ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN ESPECIAL QUE ESTUDIE, ANALICE Y EVENTUALMENTE PROPONGA PROYECTOS DE LEY O REFORMAS EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DEL FEES

EXPEDIENTE Nº
21.052

INFORME FINAL DE MINORÍA
15 DE JUNIO 2020

TERCERA LEGISLATURA
(Del 1 de mayo de 2020 al 30 de abril de 2021)

QUINTO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS
Del 1º de Mayo de 2020 al 31 de julio de 2020

COMISIÓN ESPECIAL QUE ESTUDIE, ANALICE Y EVENTUALMENTE PROPONGA PROYECTOS DE LEY O REFORMAS EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN DEL FEES

INFORME FINAL DE MINORÍA

EXPEDIENTE Nº 21.052

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos diputados Enrique Sánchez Carballo y Mario Castillo Méndez, integrantes de la Comisión Especial que Estudia, Analice y Eventualmente proponga proyectos o reformas en relación con la administración del FEES, rendimos el presente **INFORME FINAL DE MINORÍA** sobre el expediente **No. 21.052** de conformidad con lo establecido en los artículos 96 y 96 BIS del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

I. DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

1. Esta comisión fue creada el 25 de octubre del 2018 en sesión ordinaria n°83 de Plenario, como bien lo indicó el diputado proponente y presidente de esta comisión, con el objetivo de:

> (...) estudiar y analizar la inversión y la administración de los recursos del Fondo de la Educación Superior de este país tiene como objeto principal contribuir con el fortalecimiento cualitativo y cuantitativo de las sedes regionales de las universidades públicas de nuestro país. (...) En esta Asamblea Legislativa y en este período constitucional, hay iniciativas de ley valiosas que pretender fortalecer la educación superior pública de nuestro país, bajo ninguna circunstancia disminuir recursos o pensar en cierres, pero sí en un ordenamiento en el cual este Primer Poder de la República, que es donde se aprueban los recursos y los presupuestos para la educación superior, tenga participación directa en el futuro de la educación de nuestro país y, en este caso particular, de la educación superior.

2. La primera sesión de la comisión se realizó el 22 de enero 2019 y en esta se aprobaron una serie de mociones de audiencias a realizar:

Moción N.° 2	▪ Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contralora General de la República; ▪ Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda; ▪ Edgar Mora Altamirano, Ministro de Educación.
Moción N.° 3	▪ Fernando Castillo Víquez, Presidente a.i. de la Sala Constitucional
Moción N.° 05	▪ Rectoría de la Universidad de Costa Rica ▪ Rectoría de la Universidad Nacional de Costa Rica ▪ Rectoría del Instituto Tecnológico de Costa Rica ▪ Rectoría de la Universidad Técnica Nacional ▪ Rectoría de la Universidad Estatal a Distancia
Moción N.° 07	▪ Federación de Estudiantes de la Universidad de Costas Rica ▪ Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional de Costa Rica ▪ Federación de Estudiantes del Instituto Tecnológico de Costa Rica ▪ Federación de Estudiantes de la Universidad Técnica Nacional ▪ Federación de Estudiantes de la Universidad Estatal a Distancia.
Moción N.° 09	▪ Mideplan ▪ Micitt ▪ MEP ▪ Ministerio de Hacienda
Moción N.° 10	▪ Vicerrector/a de Acción Social de la Universidad de Costa Rica ▪ Vicerrector/a de Acción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica ▪ Vicerrector/a de Acción Social del Instituto Tecnológico de Costa Rica ▪ Vicerrector/a de Acción Social de la Universidad Técnica Nacional ▪ Vicerrector/a de Acción Social de la Universidad Estatal a Distancia.

Moción N.° 11	▪ Vicerrector/a de Investigación de la Universidad de Costa Rica ▪ Vicerrector/a de Investigación de la Universidad Nacional de Costa Rica ▪ Vicerrector/a de Investigación del Instituto Tecnológico de Costa Rica ▪ Vicerrector/a de Investigación de la Universidad Técnica Nacional ▪ Vicerrector/a de Investigación de la Universidad Estatal a Distancia.
Moción N.°12	▪ Programa Estado de la Nación

3. En la sesión N°02 del 4 de febrero del 2019 mediante la moción N°01 se convoca en audiencia a:

Moción N°01	Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)
	Sindicatos Universitarios

4. En la sesión N°03 del 25 de febrero del 2019 se convoca a audiencia:

Moción N° 1	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

5. En la sesión N°04 del 18 de marzo del 2019 se convoca en audiencia a:

Moción N° 1	Al representante de la Procuraduría General de la República, señor Julio Jurado Fernández

6. En la sesión extraordinaria N°06 del 27 de mayo del 2019 se presentan dos mociones de audiencia:

Moción N.° 1-6	Presidenta del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), Josefa Guzmán León y al

	Director Ejecutivo del SINAES, José Miguel Rodríguez García
Moción N.° 2-6	Defensora de los Habitantes, Catalina Crespo Sancho

7. Se realizaron 17 audiencias, y en la sesión del lunes 20 de enero se dejaron sin efectos las audiencias con las siguientes oficinas: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Acción Social del Instituto Tecnológico de Costa Rica, Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad Técnica Nacional, Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad Estatal a Distancia, Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Nacional de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación del Instituto Tecnológico de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Técnica Nacional, Oficina de Planificación y Educación Superior (OPES), Sindicatos Universitarios, Defensoría de los Habitantes, Fundatec, Fundevi, Funda UNA y Fundación UNED.

II. AUDIENCIAS REALIZADAS

En total se realizaron 17 audiencias en las cuales participaron las siguientes instituciones y organizaciones:

a. Sesiones realizadas

#	Fecha	Institución	Representantes
2	04/02/2019	Contraloría General de la República	Sra. Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contralora General de la República Sr. Manuel Corrales Umaña, Gerente de Área
3	25/02/2019	Ministerio de Hacienda	Sra. Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda.
4	18/03/2019	CONARE	Sr. Henning Jensen Pennington, Rector UCR; Sr. Marcelo Prieto Jiménez, Rector; Sr. Eduardo Sibaja Arias, Director Ejecutivo de CONARE

5	01/04/2019	MIDEPLAN	Sra. María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. Sra. Ivannia García Cascante, Jefa de Despacho, Sra. Alina Menocal Peters, Asesora
6	27/05/2019	Federación de Estudiantes TEC	Sr. Carlos Boschini Castillo, Presidente del Consejo Directivo Sr. Jean Vega Díaz, Vicepresidente del Consejo Ejecutivo Regional de Limón
7	17/06/2019	Rectoría ITCR	Sr. Julio César Calvo Alvarado, Rector
8	22/07/2019	Procuraduría General de la República	Sr. Julio Jurado Fernández, Procurador General. Sra. Magda Inés Rojas Chaves, Procuradora General Adjunta. Sr. Alonso Arnesto Moya, Procurador General Adjunto
9	05/08/2019	SINAES	Sra. Josefa Guzmán León, Presidenta; Sra. Laura Ramírez Saborío, Directora Ejecutiva; Sr. Arturo Jofré Vartanián, Miembro del Consejo; Sistema Nacional de Acreditación de la Educación, SINAES
10	12/08/2019	FEUCR	Sra. Andrea Chacón Chacón Presidenta, Axel Solís Vásquez, suplente de Sedes y Recintos y Pedro Tablada Cruz, estudiante de la sede del Caribe
11	09/09/2019	FEUTN	Sr Carlos Marín Pacheco Sr Oldemar Chavarría Gallo Federación de Estudiantes de la Universidad Técnica Nacional
11	09/09/2019	FEUNA	Sr. Noel Fernando Cruz Muñoz Presidente Sr. Darío Segura Picado Sa Andrea Carazo Sancho Sra Ruth Víctor Peña Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
12	30/09/2019	Rectoría UNA	Sr Alberto Salom Echeverría, Rector; Ana María Hernández Segura, Rectora Adjunta; Pedro Ureña Bonilla, Vicerrector de Administración; Sergio Fernández Rojas, Director Programa de Gestión Financiera, Universidad Nacional.
13	07/10/2019	Estado de la Educación	Sr. Jorge Vargas Cullell, Director; señora Isabel Román Vega, Coordinadora General, Estado de

			la Educación (Informe Estado de la Nación) y a la señora Valeria Lentini Guilli del Estado de la Educación.
14	21/10/2019	Rectoría UTN	Sr. Marcelo Prieto, rector
15	28/10/2019	Ministerio de Educación Pública	Sra. Giselle Cruz, Ministra de Educación y faltan
16	04/11/2019	Rectoría UCR	Sr. Henning Jensen Pennington, Rector Universidad de Costa Rica
17	11/11/19	Rectoría UNED	Sr. Rodrigo Arias, Rector Universidad Estatal a Distancia

Adicionalmente, el lunes 9 de diciembre, a falta de quórum, se realizó una sesión de trabajo con la Oficina de Planificación Universitaria de la Universidad de Costa Rica.

III. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES EN LAS AUDIENCIAS EN PROCESO LEGISLATIVO DE ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL FONDO ESPECIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Como se mencionó en la sección anterior, se recibieron en audiencia una serie de instituciones y organizaciones vinculadas con la negociación y la administración del FEES. En esta sección se rescatan los principales aportes y señalamientos que realizaron, para ello se agruparon en Ministerios; Universidades: CONARE, rectorías y federaciones; y otros entes asociados a la temática de educación y universitaria.

MINISTERIOS

Ministerio de Hacienda

Sesión 3- 25/02/2019

La exministra, Rocío Aguilar Montoya, realizó una serie de recomendaciones en cuanto a la necesidad de mejorar el sistema de gestión presupuestaria e institucional de las universidades, entre ellas las siguiente:

- La regla fiscal debe ser aplicada y respetada por las instituciones universitarias públicas.
- Considera que existe una oportunidad para revisar la distribución del FEES entre las universidades.
- El esquema de remuneraciones de las universidades debe cumplir con la Ley N° 9.635.
- El superávit libre de las universidades debe incluirse en el siguiente FEES como fuente de financiamiento.
- Las universidades deben presentar un plan a esta Comisión para aumentar sus fuentes propias de financiamiento.
- Fundaciones de universidades deben ser parte de esta evaluación.
- Las universidades públicas deben adoptar el Sistema de Compras Públicas, SICOP.

Ministerio de Planificación y Política Económica

Sesión 5- 01/04/2019

La ministra, Pilar Garrido Gonzalo, señaló una serie de observaciones sobre la gestión universitaria provenientes del Estado de la Nación y la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico:

- Mayor contribución de las universidades en las metas nacionales de mediano y largo plazo. (OCDE-PEN)
- Política pública de educación superior para evaluación de desempeño, calidad e impacto en el desarrollo nacional. (PEN)

- Los fondos públicos se deben asignar más equitativamente entre públicas y privadas para mermar el costo que tiene en estudiantes de universidades privadas. (OCDE)
- Reducir el gasto universitario en favor de la inversión en educación preescolar, primaria y secundaria. (OCDE)
- La negociación de financiamiento de universidades para alinear acciones estratégicas de las universidades con las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública. (PEN)

Ministerio de Educación Pública

Sesión 15- 28/10/2019

La Ministra, Giselle Cruz Maduro, se refirió en comisión a diversos aspectos en materia de educación superior pública, al respecto indicó:

Acerca del Sistema Educativo Costarricense: Necesidad de realizar el análisis a partir de una visión integral y comprender los niveles y el objetivo esencial de la educación, como es generar conocimiento, movilidad social y enriquecimiento de la identidad y cultura del país, y promover, sobre todo, el desarrollo económico y social.

- **Desafíos de la Educación**: Son distintos y en diversas áreas, pero señalan fundamentalmente el fortalecimiento del sistema educativo, promover el crecimiento económico, mejorar la gestión pública y apoyar a sectores sociales.
- **Acerca del FEES**: A partir de 2015 el presupuesto del FEES se realiza de manera anual, debido a que la situación de las finanzas públicas no permitía realizar las previsiones necesarias para realizar una negociación quinquenal.
- **Negociación del FEES 2019**: Indica que en el acuerdo del FEES del 18 de julio 2019 se estipula algunos elementos esenciales como:
  - Los compromisos de las universidades para asegurar la calidad, la equidad y la mayor cobertura.
  - La aspiración a un presupuesto que responda al Plan Quinquenal.
  - Incorporación de una matriz de indicadores: de calidad, financieros, de regionalización, de matrícula, entre otros.

Agenda de cooperación: Existe una agenda de cooperación entre el MEP y las universidades públicas desde el año 2015.

- **Acerca de regionalización**: Vincularse con los sectores productivos y sociales y fortalecer los programas regionales, excelencia y logro académico de sus estudiantes, así como garantizar la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas.
- **Con respecto al esquema salarial**: Todas las instituciones públicas deben realizar una revisión interna en materia de salarios incluyendo el MEP.

OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Contraloría General de la República

Sesión 2- 04/02/2019

La Contralora General, Marta Acosta, realizó una serie de observaciones con respecto a la gestión financiera y funcional de las universidades públicas:

- Valorar integralmente el modelo de financiamiento actual de las universidades para que este sea sostenible y perdure la educación superior de calidad.
- Definir mecanismos que le permitan a la Asamblea Legislativa una perspectiva integral sobre la totalidad de las fuentes de financiamiento que tienen las Universidades dentro del Presupuesto Nacional de la República.
- Introducir en la negociación y distribución de recursos vía FEES el tema de los recursos producto del superávit que mantienen las Universidades.
- Definir normativa específica en materia de endeudamiento interno y externo de las universidades
- Emitir normativa para la incorporación de la UTN, como parte de la transferencia del FEES.

Procuraduría General de la República

Sesión 8- 22/07/2019

El señor Julio Jurado en la sesión n°8 realizó una serie de aclaraciones a las señoras diputadas y señores diputados acerca del **concepto de autonomía universitaria**, que reproducimos textualmente:

Lo que ha dicho la Sala Constitucional y nosotros lo hemos reiterado en nuestros dictámenes, es que la autonomía universitaria, tal y como está regulada, ***lo que está garantizado en el artículo 84 de la Constitución, es un tipo especial de autonomía, porque la universidad goza del más alto grado de autonomía que puede llegar a tener una institución autónoma en su sistema estatal como el nuestro que es unitario***; en ese sentido se habla de que la autonomía universitaria tiene la autonomía en primer grado, que es la autonomía administrativa, por ejemplo, de la que gozan la mayor parte de los entes autónomos en nuestro sistema político. Además, goza de la autonomía de gobierno que es la posibilidad de autodeterminarse en sus propios objetivos, finalidades y orientar su accionar en la prosecución de esos objetivos y finalidades. Sin embargo, las universidades públicas tienen un tercer grado de autonomía que sí es específico y exclusivo de ellas, que es la autonomía de auto organización, es decir, se da un estatuto por el cual conforman su propia estructura orgánica y esto sí es exclusivo de las universidades.

Dentro de ***la autonomía administrativa pues está lo básico de la capacidad de administrar sus propios recursos, de gestionarlos, confeccionar su presupuesto. Dentro de la autonomía de gobierno está la posibilidad de fijar sus objetivos y, por lo tanto, también, en términos financieros de asignar el uso de sus recursos en función de esos objetivos que la propia universidad se fija***, o al ente que goce de este tipo de autonomía, eso es propio también para las municipalidades.

En el caso de las universidades, en el artículo 85 de la Constitución Política hay ***una provisión de carácter financiero que consiste en un fondo especial para la educación superior, es una garantía de la autonomía universitaria, es una garantía de su autonomía, tanto en primer grado, pero, sobre todo, es una garantía de su autonomía de gobierno, porque la fijación de fondos para la universidad es lo que le posibilita ejercer fijarse sus objetivos y lograr conseguirlos***. Eso está garantizado en el artículo 85, a la hora de establecerse el FEES, y bueno, básicamente en eso consiste la autonomía universitaria. (Resaltado no pertenece al original)

En una segunda parte se le consultó al procurador Jurado, acerca del recorte del FEES realizado en el mes de octubre del 2018 por parte de la Asamblea Legislativa, este se refirió en los siguientes términos:

> nosotros creemos que el legislador presupuestario no tiene estas competencias, es decir, una vez que ha sido negociado -quiero aclararlo porque usted hacía referencia al monto fijado por ley- el FEES es un fondo que se crea con base en rentas que nacen de leyes y al final lo que resulte en ese fondo, va a ser el resultado de una negociación entre el Ejecutivo y las universidades.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Rectoría Instituto Tecnológico de Costa Rica

Sesión 7- 17/06/2019

El señor Julio Calvo, rector del TEC, y su equipo realizó una serie de señalamientos en estos temas:

- **Acreditación**: El 99% de los estudiantes que reciben un título en el Tecnológico, están siendo acreditados y un 96% de los estudiantes estudian una carrera acreditada. En la actualidad hay 30 programas acreditados.
- **Sistema de becas**: El porcentaje de estudiantes becados creció de un 32% en 2013 a un 38% en 2018. Cuentan con sistema de becas socioeconómicas y becas de estímulo (de honor, de asistencia a profesores, de asistencia en proyectos de investigación).
- **Inserción laboral**: Sobre la empleabilidad el grueso de la población estudiantil está estudiando carreras de una altísima demanda y empleabilidad en el mercado.
- **Regionalización**: Hubo un aumento desde el 2011 al 2018 de un 36%, la mayor parte de este aumento fue en sedes regionales.

  Se han desarrollado proyectos de infraestructura en las sedes, como por ejemplo en la sede de San Carlos, dos centros de investigación y también

un edificio de aulas y oficinas para dos carreras nuevas Ingeniería Industrial y Electrónica.

- En Limón se impulsa también la Zona Económica Especial de Limón, donde se está articulando con el sector privado, las municipalidades y el gobierno, una estructura para fomentar las iniciativas de inversión y desarrollo con el apoyo de otras universidad públicas e internacionales.

Rectoría Universidad Nacional de Costa Rica

Sesión 12- 30/09/2019

El señor Alberto Salom presentó en la comisión una serie de

- **Perfil del estudiantado**: En el año 2010, entraban a la Universidad Nacional un 12.83% de estudiantes del estrato tres, que es el estrato meta, pero ya en 2019, entra el 20.46%, de los estudiantes que ingresa a la universidad es del estrato tres, que junto con el estrato dos al cual ingresa el 60.50%, forman más de un 80% de los estudiantes que vienen de los colegios públicos y de zonas rurales del país, en mayor medida de estas.
- **Admisión**: Hay un incremento de estudiantes de 176.3%, entre 2007-2019, ha ingresado a la Universidad Nacional, de ese porcentaje solamente el 31% es de la zona urbana. De la población admitida un 81% proviene de colegios públicos, y un 52% son mujeres.

  Cuentan con sistema de admisión con acciones afirmativas donde: 474 estudiantes provienen de colegios indígenas, el 20%, de los cupos disponibles provienen de colegios con menor accesibilidad.
- **Sistema de becas**: Un 56% de estudiantes de ingreso, tienen algún tipo de beca de ayuda socioeconómica, e indican que tienen residencias estudiantiles en todos los campus de la Universidad Nacional.
- **Graduación**: hay más de 36 mil estudiantes graduados en los últimos diez años, la cifra de graduados ha ido en aumento, el récord se produjo en el año 2017, con un total de tres mil quinientos setenta y nueve estudiantes graduados, un 59.2%, mujeres y un 40.8%, hombres.

- **Carreras itinerantes**: hay 478 estudiantes atendidos, un 65% mujeres, 35% varones; en lugares como Limón o Upala.
- **Infraestructura**: Se ha realizado una inversión en todas las sedes regionales ha habido inversión y también en el campus Omar Dengo y Benjamín Núñez.

Rectoría Universidad Técnica Nacional

Sesión 14- 21/10/2019

El señor Marcelo Prieto, rector de la Universidad Técnica Nacional, indica en comisión:

- **Titulación**: La Universidad Técnica Nacional es la única universidad pública costarricense que tiene el nivel de diplomado universitario, aunque todas las carreras llegan hasta la licenciatura o hasta el bachillerato.
- **Matrícula**: esta ha aumentado con 3607 estudiantes, en 2010, a 2015, se aumentó a 12 630 en 2019. En el año 2019 se cuenta con 15 458 matriculados en el año 2019.
- **Perfil del estudiantado**: El 91.2%, del estudiantado proviene de instituciones públicas, de colegios públicos, el 3.9% de colegios privados y el 4.9% de otras modalidades educativas: cindea, educación abierta, telecolegios, entre otros.
- **Graduación**: Se gradúan alrededor de 3000 profesionales por año.

Rectoría Universidad de Costa Rica

Sesión 16- 04/11/2019

El señor Henning Jensen, hizo referencia a distintos temas, entre ellos:

- **Admisión**: El 65% de estudiantes que provienen de colegios públicos. El Proceso de Admisión Diferida ha venido aumentando el número de estudiantes admitidos, que en el año 2019 ronda los 542 estudiantes.
- **Oferta académica**: La Universidad de Costa Rica ofrece todas las carreras STEM en diplomado, bachillerato, licenciatura y posgrado. Se cuenta con 45 carreras de grado en la materia y de 310 maestrías académicas y profesionales, especialidades y doctorados.

- **Acreditación**: La Universidad de Costa Rica, cuenta con 22 carreras acreditadas: 222 certificadas y 18 reacreditadas.
- **Sistema de becas**: El presupuesto que se invierte en becas es uno de los más altos en américa latina. El 53% de estudiantes de la UCR tiene beca socioeconómica y el 80% de estudiantes en sedes regionales cuenta con beca.
- **Regionalización**: El 18% de estudiantes se encuentran matriculados en sedes y recintos regionales y se invierte un 18% de los fondos en el programa regional.
- **Internacionalización**: La UCR tiene 401 acuerdos de cooperación, 226 personas académicas visitantes, 139 estudiantes en el extranjero, 34 becas cortas, 356 estudiantes extranjeros en la UCR en pasantías de investigación, intercambio semestral o programas especiales.
- **Esquema salarial**: Reducción de la anualidad 5.5% a 3.75%, reducción de funcionarios con dedicación exclusiva, eliminación de adjudicación de cuartos de tiempo adicional y reducción de horas extra, el combustible un 30 %, la publicidad y la comunicación en un 30 %, y la capacitación en un 20 %.
- **Investigación**: La UCR cuenta con 1868 programas, proyectos de investigaciones, y servicios especializados. La Universidad de Costa Rica es la principal generadora de investigación científica en Costa Rica y en Centroamérica.
- **Acción social**: Se cuenta con 750 proyectos distribuidos en todas nuestras provincias. Limón: 161, Puntarenas: 181, Alajuela: 215, Cartago: 177, Heredia: 111, San José: 510, Guanacaste: 133.

Rectoría Universidad Estatal a Distancia

Sesión 17- 11/11/19

El señor Rodrigo Arias Camacho, rector de la UNED hizo referencia a los siguientes temas:

- **Regionalización**: La UNED está en todo el territorio costarricense, tienen 36 centros. Consideran esencial el cierre de brechas geográficas.

- **Población Estudiantil:** La UNED con más de 34.000 alumnos matriculados, la mayor cantidad de graduados es de 30-39 años, el 13% de los graduados son personas mayores de cincuenta años. Un 65% de la matrícula, son mujeres, dos terceras partes del estudiantado de la UNED son mujeres. Dos de cada tres estudiantes, son personas mayores de veinticinco años.
- **Perfil del estudiantado**: únicamente un 3,6% de los estudiantes graduados provienen de colegios privados, la mayoría vienen de los colegios públicos en todas sus modalidades.
- Solamente en un 5% de los casos de los graduados de la UNED, ambos padres tenían estudios universitarios. En un 81%, los graduados de la UNED, son los primeros graduados universitarios de la familia. Con respecto a la población becada, el 96%, de sus padres no tienen estudios universitarios. El 90% residen en zonas con un índice de desarrollo distrital, bajo, medio bajo o muy bajo.
- **Acreditación**: Cuentan con 56% de las carreras de grado acreditadas ante el SINAES.
- **Presupuesto total de la UNED**: para el próximo año, es 61% conformado por remuneraciones, servicios 10%, materiales y suministros 2%, bienes duraderos, 22% y las transferencias corrientes, donde están las becas a los estudiantes suman con 3%.

OTROS ÓRGANOS UNIVERSITARIOS

Consejo Nacional de Rectores (CONARE)

Sesión 4- 18/03/2019

Las representaciones del CONARE, realizaron en dicha sesión una contextualización de la situación de las universidades públicas donde han indicado que:

- **PLANES**: El quehacer de la educación superior se guía por Planes. Se hace un análisis del entorno nacional, con documentos de todos los ministerios e instituciones del país.
- **FEES**: El 18.75% del presupuesto de educación (1,5% del 8%) es lo que se le asigna a Educación Superior. Del FEES acordado, en 2019, se toma un 1,24% para financiar las actividades de CONARE y un 5,69% para fortalecer los fondos del sistema para realizar todas las actividades sistémicas que están planteadas en el Planes.

  El FEES institucional se distribuye: UCR 57,79%, el TEC 11,30%; la UNA 23,40%; y la UNED 7;51%
- **Esquema salarial**: Las universidades han tomado decisiones, al respecto se señalan ejemplos como: la restricción de la creación de plazas administrativas en todas las universidades. También ofrecen ejemplos específicos de las universidades como que: la UTN disminuyó la dedicación exclusiva del 55 al 30%, y en la UCR y en la UTN no se otorga dedicación exclusiva al bachiller. En el caso de la UCR, las anualidades se disminuyeron del 5.5%, al 3,75%. El TEC las redujo del 6% al 4%, para profesionales al 4% y para los no profesionales al 6%.
- **Regionalización**: En 2017, se habían duplicado los cupos en las regiones y se considera que deben de seguir haciendo un esfuerzo importantísimo, no solo para los cupos, sino abrir más carreras en las zonas rurales.
- **Perfil del estudiantado**: La mayoría del estudiantado proviene de colegios públicos, no de colegios privados. Se ha realizado un gran esfuerzo entre 2008 y 2017, y actualmente se está recibiendo un 86%, de estudiantes públicos y sólo un 14% de estudiantes de colegios privados.
- **Investigación**: Las universidades públicas son líderes en investigación, se ha invertido en 2017 en esta materia alrededor de 73 mil millones de colones en dos mil proyectos de investigación.
- **Acción social**: Se tienen novecientos noventa y cinco proyectos de acción y extensión social en todas las comunidades pobres de este país y una

agenda de cooperación con el gobierno, de 129 proyectos, 18 fueron priorizados por el gobierno y se financian con los fondos del FEES; la agenda de cooperación cuenta con 200 millones de colones para ejecutarla.

- **Sistema de Becas**: Con respecto al sistema de becas, el 51% de los estudiantes matriculados, de nuestras universidades tienen becas, en total se contabilizan 48 0000 con becas socioeconómicas y 15 000 con beca de estímulo, deportiva, cultural, etcétera.

Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior, SINAES

Sesión 9- 05/08/2019

De parte del Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior, SINAES se señalaron temas como:

- Aumentar la cobertura de la acreditación en sedes regionales
- Aportar al mejoramiento de la educación a nivel superior, pero también de la educación media.
- Importancia de la acreditación en las carreras del área de educación, en el ámbito público y privado.
- Legislar sobre la obligación de la acreditación de las carreras de educación.

Estado de la Educación

Sesión 13- 07/10/2019

El Estado de la Educación señala una serie importante de aspectos tales como:

- No hay un sistema nacional de educación superior integrado; las universidades estatales están por un lado y las universidades privadas por otro.
- El análisis se realiza en tres aspectos concretos de política educativa, la coordinación y la mejor eficiencia en el uso de los recursos.
- Se requiere una mayor sinergia entre el sector privado y el sector de demanda del sector público a las universidades que no siempre se ha dado

y parece que ahí hay un tema importante que desde una política nacional de educación superior.

- Indican que hay opacidad en el sector privado.
- Costa Rica tiene una baja cobertura y una brecha creciente en educación superior con respecto a países desarrollados.
- Hay un estancamiento del ingreso de personas jóvenes a instituciones de educación superior. Esto debido al bajo logro en asistencia en secundaria.
- A partir del año 2014 se reduce la titulación en todos los grados, todas las carreras.
- A pesar de existencia de mayor oferta, esto no aportó diversidad. La oferta de carreras está en las mismas áreas y solamente el 37% en el área de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemática (STEM por sus siglas en inglés).
- Hay bajos niveles de acreditación de la calidad, apenas 7% del total las carreras están acreditadas y de ese 7%, 58% de carreras acreditadas pertenecen a las universidades públicas.
- Pocos avances de la regionalización, indican que: 9 universidades en cada región. que hay redundancia en localización de sedes y en la oferta de carreras. pocas iniciativas de investigación y fuerte dependencia del nivel central.
- La matrícula en Universidades Públicas creció 45% entre 2008-2018.

FEDERACIONES ESTUDIANTILES

Federación de Estudiantes del Instituto Tecnológico de Costa Rica, FEITEC
Sesión 6- 27/05/2019

El presidente de la federación, Carlos Boschini manifestó preocupación sobre aspectos específicos tales como:

- La estructura salarial, que no crezca de manera desmedida y exponencial.
- El FEES se debería basar en criterios técnicos que fundamenten su distribución.
- Revisión del Sistema de Compras Públicas por parte de la Universidad.
- Trabajo en las medidas que se van a tomar ante casos de acoso u hostigamiento.

Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica, FEUCR

Sesión 10- 12/08/2019

La FEUCR realizó sus demandas dirigidas a tres actores: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y al Consejo Nacional de Rectorías.

Al Poder Ejecutivo le solicitan:

- El respeto a la Constitución Política, especialmente en referencia a lo que establece el artículo 85 sobre el financiamiento a las universidades públicas.
- La asignación de un 8 % del PIB para educación pública y el 1.5 % que se debe destinar a la educación superior.
- La demanda de diálogo y la transparencia al atender las inquietudes del alumnado y de la administración de las universidades sobre su financiamiento.
- La inclusión activa de la representación estudiantil dentro de las discusiones y decisiones de la Comisión de Enlace, así como que se defina el presupuesto de manera quinquenal y la transparencia en este proceso de manera que las sesiones y las actas sean de conocimiento público.

Al Poder Legislativo le solicitan:

- El respeto a la Constitución Pública en torno a las universidades y a los derechos fundamentales de la población costarricense.
- El respeto a los acuerdos de la Comisión de Enlace.
- La convocatoria a todas las federaciones de estudiantes de forma prioritaria en el año en curso para comparecer en dicha comisión y que puedan conocer la perspectiva estudiantil.

Al Consejo Nacional de Rectores le demandan:

- La armonización de la oferta de carreras con las necesidades regionales, así como a mejorar la articulación con las comunidades y actores locales. Igualmente, se requiere la rendición de cuentas y responder de manera responsable a los recursos asignados.
- La atención a la sostenibilidad financiera mediante la culminación de un estudio actuarial de ingresos y egresos, así como a tomar las medidas necesarias sin afectar la calidad de la educación o los servicios estudiantiles. En cuanto a becas estudiantiles, se solicita que el presupuesto crezca anualmente de acuerdo con el incremento de la inflación.

Federación de Estudiantes de la Universidad Técnica Nacional, FEUTN

Sesión 11- 09/09/2019

Los representantes estudiantiles de la FEUTN, realizaron sus solicitudes a 4 actores: El Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, el Consejo Nacional de Rectores y la Comisión de Enlace.

Al Poder Ejecutivo le solicitan**:**

- El respeto a la Constitución Política.
- La asignación del 8% PIB para la educación y el 1,5% destinado para educación superior pública.

A la Asamblea Legislativa:

- El respeto a los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.
- El respeto a los acuerdos de la Comisión del FEES.
- La no intervención en la toma de decisiones de la comisión del enlace.
- La aprobación del proyecto de ley 20.289 para el lote en la Sede Guanacaste.

A la Comisión de Enlace:

- La inclusión de la participación estudiantil.
- El establecimiento de negociaciones quinquenal como lo establece la constitución.

Al Consejo Nacional de Rectores:

- El Establecimiento de modelo de regionalización
- La Incorporación de la representación estudiantil a CONARE
- La Aprobación del préstamo con el BCIE. (Inversión de un 77% en las sedes regionales) necesaria para activar la Fundación de la UTN.
- La Creación de mayor Infraestructura para el desarrollo académico.
- El Fortalecimiento a las estructuras del movimiento estudiantil.

Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional, FEUNA

Sesión 11- 09/09/2019

Las representaciones estudiantiles de la Universidad Nacional señalaron una serie de retos a lo interno de la universidad tales como:

- La distribución de los recursos y sostenibilidad financiera
- Oferta Académica
- La priorización de las acciones entorno a la regionalización de la Educación Superior Pública
- La priorización de la inversión del FEES para el fondo de becas estudiantiles.
- El mejoramiento de la condición de interinazgo en la Universidad Nacional.

Por su parte la FEUNA propone:

- La Defensa del financiamiento del Sistema Universitario y el Respeto de la Autonomía Universitaria dada por rango constitucional.
- La implementación de acciones afirmativas en el sistema de admisión.
- El establecimiento de negociaciones quinquenales del FEES.

IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DE LAS DIPUTACIONES

A partir de la participación de autoridades universitarias, jerarcas institucionales, funcionarios y estudiantes en las audiencias de la Comisión Especial que estudió y analizó la administración del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), así como los criterios e informes consultados, se presenta a continuación un análisis y una serie de conclusiones:

1. ACERCA DEL RESPETO AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, ARTÍCULOS 84 Y 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Constitución Política de Costa Rica define en sus artículos 84 y 85 las bases constitucionales de la Educación Pública Superior, las cuales deben ser respetadas y acatadas en todos sus extremos, de manera que la normativa y el accionar sobre la planificación, la gestión financiera, la autonomía universitaria o la administración del FEES, entre otros, se realicen partiendo de estos artículos.

Al amparo de ello, es importante señalar que la Procuraduría General de la República reiteró en la comisión lo que ha indicado en sus dictámenes acerca de la autonomía universitaria garantizada en el artículo 84 constitucional, al señalar que esta autonomía es de un tipo especial y es del más alto grado posible que pueden tener las instituciones autónomas.

El Procurador General de la República manifestó:

> ***Dentro de la autonomía administrativa está lo básico de la capacidad de administrar sus propios recursos, de gestionarlos, confeccionar su presupuesto; dentro de la autonomía de gobierno está en una posibilidad de fijar sus objetivos, y por lo tanto, también, en términos financieros de asignar el uso de sus recursos en función de esos objetivos que la propia universidad se fija***, o al ente que goce de este tipo de autonomía, eso es propio también para las municipalidades.
>
> En el caso de las universidades, el artículo 85 hay una provisión de carácter financiero que consiste en un ***fondo especial para la educación superior, es una***

> ***garantía de la autonomía universitaria, es una garantía de su autonomía, tanto en primer grado, pero, sobre todo, es una garantía de su autonomía de gobierno, porque la fijación de fondos para la universidad es lo que le posibilita ejercer fijarse sus objetivos y lograr conseguirlos***. Eso está garantizado en el artículo 85, a la hora de establecerse el FEES, y bueno, básicamente en eso consiste la autonomía universitaria, así muy rápidamente. (Resaltado no pertenece al original)

En ese sentido estas diputaciones hemos de comprender el concepto de autonomía universitaria en sus tres grados: autonomía administrativa, de gobierno y económica. Aunado a lo aportado por la Procuraduría General de la República, el diputado Enrique Sánchez Carballo en la sesión n°15, citó las actas constituyentes que hacen referencia a la autonomía universitaria:

El diputado constituyente Rodrigo Facio indicó:

> ¿Deseamos realmente la autonomía para la Universidad? Todos aquí han dicho que sí, pues si la deseamos de verdad, tenemos que echar mano a un medio que le permita financiarse convenientemente, sin tener que renunciar a su libertad, sin tener la necesidad de irse plegando al Ministerio de Educación y comprometiendo su libertad y su cultura. Llegamos a la conclusión de que sólo un abogado puede haber para la Universidad, el propio texto de la Constitución. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Acta n 160)

El diputado constituyente Baudrit Solera destacó:

> Mañana, si una universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podrá conseguir fácilmente, rebajando el subsidio del Estado (Asamblea Nacional Constituyente,1949, Acta n 160).

La claridad de las palabras del constituyente permite entender la necesidad y relevancia de que las universidades públicas puedan contar con autonomía plena -y en lo que respecta a este informe, particularmente, la financiera- para ejercer sus labores sin riesgos, sin amenazas de ningún corte y permiten además reafirmar el compromiso con la educación superior pública como parte indispensable del desarrollo del Estado Social de Derecho de Costa Rica.

Cabe destacar que el tema de la autonomía universitaria también ha sido ampliamente abordado por la Sala Constitucional, la cual ha confirmado las facultades que brinda la autonomía a las universidades públicas.

Dicho Tribunal ha indicado:

> (…) significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que **aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía**, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que **pueden autodeterminarse**, en el sentido de que están posibilitadas para **establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio**. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); **pueden autoestructurarse**, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y **decidir libremente sobre su personal**. (…) Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. (Sala Constitucional, Voto 1313-93) (Resaltado no pertenece al original)

> (...) En otras palabras, y esta es la conclusión ineludible e indubitable de la larga pero trascendental serie de citas anteriores, el Constituyente no le quitó ni impidió a la Asamblea la potestad de legislar respecto de las materias puestas bajo la competencia de las instituciones de educación superior, o de las relacionadas directamente con ellas -para usar los propios términos de la Ley Fundamental-, y la única condición expresa que al respecto le impuso, fue la de oírlas previamente, para discutir y aprobar los proyectos de ley correspondientes, **salvo lo que atañe a la facultad de organización y de darse el propio gobierno, según la independencia claramente otorgada en el artículo 84 constitucional**. (Sala Constitucional,1993, Resolución 1313-93) (Resaltado no pertenece al original)

Se puede observar entonces que los constituyentes decidieron garantizar que la Asamblea Legislativa no pudiera legislar en materias que se encuentran cobijadas por la autonomía universitaria, esto se desprende de la jurisprudencia de la Sala Constitucional citada anteriormente.

Como se ha examinado, existe claridad absoluta y coincidente entre la posición de los constituyentes, los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional. Por consiguiente, es importante enfatizar que las diputaciones firmantes del presente informe rechazan cualquier acción que pretenda socavar el principio constitucional otorgado a las universidades públicas para el ejercicio de su autonomía. Asimismo, se permiten recordar que las labores de control político de esta Comisión Legislativa deben realizarse en vigilancia de dicho principio constitucional de autonomía universitaria. Las recomendaciones que brinde esta Comisión deben realizarse en la misma línea.

2. ACERCA DEL ROL DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL

Durante el proceso de análisis que realiza la comisión, las representaciones estudiantiles mostraron un profundo conocimiento del quehacer universitario y una actitud crítica sobre las reformas que consideran necesarias para colocar a la población estudiantil en el centro de la actividad de las instituciones.

Como se señaló anteriormente en este informe, se contó con la participación de la FEUCR, FEUNA, FEITEC y representaciones estudiantiles de la UTN. Todas las representaciones fueron claras y coincidieron en sus demandas principales:

- Respeto a los artículos 84 y 85 de la Constitución Política por parte del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
- El respeto a los acuerdos de la comisión de Enlace.
- La inclusión de la representación estudiantil en la comisión de enlace.
- La priorización de la regionalización dentro de la distribución de los presupuestos universitarios.
- La importancia de estudiar esquemas salariales a lo interno de las universidades.

Es relevante destacar que la demanda de las representaciones estudiantiles acerca de su inclusión en la Comisión de Enlace se concretó en el proceso de negociación que se realizó el 22 de octubre de 2019 en Casa Presidencial. El decreto ejecutivo

N° 42012-MEP, integra a una representación estudiantil dentro de la comisión de enlace.

3. SOBRE LA COMISIÓN DE ENLACE Y EL ROL DEL CONARE

La Comisión de Enlace fue creada mediante decreto ejecutivo Nº 4437-E del 23 de diciembre de 1974, con el fin de armonizar las políticas de desarrollo de las universidades estatales con las del Poder Ejecutivo. De este modo, se buscaba generar una visión de conjunto y de largo plazo para el desarrollo nacional.

Esta comisión está integrada por representantes de las siguientes instituciones: a) El Ministerio de Educación Pública, quien la presidirá; b) el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; c) el Ministerio de Hacienda; d) el Ministerio de Ciencia y Tecnología; y e) las personas que ejerzan la rectoría de las universidades que conforman el Consejo Nacional de Rectores. Recientemente se incorporó, como se explicó antes, una representación estudiantil seleccionada por las federaciones estudiantiles.

Por su parte, el Consejo Nacional de Rectores fue creado mediante el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, suscrito por las instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal del 4 de diciembre de 1974 y reformado por éstas el 20 de abril de 1982. Este convenio señala como su principal función la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal. El CONARE es integrado por las personas que estén a cargo de la rectoría de las universidades públicas. También prevé la figura de CONARE ampliado y de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) como un órgano técnico.

Brindar este contexto histórico y funcional resulta oportuno debido a la confusión que en muchas ocasiones se planteó acerca de estos órganos en esta Comisión Legislativa. Dicha confusión dio pie, por ejemplo, a una discusión sobre sobre la idea de ampliar la integración del CONARE. No obstante, las diputaciones firmantes de este informe consideran que dicha propuesta vendría a generar duplicidad de funciones dado que ya existe un órgano donde convergen distintos ministerios y las administraciones universitarias, que es la Comisión de Enlace. Consideran además

que las universidades públicas requieren de un órgano donde puedan coordinar sus acciones y tomar decisiones acerca de la universidad pública sin ningún tipo de presión externa sobre su autogobierno y su autogestión, en apego a su autonomía constitucional.

4. MANEJO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS POR PARTE DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

El objetivo principal de la comisión legislativa fue el análisis del Fondo Especial para la Educación Superior y el uso de esos recursos públicos en las universidades, así como los resultados y eficiencia de dicho uso. Estos fondos se invierten en áreas sustantivas como la docencia, la investigación y la acción social, las cuales impactan otras como las becas estudiantiles, servicios complementarios, el aporte cultural, entre otros. Todos estos elementos en conjunto conforman el valor público de la Educación Superior. Sobre estas áreas nos referiremos más adelante, para reflexionar en este apartado sobre uno de los temas de mayor debate público: los regímenes de remuneraciones en las Universidades.

El Consejo Nacional de Rectores, en la sesión ordinaria 03 de la comisión, señaló algunos de los compromisos asumidos por las universidades en materia de eficiencia y contención de gastos.

> (...) Antes de que esto se empezara a discutir, ya las universidades habíamos encargado estudios actuariales que nos permitieron conocer una serie de escenarios de qué podía pasar según el comportamiento del FEES y de tres universidades que tienen convención colectiva, dos ya las renegociaron. Hemos acordado que el ajuste salarial no sea mayor a la inflación.
>
> En algunas otras universidades hemos ido tomando decisiones, por ejemplo, la UTN disminuyó la dedicación exclusiva del 55 al 30%, y en la UCR y en la UTN no se otorga dedicación exclusiva al bachiller. Se restringió la creación de plazas administrativas en todas las universidades. Hemos propuesto que el tope de auxilio de cesantía sea el que indicó el Poder Judicial, para aquellas que tienen convención colectiva, o sea, doce años. En el caso de la UCR, las anualidades se disminuyeron del 5.5%, al 3,75%. El TEC las redujo del 6% al 4%, para profesionales al 4% y para los no

profesionales al 6%. Y efectivamente la UNA los redujo al 4% y además hemos insistido en crear una serie de normativa que nos permita seguir profundizando estas medidas para controlar, de una manera mucho mayor, el gasto de las universidades públicas.

Asimismo, la señora Giselle Cruz Maduro, Ministra de Educación indicó en su audiencia en la comisión:

> (...) respecto de la preocupación sobre el financiamiento de la educación en general, no es solo la educación superior, yo creo que el país también está pasando por un tema difícil, y creo que todo debemos revisar a lo interno de cada institución, en particular, lo que corresponde al Ministerio de Educación Pública, realmente, dónde colocamos los recursos, que no son tantos, para mover la aguja en términos de calidad.

Igualmente, las universidades públicas hicieron llegar a esta comisión legislativa, información con respecto a las acciones de contención del gasto que han realizado a raíz en atención de la situación fiscal del país. El siguiente cuadro señala algunas de ellas:

Medidas de contención del gasto en ejecución en universidades públicas

Materia	Acción realizada	Aplicada por
Ajuste Salarial	Ajuste salarial no mayor al crecimiento del costo de vida	CONARE Todas las universidades públicas
Plazas	Restricciones de nombramientos con cargos a partida de "Servicios Especiales"	CONARE UCR
	Restricción de crecimiento en plazas administrativas	TEC UNA
	Nuevas contrataciones en choferes, oficiales de seguridad conserjería en jornadas de jueves a domingo (4x12), para disminuir horas extras de fin de semana	TEC

	Congelamiento de las plazas administrativas de los jubilados, excepto por autorización del Rector	UNED
	Cambio de plazas permanentes, por jubilación o renuncia, a contratación de servicios externos, en servicios de seguridad y conserjería	UTN
Anualidad	Disminución del porcentaje de anualidad	CONARE UCR TEC
Dedicación exclusiva	Dedicaciones exclusivas solo para personas licenciadas y según el interés institucional	CONARE UCR
	Revisión de normativa para la asignación de dedicación exclusiva	TEC UNA UNED
	Disminución del porcentaje de dedicación exclusiva	CONARE UTN
Tiempo extraordinario	Restricción y reducción del pago por tiempo extraordinario	CONARE Todas las universidades
Cargas académicas	Revisión y reducción de cargas académicas para la asignación de jornadas	UCR UNA UTN
	Reducción de cuartos de tiempo adicional en académicos	UCR
Gasto en información	Reducción de presupuesto para publicidad y propaganda	Todas las Universidades
Ahorro de energía	Ahorro en los combustibles (GPS). Uso de energía solar	CONARE Todas las universidades
	Cambios en los sistemas mecánicos e iluminación, por sistemas energías limpias y eco-sustentables	CONARE Todas las universidades

	Instalación de paneles solares en diferentes sedes (UNA)	UNA

Fuente: *Anexo 1 al acuerdo de la Comisión de Enlace para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal FEES 2020, Medidas de Contención del Gasto*

Estas son algunas de las acciones que las universidades públicas informaron a la comisión para contener el gasto, y añadieron que el monto del ahorro estimado producto de todas las medidas de contención del gasto, para el periodo 2016-2020 es de ₡47.039.682.705,00.

Ahora bien, estas diputaciones reconocen los esfuerzos realizados por estos centros de estudio en materia de contención del gasto y uso eficiente de los recursos. Sin embargo, consideramos que las universidades públicas pueden realizar mayores esfuerzos en miras de maximizar la eficiencia de los recursos y de contener el gasto en cuanto al esquema salarial a partir de la compleja situación que enfrenta el país.

Cabe señalar también que los esfuerzos que realicen se deben buscar la eficiencia de los recursos con los que cuentan las casas de estudio no deben ir, bajo ningún motivo, en menoscabo de los derechos y necesidades de la población estudiantil. Además, sectores universitarios han realizado una serie de señalamientos en la dirección de contención del gasto y eficiencia de los recursos, como por ejemplo la Facultad de Ciencias Agroalimentarias de la Universidad de Costa Rica, quién declaró su apoyo al tope del pago de anualidades. (UCR, 2019, *Las facultades de Ciencias Agroalimentarias y Ciencias apoyan tope al pago de anualidades*, nota de prensa).

Dicho lo anterior, se considera que las universidades públicas pueden implementar una serie de acciones tales como:

- Establecimiento a un tope a las anualidades.
- Disminución al porcentaje de las anualidades.

- Los incentivos salariales deben establecerse a partir del desempeño y no a partir de la antigüedad.
- Análisis de cambios en el régimen salarial docente con el fin de disminuir la desigualdad y ofrecer salarios más competitivos y una mayor estabilidad laboral a un sector docente como el interino.
- Revisar cuales son todas las acciones en las diferentes universidades con el fin de que puedan ser replicadas en cada una de las universidades.

5. ACERCA DEL MANEJO DE LOS SUPERÁVITS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Como pudo observarse en el desarrollo de las sesiones de la comisión legislativa, existe una divergencia entre la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y las Universidades Públicas en esta materia.

La exministra de Hacienda y la Contralora General de la República dijeron, en sus respectivas audiencias, que entre un 40% y un 50% de los superávits de las universidades son libres, y que estos deben incluirse en la presupuestación del FEES. Las universidades han rechazado estas acusaciones, al señalar que la mayor parte de sus superávits corresponden a compromisos adquiridos en obras de infraestructura o licitaciones que superan la presupuestación anual. Las rectorías atribuyen esa diferencia a cambios de criterio de la CGR sobre la definición de superávits libres y específicos o comprometidos.

El exrector de la UTN, Marcelo Prieto Jiménez, indicó en una de las sesiones de la comisión que cuando hablan acerca del “superávit comprometido” se refieren a:

> [...] adjudicaciones que no han terminado de ejecutarse, construcciones que están en curso, adjudicaciones que no han terminado de ser recibidos los bienes que se están comprando. Es decir, compromisos reales, adquiridos, compromisos adquiridos, frente a terceros, que no se han ejecutado durante el año, porque la ejecución del presupuesto a veces tiene un carácter plurianual.

Ante este choque de criterios de las universidades y el órgano contralor, con el fin de no generar una afectación a ninguna de las instituciones en el ejercicio de sus funciones, se debe generar un espacio de diálogo para lograr armonizar los conceptos y la manera en que estos presupuestos son ejecutados.

6. ACERCA DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL

Hay también un punto de diferencia entre las universidades públicas y el Ministerio de Hacienda que se pudo vislumbrar en comisión. Este corresponde a la aplicación o no de la regla fiscal a lo interno de las universidades públicas.

Rocío Aguilar, exministra de Hacienda, indicó en su audiencia que las universidades debían respetar y aplicar la regla fiscal, dado que esta se encuentra basada en el principio constitucional de equilibrio en las finanzas públicas.

> [...] en primer lugar, las universidades deben acatar la regla fiscal, no existe ninguna prerrogativa para las universidades de no hacerlo y básicamente esto no va a implicar que su presupuesto se reduzca, va a hacer que se mantenga, conforme el resto de las entidades.

No obstante, la posición de los rectores de las universidades públicas, es que la exigencia de la aplicación de la regla fiscal a lo interno de las universidades públicas resultaría violatoria a la autonomía universitaria, lo cual manifestaron en un comunicado de prensa del CONARE:

> Los rectores de Conare alegan que existe una violación a la Carta Magna pues se supedita el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) al cumplimiento de estos artículos, cuando es un presupuesto que tiene un origen y un régimen de fijación y determinación constitucional propios, que la ley ordinaria no puede abolir ni derogar.

Las diputaciones firmantes de este informe mantenemos la posición que hicimos pública durante la discusión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Ley n° 9635, en el sentido de que las universidades públicas se encuentran cobijadas por la regla fiscal. Este tema se encuentra en estudio de la Sala

Constitucional, a partir de una acción presentada por CONARE, y le corresponderá al tribunal constitucional dirimir esa diferencia.

7. ACREDITACIÓN DE LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS

Durante el proceso de las audiencias se pudo visibilizar que existe un acuerdo de diversos actores dentro del ecosistema universitario, acerca de la necesidad de avanzar en la acreditación de las carreras en sedes y recintos universitarios de manera que el mejoramiento de la calidad de la educación superior costarricense no solo se dé en sedes centrales, sino en las diferentes regiones de Costa Rica.

También, se mencionó que a pesar de que las Universidades Públicas son quienes cuentan con mayor número de carreras acreditadas, el esfuerzo de acreditación puede incrementar dentro de ellas con la finalidad de fortalecer la calidad de la educación que brindan.

Por otra parte, si bien no se encuentra en manos de las Universidades Públicas, esta comisión conoció la necesidad de promover la acreditación de las carreras en universidades privadas y sobretodo se señaló la necesidad de establecer como obligatoria la acreditación de las carreras de educación con el fin de asegurar que el nivel de educación que imparten educadores en primaria y secundaria haya pasado por estándares de calidad.

Asimismo, se considera importante señalar que ya existen en corriente legislativa expedientes como el 21.578 que permitirá llevar a cabo una discusión amplia al respecto.

8. AUSENCIA DE UN SISTEMA INTEGRADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

Uno de los señalamientos más importantes realizados en el proceso de audiencias en la comisión, fue la ausencia de un sistema integral en materia de educación superior. Esto no permite tener una ruta clara de cuál debe ser el camino a seguir en cuanto a las decisiones que se deben tomar en materia de admisión, fortalecimiento, permanencia y graduación en la educación superior pública.

Esto lo advirtió el Estado de la Nación cuando se presentó en audiencia en la comisión:

> [...] una característica importante de la visión de la educación superior en el país es que nosotros no tenemos un sistema nacional de educación superior, por la forma en que se fueron desarrollando las universidades, primero surgieron las estatales, se creó el Consejo Nacional de Rectores, y ahí se conformó el sistema estatal, después vinieron las universidades privadas que están en una asociación que se llama UNIRE del cual no participan todas las universidades, pero hay un tema importante, que es como una primera conclusión, no hay un sistema nacional de educación superior integrado; tenemos las universidades estatales por un lado y las universidades privadas por otro.

Esta llamada de atención que realiza el Estado de la Educación resulta esencial para la discusión del acceso a educación superior, dado que en la actualidad la oferta de universidades en el país es abundante, no obstante, eso no se traduce en aumento de cobertura ni diversidad de oferta en áreas del conocimiento, sino que las universidades tanto públicas como privadas vienen ofreciendo carreras concentradas en algunas áreas específicas y en las mismas zonas geográfica, lo que se traduce a una redundancia de sedes en pocos cantones.

Es por este motivo que se ha visualizado como relevante este punto, de manera que exista una mejora en la calidad formativa, así como una adecuación de los costos de cursos y carreras. La creación de este posible sistema integrado de Educación Superior, debe realizarse en el marco de una negociación entre el Ministerio de Educación Superior Pública, universidades públicas y universidades privadas.

9. ACERCA DE LA ADMISIÓN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

La admisión de estudiantes en las universidades públicas fue otro de los temas discutidos en la comisión legislativa. En ocasiones esta discusión se basó en concepciones erróneas que se tienen de las universidades, por ejemplo, que las universidades públicas reciben una mayor cantidad de estudiantes que provienen

de colegios privados que de colegios públicos, y que reciben estudiantes que provienen de los quintiles de la población más privilegiados.

Esas afirmaciones no coinciden con los registros de admisión de las universidades, como lo evidencia el siguiente cuadro:

Mayoría de estudiantes proceden de colegio públicos

2008	Colegios Privados	23.5%
	Colegios Públicos	74.7%
2017	Colegios Privados	13.9%
	Colegios Públicos	86.1%

Fuente: División de Planificación Interuniversitaria, OPES CONARE a partir de los datos obtenidos en las instancias competentes de cada una de las universidades

Como se puede observar los estudiantes de las universidades públicas provienen en una amplia mayoría de colegios públicos, por lo que resulta inexacto afirmar que las universidades públicas están dejando por fuera a los estudiantes de colegios públicos o que la universidad pública es concebida para que únicamente estudiantes de colegios privados ingresen.

Otro de los señalamientos que se realiza es que las Universidades Públicas, admiten sobre todo a estudiantes que provienen de familias económicamente privilegiadas, esta también es una concepción imprecisa si la contrastamos con los datos del Estado de la Educación PEN:

Acceso a Educación Superior Pública por distribución del ingreso

	Educación Superior Pública	Educación Superior Privada
Primer quintil	9%	6%
Segundo quintil	19%	11%
Tercer quintil	22%	21%
Cuarto quintil	26%	31%
Quinto quintil	25%	31%

Fuente: Programa Estado de la Educación-PEN

Estos datos no pueden ser analizados de manera aislada. Si bien las universidades públicas son más inclusivas, existe un margen de exclusión y de imposibilidad de acceso a la educación superior pública. Esto responde a barreras estructurales que no son precisamente una problemática de la educación superior, sino del sistema de educación pública costarricense como un todo.

Barreras estructurales como la baja graduación, el escaso éxito educativo en secundaria y las diferencias entre regiones están generando estos nudos de acceso a la educación superior pública. Estos retos en materia de educación diversificada han sido detectados y las universidades en conjunto con el Ministerio de Educación cuentan con una agenda de cooperación, que fue expuesta a esta comisión legislativa. (*Desafíos de la Educación Pública Costarricense y Aporte de las Universidades* , 2019).

10. A PROPÓSITO DEL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La educación superior pública en Costa Rica cuenta con garantías constitucionales, mencionadas anteriormente en este informe, como la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el financiamiento del Estado.

Esto fue así estipulado por los constituyentes en la norma de mayor rango dentro del ordenamiento jurídico costarricense. Varios de ellos intervinieron y señalaron la

necesidad de establecer el financiamiento del estado y brindar la autonomía económica a las universidades.

El constituyente Baudrit Solera señaló:

> En cuanto a la autonomía económica, la Carta del 71 habla de dotar a nuestra Universidad de las rentas necesarias para su sostenimiento. Sin embargo, ha sido necesario acudir al sistema de subsidios por parte del Estado. El procedimiento es peligroso. En el futuro, cualquier gobernante, por un motivo u otro, empeñado en que desaparezca la Universidad, podrá reducir el auxilio económico del Estado o bien suspenderlo del todo. De ahí el empeño que han sostenido para fijar en la Constitución la obligación del Estado de otorgar a la Universidad un subsidio anual no menor del 10% del total de gastos del Ministerio de Educación. De consignarse en la nueva Carta Política una norma en ese sentido, la autonomía universitaria, en lo económico, se habrá alcanzado. (Actas Asamblea Nacional Constituyente n 160, 1949)

En la misma línea, Baudrit Solera señaló:

> ***Lo que perseguimos es evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros.*** Le educación primaria o secundaria no corren ningún riesgo. En cambio, la situación de la Universidad es bien distinta. Mañana, si la Universidad no se adapta al ambiente político imperante, un Congreso, con el propósito de liquidarla, lo podrá conseguir fácilmente rebajando el subsidio del Estado. Ya dije que si no estuviéramos viviendo el régimen actual, la Universidad habría desaparecido, o bien se hubiera convertido en una dócil dependencia del Poder Ejecutivo. Ya se tramaba, en este mismo recinto, y por el último Congreso en ese sentido. Hasta se barajaban los nombres de las personas que nos iban a sustituir, en la dirección de la Universidad. ¿Quién nos asegura que en el futuro no podría presentarse una situación parecida? ***Precisamente para evitar que esto pueda llegar a presentarse, es necesario, indispensable, dotar a la Universidad de Costa Rica de una auténtica independencia administrativa, docente y económica***. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Acta n 160)

Por su parte, el constituyente Rojas Vargas también dejó en actas la visión clara que tenía sobre cómo la autonomía económica debía ser asegurada a las

universidades, dado que, si esta no fuera asegurada, no existiría independencia de las universidades para la generación de conocimientos. El constituyente señaló:

> para que pueda cumplir su elevada misión, requiere contar con la autonomía en sus tres aspectos: docente, administrativa y, en especial, económica. Si la Universidad no cuenta con una base económica firme, su independencia será un mito. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Acta n 160)

En el mismo sentido, Ortiz Martín, también constituyente, señalaba que la universidad debía poder contar con su propia base económica para tener libertad de actuar y no estuviera subordinada a los deseos del poder del gobierno de turno, y señalaba además que la universidad constituía un pilar fundamental para la generación de profesionales que aporten a la construcción de la sociedad costarricense.

> Es para mi, sumamente grato, defender en esta ocasión las rentas propias de la Universidad de Costa Rica. Soy de los que creen, y siempre lo he venido creyendo, que para que ésta sustente una verdadera libertad, necesita ante todo, su independencia económica. No es posible pensar que exista autonomía y verdadera independencia de un organismo, si ésta no está enraizada en su propia base económica, que le permita actuar a una forma, que no esté subordinada al poder del Estado.
>
> (...) Pero viene la Universidad a solicitar ante esta Asamblea que se le otorgue la autonomía económica a que es merecedora, y ven todos, que para ella, que es el verdadero centro intelectual de toda la nación, es mucho lo que se pide; y que tiene suficiente con haber levantado un pobre edificio; ignorando quizá, que es la Universidad el primer medio fundamental en el desarrollo de un país, desde su aspecto cultural. Sin ella, es muy posible que las demás instituciones autónomas tendrían que cerrar sus puertas, ya que es la Universidad quien brinda al servicio del pueblo, los más connotados intelectuales y técnicos que hoy en día se hallan en los Bancos como egresados de Ciencias Económicas, en los laboratorios, como cazadores de microbios: haciendo caminos y puentes, como ingenieros civiles. La Universidad, señores, solamente tiene una finalidad o propósito, y es de darse sus

> propios discípulos, profesionales que han de integrar las fuentes progresivas y culturales de la nación. (Asamblea Nacional Constituyente,1949, Acta n 160.)

Una vez realizado este breve recorrido histórico acerca de dónde nace la necesidad del financiamiento estatal a las universidades, nos permitimos señalar que los argumentos de los constituyentes siguen vigentes. El dinero que dirige el Estado costarricense en materia de educación superior pública, no resulta más que una inversión para el mismo Estado. La educación, impacta en distintos niveles como la igualdad y equidad social, la productividad y competitividad económica, la creatividad e incluso el ejercicio de la ciudadanía. Estas diputaciones consideran entonces que las universidades del Estado deben asegurar el acceso a la educación sin restricción, y asegurando un sistema que logre eliminar barreras de entrada, que apoye a la población pobre y de clase media y que asegure la permanencia y graduación de la población universitaria. Del mismo modo resaltan que la acción social y la investigación deben ser pilares de este sistema, por lo que la asignación de fondos públicos para el financiamiento de las universidades es una necesidad, pero sobre todo una inversión país.

Conocen estas diputaciones los acalorados debates que se realizaron en la comisión legislativa, que trascienden hacia la región latinoamericana e incluso los modelos europeos han sido puestos en discusión. Los debates valoran distintos modelos, y en el caso costarricense, los fondos provienen del FEES, de la venta de servicios y del pago por monto de matrícula. Sin embargo, se ha planteado en la comisión el afán de que las universidades públicas privilegien la venta de bienes y servicios y el pago por monto de matrícula. Este último aspecto se abordará en la siguiente sección del informe.

La venta de bienes y servicios en las universidades

Con respecto a la venta de bienes y servicios que realizan las universidades públicas, estas instituciones desde hace varios años tienen ya relaciones con sector privado, público e internacional. Este tipo de relacionamiento de las universidades se puede realizar de diversas formas:

- **Investigación y desarrollo:** Producción y venta de bienes de base tecnológica, investigación con financiamiento complementario e investigación contratada.
- **Transferencia de conocimientos:** Capacitación y educación continua y licenciamiento.
- **Servicios científicos y tecnológicos:** Servicios técnicos, de laboratorio, consultorías y asesorías

Esto no es algo nuevo y se practica tanto en el sector privado como en el sector público. De la vinculación con el sector privado, alrededor del 43% corresponde a investigación o desarrollo tecnológico; con el sector público, las actividades en un 55% son asesorías y consultorías, capacitaciones, educación continua, talleres y cursos. (Pennington, H. *El Financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica*, p 103).

Consideramos las diputaciones firmantes de este informe que este tipo de trabajo conjunto puede aportar en distintas vías como la innovación e inversión. Por ello, se aplaude la posibilidad de generar mayor venta de bienes y servicios por parte de las universidades públicas. Sin embargo, hemos de señalar que dicha venta de bienes y servicios no debe implicar la mercantilización de la educación superior pública, el abandono de las funciones esenciales de las Universidades en el fomento de nuevas personas profesionales calificadas y el aseguramiento de educación para el estudiantado, siempre con un enfoque integral y humanista que históricamente le ha caracterizado.

La venta de bienes y servicios no debe entenderse como una forma de socavar la autonomía económica de las universidades. La función estatal de transferencias de recursos por medio del FEES no puede ni debe ser sustituida ni vulnerada, pues es realmente la que garantiza el autogobierno, como se ha explicado anteriormente.

11. ACERCA DEL MODELO TARIFARIO

El sistema de cobros y tarifas en las universidades también es un tema que surgió en el desarrollo de las audiencias de la comisión legislativa. En este sentido,

consideran las diputaciones firmantes que este debate requiere claridad de algunos elementos. El primero es el fin de la redefinición del modelo tarifario, es decir, cuál es la necesidad del sistema universitario que debe atenderse con la modificación de dichos modelos. En síntesis, se trata definir el objetivo de tal modificación. De seguido, se debe tener precisión de adónde se dirigirán los nuevos ingresos y para qué serán utilizados.

Además, las universidades deben tener presentes una serie de aspectos esenciales en materia de inclusión y cierre de brechas para concebir un nuevo modelo, por ejemplo:

- Un modelo tarifario no deberá nunca afectar a la población estudiantil con ingresos bajos o medios.
- En caso de generarse un nuevo modelo tarifario, el sistema de becas debería ser estudiado y fortalecido.
- El modelo tarifario debe buscar equilibrios; en ese sentido, nunca deberá depender del ingreso de estudiantes con mayores recursos.
- La implementación de un nuevo modelo tarifario no debe realizarse en detrimento de los fondos recibidos del FEES.

12. DISTRIBUCIÓN DEL FEES

Una de las principales preguntas que se realizó a todos los actores participantes del proceso, era si se consideraba necesaria una redistribución del FEES. Las respuestas a esta interrogante eran de diversa índole, y para analizarla es necesario conocer a profundidad la manera en que el fondo ha venido siendo distribuido y por qué se distribuye de esa manera.

Como primer punto, es relevante aclarar que la distribución del FEES sí ha tenido cambios en el transcurrir de los años e incluso esta se puede catalogar en etapas:

Etapas históricas de distribución del FEES

Etapa	UCR	UNA	TEC	UNED
1976-1980	66,04%	22,50%	11,46%	-
1981-1985	59,0%	23,5%	11,5%	6,0%
1986-1988	57,89 %	23,40 %	11,42 %	7,29 %
1989-1998	57,90%	23,44%	11,30%	7,36%

Fuente: Distribución del Fondo Especial para el financiamiento de la Educación Superior universitaria -FEES-, CONARE, 2018

Posteriormente, a estas fechas se ha señalado que entre 1999-2000 se mantiene la distribución relativa de años anteriores, entre 2001 y 2004 los porcentajes se modifican debido a la aprobación de la ley de protección al trabajador (Ley 7983) la cual generaba impacto en las universidades a partir del 2001, debido a esto existió un compromiso estatal de girar un monto mayor para hacer frente a las implicaciones de la ley 7983.

Distribución del FEES entre 2001-2004

Año	UCR	UNA	TEC	UNED
2001	57,82%	23,48%	11,29%	7,42%
2002	57,85%	23,45%	11,27%	7,42%
2003	57,83%	23,44%	11,29%	7,45%
2004	57,79%	23,40%	11,30%	7,51%

Fuente: Distribución del fondo especial para el financiamiento de la educación superior universitaria –fees–, CONARE, 2018

A partir del año 2005, los conceptos de la Ley de Protección al Trabajador quedaron incorporados en la base del cálculo del FEES, y en el año 2005 se crea el Fondo

del Sistema, con el objetivo de impulsar el fortalecimiento de la Educación Superior Pública Estatal. A partir del año 2010 y hasta el año 2017 se mantiene del mismo modo, pero justamente en este año el Consejo Nacional de Rectores realiza un análisis y se toman una serie de decisiones, entre ellas están:

- Revisar la estructura, y el monto del Fondo del Sistema para favorecer a las universidades con menor porcentaje del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES).
- Revisar la distribución del Fondo del Sistema para garantizar su finalidad de equidad y solidaridad con las universidades con menor porcentaje del FEES.
- A partir del año 2018 el Fondo del Sistema crecerá en la misma proporción que el FEES.
- Los recursos adicionales del Fondo del Sistema producto de esta gradualidad serán asignados para impulsar la equidad en la distribución de este Fondo.
- Se ratifica que, en el marco del Fondo del Sistema, el 1,5% del FEES Total será destinado a la Universidad Estatal a Distancia (UNED) en fortalecimiento a la educación a distancia.

Con estos ajustes, los porcentajes en 2019 son los siguientes:

Distribución del FEES 2019

Año	UCR	UNA	TEC	UNED
2019	55,97%	23,09%	11,50%	9,44%

Fuente: Distribución del fondo especial para el financiamiento de la educación superior universitaria –fees–, conare, 2018

Como se puede observar, la distribución del FEES ha cambiado a partir de criterios técnicos y también de los deberes que requieren cumplir los centros de enseñanza superior pública. Ahora ante la recurrente pregunta de si el FEES debe ser redistribuido, la conclusión a la que estas diputaciones han llegado es que el FEES debe estar en constante estudio y análisis, y que a partir de esto las universidades

pueden en efecto realizar una redistribución consecuente con una educación superior de calidad.

Sin embargo, esta redistribución debe atender algunos elementos necesarios como los plazos para la nueva ejecución, los criterios técnicos a partir de los cuales se redistribuiría, los indicadores y tipos de indicadores de medición y los actores que deben participar de este análisis por dar algunos ejemplos. Este proceso, consideran estas diputaciones, deberá ser un análisis sesudo, técnico, pero sobretodo liderado a lo interno de las universidades públicas y el CONARE.

13. TODAS LAS UNIVERSIDADES GENERAN VALOR PÚBLICO PARA EL PAÍS

El valor público que generan las universidades estatales costarricenses es incuestionable. La Comisión Legislativa, y la sociedad costarricense en general, han observado las ventajas de invertir en instituciones de educación superior que pertenezcan al Estado. Estas han fomentado y se han posicionado como líderes en docencia, acción social e investigación en la región e incluso alcanzan posiciones privilegiadas en rankings universitarios.

Algunos ejemplos de este valor público generado en las universidades se detallaron en la comisión. Se señalaron ejemplos como: la labor del Centro Nacional de Alta Tecnología y el Programa Estado de la Nación, la labor que realizó la Universidad de Costa Rica con BITNET- Internet para suministrar internet en el país, la producción de suero antiofídico del Instituto Clodomiro Picado, el trabajo del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas y el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica ambos de la Universidad Nacional y la Red Sismológica Nacional.

La UNED y el TEC también han realizado aportes sustanciales. La UNED, con el laboratorio de fabricación de *flat bat,* compite a nivel mundial en trabajos de investigación utilizando técnicas modernas de enseñanza a distancia; y el TEC puso

en órbita el primer satélite construido completamente en suelo tico. Todo esto nos lleva a afirmar que en la confluencia de todos los saberes que se desarrollan en las 5 universidades públicas se encuentra el valor esencial del modelo universitario costarricense, que promueve desde las letras, artes, las ciencias básicas, agroalimentarias e ingenierías hasta los saberes en ciencias sociales y económicas.

El valor público que estas aportan ha sido un pilar fundamental de la sociedad costarricense de distintos contextos, pero sobretodo en contextos de crisis como el que se enfrenta actualmente y donde las universidades han generado acciones como:

- La transferencia de anticuerpos purificados a personas enfermas por COVID-19, por medio del plasma de personas convalecientes.
- La vacuna y tratamientos a partir de inoculación en caballos, para extracción de anticuerpos monoclonales.
- El desarrollo de prueba diagnóstica del virus, rápida, asequible y barata.
- El desarrollo de dos prototipos de ventiladores mecánicos, uno de ellos portátil, para producción local por empresas.
- El diseño y producción de mascarillas protectoras, en impresoras 3D.
- La donación de 8000 medios de cultivo para transporte de muestras.
- Puesta a la orden de flotilla de vehículos institucionales para transporte de medicamentos.
- Ofrecimiento instalaciones universitarias adecuadas para atención de pacientes leves y moderados, en caso de ser necesario.

Esta discusión no debe circunscribirse únicamente a iniciativas en el área de salud y en aportes científicos y tecnológicos, olvidando todo el aporte cultural y artístico y las posibilidades de movilización social que las universidades públicas han promovido en estas áreas. Es así como toma alta relevancia el necesario impulso de la educación superior pública, guiada por los intereses vinculados con el bienestar de la sociedad costarricense y la garantía de un desarrollo sostenible.

14. SOBRE REGIONALIZACIÓN

Casi todas las instituciones que se presentaron en audiencia en la comisión hicieron referencias a aspectos clave para mejorar el proceso de regionalización que han realizado las universidades públicas. Cabe destacar que el proceso de regionalización es un proceso en el cual las universidades se fortalecen con la participación comunitaria de las regiones, y las regiones se fortalecen con la presencia de los centros de enseñanza superior.

El empoderamiento y el desarrollo de las comunidades a partir de proyectos universitarios en las regiones es un elemento que se debe seguir replicando y fortaleciendo. A la vez la regionalización debe ser vista como el proceso de articulación de la institucionalidad en las regiones y como un esfuerzo por robustecer las oportunidades laborales, productivas, culturales, de las regiones donde las sedes y recintos universitarios se sitúan.

El Consejo Nacional de Rectores indicó en su audiencia que las Universidades han duplicado la cantidad de cupos en las regiones desde el año 2008 al año 2017.

Comparación de cantidad de cupos en el año 2008 y 2017

Año	Tipo de sede	Nominal	Porcentual
2008	Sede central	9212	72%
	Sedes y recintos regionales	3630	28%
2017	Sede central	11789	62%
	Sedes y recintos regionales	7160	38%

Fuente:OPES. División de Planificación Interuniversitaria a partir de los datos obtenidos en las instancias competentes de cada una de las universidades.

Asimismo, en audiencia el señor Eduardo Sibaja, indicó que:

> También se afirma que las universidades estatales sólo invertimos en el valle central y hemos descuidado las regiones. Vean que hemos hecho un esfuerzo tal vez no suficiente y reconocemos que se puede hacer muchísimo más, pero vamos en esa ruta; esta es la matrícula de 2008, entre sedes centrales y regionales, teníamos cupos de nueve mil en el valle central y de tres mil seiscientos. Ya en 2017, duplicamos los cupos en las regiones y pensamos que tenemos que seguir haciendo un esfuerzo importantísimo, no solo para los cupos, sino abrir más carreras en las zonas rurales. Sin embargo, tenemos presencia en muchas, por supuesto la mayor presencia la tiene la UNED, por las características propias de una universidad a distancia.

En la misma audiencia el señor Henning Jensen señaló lo siguiente:

> Sin embargo, sí es importante tomar en consideración que el recorte del FEES tiene repercusiones y entre las repercusiones, por supuesto que está aquello que tiene que ver con las inversiones que podamos hacer en la ampliación de la oferta académica en la sede Rodrigo Facio y en todas las sedes.
>
> Termino diciendo que durante los últimos siete años la Universidad de Costa Rica ha aumentado en un 58%, el presupuesto de las sedes regionales, y como ha sido demostrado en la presentación que hizo don Eduardo, ese proceso de crecimiento de la inversión académica y presupuestaria en las sedes regionales, es una inversión en constante crecimiento.

Es necesario reconocer los esfuerzos que han venido realizando las administraciones universitarias para fortalecer la enseñanza de la educación superior en las regiones, no obstante, **el proceso de regionalización debe ser profundizado y acelerado**, dado que la enseñanza en las sedes y recintos regionales aún tiene muchas deudas que ser solventadas.

Como bien se señala en el *Estado de la Educación (2019)* hay algunas deudas y pendientes en materia de regionalización, la primera de ellas es que la presencia universitaria ha sido más reactiva que prospectiva, se indica que la oferta no se ha planteado a partir de las necesidades de las regiones sino más bien a solicitud de autoridades locales o grupos organizados de estas regiones. De seguido, se indica

que no existe una política de regionalización universitaria y que existe redundancia entre las localidades donde se han instaurado las sedes y recintos regionales y la oferta de carreras.

Este informe también señala que la oferta académica para las sedes y recintos fue trasladada a partir de la oferta académica ofrecida en la sede central sin tener en cuenta que existía la necesidad de realizar adecuaciones para las regiones. Asimismo, agrega el informe que los esfuerzos para responder a las necesidades locales son muy recientes y han encontrado resistencia en las sedes centrales. En este sentido también se señala que hay fuerte dependencia a sedes centrales para diseñar y autorizar programas y que prevalece una visión de los recintos universitarios de la GAM.

Otro de los desafíos señalados por este informe es que las universidades públicas han impactado de manera modesta en el desarrollo regional, a pesar de la claridad de que la presencia universitaria no resolverá por sí misma el rezago de desarrollo en algunas de las regiones. Finalmente, el informe señala que uno de los grandes retos es la posibilidad de aumentar significativamente la cobertura y calidad de la educación superior en las regiones, teniendo en conocimiento que estas enfrentan obstáculos como las deficiencias del sistema en secundaria que gradúa pocos estudiantes y el alto costo de las sedes regionales en relación con los resultados que logran acumular.

Ante este escenario consideran estas diputaciones que es necesario enfocar los esfuerzos de regionalización atendiendo los desafíos señalados, estiman estas diputaciones que estas acciones pueden incluirse en el Plan de Desarrollo de Educación Superior que las universidades se encontraban preparando.

V. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este informe se encuentran clasificadas en tres ejes específicos: el rol del estado en el fortalecimiento de la educación, el cierre de brechas en la Educación Superior Pública y la Eficiencia en la gestión de las universidades públicas, los cuales se comprenden a partir del ejercicio de autonomía universitaria.

1. ROL DEL ESTADO EN EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El Estado costarricense está llamado a fortalecer la educación costarricense y la educación superior pública, apegado a lo establecido en la Constitución Política y a los principios democráticos y de priorización de la educación costarricense como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho.

El **Estado costarricense** debe entonces:

Asegurar el cumplimiento y respeto de los artículos 84 y 85 de la Constitución Política desde los distintos Poderes de la República.

- Realizar un análisis de la Educación Superior en su conjunto, pública y privada, tal como lo recomienda el Informe del Estado de la Educación, y su incidencia en la sociedad. A partir de este estudio valorar la creación de un sistema o una política de educación superior pública para coordinar ambas modalidades de Educación Superior. En la construcción de este análisis debería ser tomada en cuenta a distintos actores de la sociedad costarricense involucrados en la materia y también los diferentes actores de la comunidad universitaria, y algunos de los elementos necesarios que deben incluirse en esta política es la regionalización, acceso, calidad de la educación, oferta académica y el impacto en el desarrollo nacional.
- Fortalecer el sistema de educación secundaria y en específico, de educación diversificada para ampliar su cobertura y velar por la universalización.
- Iniciar un proceso de diálogo entre la Contraloría General de la República y las Universidades Públicas, con la finalidad de que establezcan acuerdos de

consenso sobre mecanismos y procedimientos para la clasificación del superávit, especialmente adaptado al quehacer particular de las Universidades, como es el caso de la investigación y el desarrollo de la inversión.

Por su parte la Asamblea Legislativa puede aportar específicamente de la siguiente manera:

- Respetar y hacer cumplir los artículos 84 y 85 de la Constitución Política desde los distintos Poderes de la República.
- Constituir una comisión de investigación y análisis sobre el estado de la Educación Superior Privada, lo que incluye la totalidad de las instituciones que imparten carreras de la Educación Superior, las instituciones parauniversitarias y el CONESUP.
- Elevar a rango constitucional el rol e integración de la Comisión de Enlace, con el fin de que todas las partes puedan contar con la claridad jurídica de la composición de la comisión y esta no pueda ser modificada de manera unilateral por el Ejecutivo.
- Aumentar la representación del movimiento estudiantil dentro de la Comisión de Enlace.
- Apoyar las gestiones para asegurar la calidad de la educación superior, por medio de la promoción de la acreditación tanto para universidades públicas como privadas.
- Estudiar ampliamente el *expediente legislativo 21.578 Reforma a la Ley del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP).*
- Aprobar de manera célere el *expediente legislativo 21.749 Ley de Apoyo a la Cultura de Denuncia contra el Hostigamiento Sexual,* con el fin de promover universidades libres de impunidad a causa de hostigamiento sexual y violencia contra las mujeres.

2. LAS UNIVERSIDADES DEBEN CONTINUAR CON SU APORTE EN EL CIERRE DE BRECHAS Y FORTALECER SU ROL DE MOVILIZADOR SOCIAL

Las **universidades** son motores de movilidad y transformación social, no obstante, el esfuerzo por cerrar las brechas de desigualdad debe ser continúo y requiere de mayores esfuerzos por parte de todos los actores sociales incluidos los centros de educación superior pública. Ante ello recomendamos:

- **Regionalización:** Acelerar y profundizar el proceso de regionalización realizado por las universidades. A partir de recomendaciones específicas generadas en comisión como lo son:
    - Establecer como una prioridad la regionalización en el Plan de Desarrollo de Educación Superior.
    - Aumentar la cobertura a partir de criterios técnicos y de estudios de las necesidades de las regiones.
    - Mejorar la calidad de la educación superior en las regiones ofreciendo programas de estudio actualizados y acreditados.
    - Repensar el modelo de titulación y de oferta, pudiendo abrir camino a otorgar títulos como diplomados.
    - Generar encadenamientos con otros sectores productivos como el sector turismo.
- **Sistemas de admisión:** Estudiar los mecanismos de admisión que están siendo implementados por las universidades para replicar acciones afirmativas a favor de la admisión de sectores y poblaciones históricamente vulnerabilizadas en todo el país.
- **Cierre de brechas de género:**
    - Realizar acciones afirmativas para el cierre de brechas de género en distintas áreas del conocimiento como las ingenierías, ciencias básicas, STEM.
    - Transversalizar el enfoque de género y derechos humanos en todo el quehacer universitario.
    - Asegurar mecanismos de denuncia para cualquier tipo de discriminación y violencia que se vivan dentro de las Universidades Públicas.

    - Estudiar los reglamentos contra el Hostigamiento Sexual de las Universidades Públicas e introducir las mejoras que correspondan.
- **Innovación del modelo académico y la oferta curricular:** Generar un proceso de revisión del modelo académico actual, y de la titulación resultante de ese modelo, de manera que se consideren las experiencias de Universidades internacionales fuera de Latinoamérica, quienes han integrado los dos niveles de pregrado (bachillerato y licenciatura) o que han incluso eliminado el grado de licenciatura. De manera que se facilite el acceso a mercados de trabajo profesional y se logre la eficiencia en el manejo de recursos públicos. Dentro de esto, es importante la coordinación con Colegios Profesionales, los cuales definen los grados académicos con el que el profesional en materia puede ejercer.

3. LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Las universidades públicas deben hacer valer las oportunidades de mejora en la gestión institucional para lograr una universidad más eficiente, más transparente y que esta pueda ser ejemplo de eficiencia en su gestión y en el uso de los recursos. Por lo que se les recomienda:

- **Transparencia y rendición de cuentas:**
    - Establecer indicadores o mecanismos de trazabilidad que aseguren el seguimiento de la gestión de los recursos públicos.
    - Crear sistemas integrados de reclutamiento y selección de personal para garantizar procedimientos transparentes y profesionales de excelencia.
- **Uso del Sistema de Compras Públicas:** Utilizar el sistema de compras públicas tal y como fue recomendado por las distintas instituciones.
- **Planificación**: Presentar propuestas, por parte de las universidades y por medio de la comisión de enlace, para que planteen presupuestos plurianuales para desarrollar sus programas.

- **Distribución adecuada de los recursos financieros:** Promover una serie de recomendaciones señaladas en comisión y a lo interno de las universidades tales como:
    - Establecimiento a un tope a las anualidades.
    - Disminución al porcentaje de las anualidades.
    - Los incentivos salariales deben establecerse a partir del desempeño y no a partir de la antigüedad.
    - Implementar cambios en el régimen salarial docente con el fin de disminuir la notable desigualdad que existe entre varios sectores de las instituciones, frenar el crecimiento excesivo de los salarios más altos, ofrecer salarios más competitivos de ingreso y condiciones apropiadas para una mayor estabilidad laboral para los docentes parcial o totalmente interinos. Esta acción se extendería, además, al sector administrativo.
    - Revisar cuales son todas las acciones en materia de contención del gasto en las diferentes universidades con el fin de que puedan ser replicadas en cada una de las universidades.
- **Evaluación de desempeño:**
    - Realizar un estudio de la forma en que se evalúa el desempeño de las personas funcionarias y sobretodo en el sector docente, esto con objetivo de promover la actualización y excelencia.

- **Eficiencia en los trámites universitarios:**
    - Reducir los tiempos de acción y reacción en los distintos ámbitos de gestión y de motivar la innovación y la mayor productividad del quehacer universitario.
    - Hacer más con los mismos recursos, será el gran desafío por enfrentar para los años venideros.
    - Digitalizar y simplificar todos los trámites administrativos de las Universidades.

Finalmente, estas diputaciones quisieran señalar que este informe de comisión del FEES, tiene como objetivo principal señalar las oportunidades de mejora que enfrentan los centros de enseñanza superior pública y que esta oportunidad puede ser aprovechada dentro de la comunidad universitaria para acelerar y profundizar cambios a favor de las y los estudiantes y de la sociedad costarricense.

DADO EN SAN JOSÉ, ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA, A LOS ONCE DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL VEINTE.

Enrique Sánchez Carballo
Diputado

Mario Castillo Méndez
Diputado

VI. BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019-2020), A*ctas de la Comisión especial que estudie, analice y eventualmente proponga proyectos de ley o reformas en relación con la administración del fees*, Abril 2019-Enero 2020, San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019) *Expediente 21.578 Reforma a la Ley del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP),* San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2019) *Expediente 21.749 Ley de Apoyo a la Cultura de Denuncia contra el Hostigamiento Sexual,* San José, Costa Rica.

Asamblea Nacional Constituyente (1949) , *Acta Asamblea Nacional Constituyente n 160*, San José, Costa Rica.

Comisión de Enlace (2020) *Anexo 1 al acuerdo de la Comisión de Enlace para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal FEES 2020, Medidas de Contención del Gasto*, San José, Costa Rica.

Consejo Nacional de Rectores(2018), *Distribución del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria –FEES*, San José, Costa Rica.

Consejo Nacional de Rectores (2019), *Sala IV da curso a acción de inconstitucionalidad interpuesta por las universidades públicas contra plan fiscal,* San José, Costa Rica.

Jensen, H (2011), *El Financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica*, San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación (2019), *Desafíos de la Educación Pública Costarricense y Aporte de las Universidades* ,San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación (2019), *Séptimo Informe Estado de la Educación* / PEN ,San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la República de Costa Rica (1993), *Resolución 1313-93* , San José, Costa Rica.

Universidad de Costa Rica (2019), *Las facultades de Ciencias Agroalimentarias y Ciencias apoyan tope al pago de anualidades*, San José, Costa Rica.