ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY REGULADORA DEL FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 23.380

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: A solicitud de la parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY

LEY REGULADORA DEL FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Expediente N.° 23.380

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El financiamiento de la educación en Costa Rica no se ha puesto en duda a lo largo de décadas. En particular, la educación universitaria siempre ha sido evaluada como un mecanismo de movilidad social, fundamental para el país.

Esto lo entendieron así los constituyentes y quedó en evidencia con la moción presentada por el Diputado Fernando Baudrit, en los siguientes términos:

> *"El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Cota Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor del diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la Educación Pública, que se le girará en cuotas mensuales".*

Desde ese momento se generó un gran debate sobre la asignación de los recursos entre la educación primaria y secundaria, frente a la educación universitaria. Quien más se opuso fue don Luis Dobles Segreda (ver Acta de la sesión 160, tomo III, pp. 388 y siguientes y pp. 313 y siguientes) y su principal argumento era lo poco democrático que representaba darle un porcentaje de los recursos dedicados a la educación, a nivel constitucional, para las universidades.

En particular, porque no se tenía certeza de ¿cuáles eran las necesidades reales de la universidad? También se opusieron a la moción don Luis Felipe González Flores, don Fernando Volio Sancho y don Ricardo Esquivel Fernández. En esa discusión se presentaron tres mociones que dejaban a la Asamblea Legislativa la facultad de otorgar los recursos a la universidad, de acuerdo a la capacidad del erario y correspondería al Ministerio de Hacienda establecer el monto. El texto final aprobado, luego de un intenso debate, fue:

> *"El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá a su mantenimiento con una suma no menor del diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la Educación Pública, que se le girará en cuotas mensuales. Transitorio: Al porcentaje mínimo a que se refiere el artículo… se llegará así: 6% el año entrante y un uno por ciento anual más en los siguientes de 1951, 1952, 1953 y 1954"*.

El crecimiento de la Universidad de Costa Rica y el surgimiento de otras universidades públicas motivaron que, en 1977, se promulgara la Ley N°6052, que reformó el artículo 85 de la Constitución Política, quedando su redacción así:

> *"El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de educación superior. El Estado les creará rentas propias, además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias".*

Para los efectos de darle una gradualidad a la redistribución, que ya se planteaba en esa época, se agregó un transitorio, en los siguientes términos:

> *"Transitorio.-Para los períodos fiscales de 1977 a 1980 inclusive, se asignará a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, dentro del presupuesto general de gastos del Estado, las subvenciones que sean necesarias para complementar sus rentas hasta garantizarles, conforme a la disponibilidad de los recursos que establece la Ley Nº 5909 de fecha 10 de junio de 1976, los montos globales de operación señalados para esos mismos años de conformidad con el documento "Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior", aprobado por la Comisión de Enlace el 6 de setiembre de 1976 con base en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica. En cuanto a los gastos de inversión, el Poder Ejecutivo gestionará de común acuerdo con el Consejo Nacional de Rectores, los préstamos internacionales que sean necesarios, y se hará cargo del financiamiento de los fondos de contrapartida y del servicio de la deuda resultantes, por todo el plazo correspondiente, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos fiscales. La Asamblea Legislativa, a más tardar dentro de los períodos ordinarios de sesiones de 1979 a 1980, establecerá las disposiciones constitucionales necesarias para garantizar la efectividad de la financiación de la educación superior previstas en el artículo 85, para los años posteriores a 1980."*

Como se puede ver, con esta norma, el Estado solamente quedó obligado a contribuir a su mantenimiento con las sumas que fuesen necesarias, sin que se estableciera mínimo alguno. O sea, no implicaba un crecimiento del Fondo sino de dotar a las universidades de recursos necesarios y suficientes. En este punto, es el transitorio que asegura el financiamiento de 1977 a 1980 y corresponde a la Asamblea Legislativa garantizar la efectividad de la financiación para los años posteriores, lo cual se cumple con la aprobación de la Ley N°6580, en 1981 y que aún se encuentra vigente. El texto es el siguiente:

> *"Artículo 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias,*

independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese Fondo Especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan. El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo. El Poder Ejecutivo incluirá, en el Presupuesto Ordinario de Egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda. Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa."

Transitorio. - Durante el quinquenio de 1981-1985, la distribución del Fondo Especial, a que se refiere este artículo, se hará de la siguiente manera: 59% para la Universidad de Costa Rica; 11,5% para el Instituto Tecnológico de Costa Rica, 23,5% para la Universidad Nacional y 6% para la Universidad Estatal a Distancia."

No obstante, la disposición constitucional, ese Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal que debía administrar el Banco Central de Costa Rica nunca fue creado. No solo por las limitaciones fiscales sino también por la propia gestión de los presupuestos públicos. Por esta razón, surge el FEES, que, sin estar previsto en la Constitución Política, se negocia año con año entre la "Comisión de Enlace" integrada por los cuatro Rectores de las Universidades y por cuatro Ministros del Gobierno. En este sentido, deviene en fundamental establecer las regulaciones que den contenido a la norma constitucional.

Esto por diversas razones, por un lado, a pesar de que las universidades públicas tienen una importante penetración en los quintiles de menores ingresos, lo que se explica por un extenso programa de becas que cubre a poco más del 50% de la población estudiantil y supera el 80% en las sedes regionales, también es cierto que los estudios actuales muestran una asignación de los recursos a gastos que no tienen que ver con este objetivo y que ponen en tela de juicio mantenerlo a largo plazo. Hoy los gastos en sueldos y salarios consumen una proporción muy alta del FEES y seguirá creciendo si no se establece un límite al crecimiento del gasto de las universidades. Por ello, es fundamental establecer dos disposiciones sobre el

uso de los recursos, por un lado, un sólido gasto en becas y una disposición para que una proporción de los recursos deba invertirse en regionalización de la educación universitaria. Como bien lo señala el Informe Estado de la Nación del 2017: *"… A pesar de estos avances, persisten importantes brechas de equidad en tres ámbitos. La primera de ellas es de índole territorial, y tiene que ver con la cantidad y diversidad de las carreras que ofrecen las distintas sedes. Esta edición presenta un análisis especial sobre la región Chorotega, que es, entre las regiones periféricas, la de mayor cobertura y diversificación de la oferta académica. Recientemente se ha hecho un importante esfuerzo por innovar y mejorar la pertinencia de esa oferta según el potencial y las necesidades de la provincia de Guanacaste. Sin embargo, la matrícula y la titulación están muy concentradas en las disciplinas de Administración de Empresas, Educación y Computación."*

Pero, además, a lo largo de los años se ha presentado un divorcio entre las carreras solicitadas por la empresa privada y las habilidades o destrezas que buscan y el perfil de los graduados, falta correspondencia entre la oferta y las expectativas del mercado. El desajuste proviene de las destrezas que requiere el mercado laboral de sus potenciales trabajadores: innovación, habilidades de comunicación, liderazgo e inteligencia emocional.

En este sentido, se hace necesario que el Estado costarricense refuerce sus potestades reguladoras sobre la educación superior estatal. Lo cual es particularmente evidente cuando el mismo Informe del Estado de la Nación señala que:

> *"En el sector público, cada negociación de los convenios de financiamiento parece confirmar la debilidad del Gobierno Central para alinear acciones estratégicas de las universidades con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.* […] *Costa Rica vive un período de modesto y volátil crecimiento económico, severo déficit fiscal y escasas expectativas de creación de empleo. En este contexto, toda medida que busque mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados redundará en mayores posibilidades para aumentar la cobertura y la calidad de educación superior del país."*

En concordancia con lo anterior, es necesario dimensionar la autonomía de las universidades. Por un lado, está la autonomía administrativa, la de organización y la de gobierno. Pero por el otro, por más amplia que sea dicha autonomía, establece que las universidades asuman que el Estado tiene la obligación de otorgarles un monto específico de contribución como Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, o que se arroguen estar exentos de cumplir con leyes, tales como la regla fiscal ni principios presupuestarios de rango constitucional, como el equilibrio financiero. En este sentido, el Dictamen de la Procuraduría General de la República No. 226 de fecha 01/07/2008 señala*:*

> *"Estas rentas se administran bajo disposiciones específicas dirigidas expresamente a mantener la autonomía universitaria. En efecto, en el*

artículo 85 constitucional encuentra su origen un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior, contra el cual se giran recursos a las universidades. Las decisiones correspondientes son tomadas por un "cuerpo encargado de la educación superior universitaria estatal". En ese sentido, la Constitución prevé la creación de un órgano colegiado especial dirigido específicamente a coordinar toda la educación superior universitaria estatal. Nótese que por expresa disposición constitucional, esta coordinación no se refiere sólo a los aspectos académicos o de investigación propios de las universidades, sino que necesariamente abarca el ámbito financiero. Se sigue de la norma constitucional, en efecto, que ese órgano de coordinación toma decisiones en torno a la distribución de los recursos del fondo hacia las universidades".

En este punto, el catedrático de la Universidad de Costa Rica, Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, se decanta por señalar que lo que es la autonomía universitaria:

"Lo que sí es la autonomía universitaria:
-Subordinada a la fiscalización, control, rendición de cuentas, y transparencia.
-Subordinada al ordenamiento jurídico nacional.
-Entidad estatal sujeta al Derecho público.
-Independiente de los Poderes Públicos.
-Independiente de las presiones económicas, sociales, religiosas, políticas o de otro orden.
-Reafirmadora de la libertad de expresión, pensamiento y cátedra, como requisito fundamental del desarrollo científico y tecnológico.
-Competente para crear su propio ordenamiento jurídico, su organización, sus finanzas, sus controles; mecanismos propios de elección de sus autoridades; potestades para crear y organizar sus ámbitos de acción en docencia, acción social e investigación, etc."

En esta perspectiva, podemos señalar que el FEES debe ser fiscalizado, se deben rendir cuentas y está sometido al imperio de la ley. No obstante, no se está limitando la autonomía universitaria, ya que no afecta en lo más mínimo, su capacidad para autogobernarse, al tenor de lo señalado la Sala en el Voto 1313-93, al indicar que, dicha autonomía especial:

"…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 auto determinarse, 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."*

En ese sentido, la Sala Constitucional concluyó en el voto 1313-93, lo siguiente:

> *"…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."*

Desde este punto de vista, es evidente que la autonomía universitaria está circunscrita a la parte organizativa de las instituciones y a las facultades de autogobierno de las universidades públicas costarricenses, como bien se colige del supra citado voto:

> *"Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto -como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley."*

Por último, para los efectos de la realidad país, de las demandas de los sectores productivos y de la competitividad del país, el Fondo Especial para la Educación Superior y en particular su distribución entre las instituciones de educación superior universitaria debe responder a esos objetivos económicos y sociales de desarrollo y crecimiento económico. En particular, los mismos rectores de las universidades de más reciente conformación, han hecho un llamado a que debe redistribuirse los recursos asignados al FEES. En particular, el rector de la Universidad Estatal a Distancia, Rodrigo Arias, frente a una pregunta de la diputada Yorleny León Marchena en la Comisión que analizaba el FEES, señaló que este fondo se debe distribuir con base a indicadores y no como se presenta en estos momentos, de acuerdo con una composición histórica, que no refleja la realidad del momento.

En virtud de lo anterior, se somete a conocimiento de los señores diputados el siguiente proyecto de ley denominado “LEY REGULADORA DEL FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR”.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY REGULADORA DEL FONDO ESPECIAL
PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

ARTÍCULO 1- Crease el Fondo Especial para la Educación Superior como un mecanismo de financiamiento del desarrollo académico, investigativo y profesional de las universidades públicas, dentro de principios de solidaridad y excelencia académica.

El propósito de este fondo es promover la regionalización, la promoción de las becas y la inversión en infraestructura física y el equipamiento son factores prioritarios, en todo el país, incluyendo las regiones con menor nivel de inclusión.

ARTÍCULO 2- Son universidades públicas, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico, la Universidad Estatal a Distancia y la Universidad Técnica Nacional y cualquier otra universidad creada por el Estado con recursos públicos en el futuro.

ARTÍCULO 3- El Fondo será administrado por el Banco Central de Costa Rica. Cada mes las respectivas universidades deberán hacer las solicitudes de fondos, de acuerdo con su programación de gasto. Cualquier excedente que quede, al finalizar el ejercicio económico pasará a caja única del Estado.

ARTÍCULO 4- Crease el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal estará integrado por:

a) el Consejo Nacional de Rectores (CONARE);
b) El Ministro de Educación Pública o el representante que éste designe,
c) El Ministro de Hacienda o el representante que éste designe,
d) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o el representante que éste designe y,
e) El Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones o el representante que éste designe.

La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), será el órgano técnico encargado de dar soporte administrativo al Consejo.

ARTÍCULO 5- Corresponderá al Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal. Para estos efectos deberá elaborar un Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, las perspectivas de desarrollo de la investigación y extensión universitaria al crecimiento económico, social y ambiental del país.

Este plan deberá definir metas, indicadores y resultados esperados de corto, mediano y largo plazo. Para lo cual se elaborará un plan quinquenal y se definirán informes a los tres años del plan y al finalizar el quinquenio.

ARTÍCULO 6- Cada una de las universidades públicas presentarán sus propuestas de planes quinquenales con el respectivo presupuesto, incluyendo todos los gastos necesarios para su funcionamiento, propuestas de investigación, becas y demás gastos. De igual forma, ese presupuesto deberá incorporar resultados esperados de corto, mediano y largo plazo desde el punto de vista de los estudiantes y del aporte al país.

ARTÍCULO 7- Para la distribución entre las instituciones públicas del Fondo Especial para la Educación Superior, tomará en cuenta los siguientes criterios:

a) Las necesidades educativas de la sociedad costarricense esbozadas en el Plan Nacional de Desarrollo.
b) La propuesta académica de las universidades públicas y su pertinencia con el Plan Nacional de Desarrollo.
c) Las propuestas de regionalización y el impacto social de la propuesta de las universidades (becas a alumnos de bajos ingresos, poblaciones vulnerables, desarrollo rural, impacto en el empleo, entre otras)
d) Las propuestas de investigación y extensión social de las universidades públicas y su impacto en el desarrollo económico y social de las poblaciones objetivo.
e) La propuesta de las universidades públicas para el fortalecimiento del sistema educativo en preescolar, formación de docentes, gestión educativa y promoción de la calidad y permanencia en las aulas, tomando en cuenta los sistemas de matrícula.
f) Los indicadores de gestión que son tomados en cuenta para la asignación de los fondos públicos
g) La cantidad de profesores requeridos en las universidades con base al número de alumnos matriculados.

ARTÍCULO 8- Se le prohíbe al Consejo de Rectores, destinar recursos públicos, a otros fines que no sean los que correspondan a la correcta distribución entre las universidades del FEES.

No podrán destinarse con dichos fondos públicos, nuevos pluses de naturaleza salarial para los rectores, directores o personal a cargo.

ARTÍCULO 9- Las Universidades Públicas deberán presentar anualmente al Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal y a la Contraloría General de la República un informe financiero de la ejecución de los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior. Además de incluir el cumplimiento de los indicadores establecidos, los logros alcanzados y los resultados del Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal. Junto con dicho informe, los rectores de las distintas universidades tendrán que certificar que la

distribución y liquidación del presupuesto de las universidades que representan, han cumplido con los criterios establecidos en el artículo 7 de la presente ley.

El Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal deberá de poner en conocimiento de la Contraloría General de la República dicho informe.

La Contraloría General de la República deberá emitir su criterio respecto al informe rendido, por parte de CONARE, cuyo incumplimiento injustificado constituirá falta grave contra la Hacienda Pública y será sancionada según lo indicado en el artículo 68 de la Ley N.° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de setiembre de 1994. Lo anterior, sin demérito de lo dispuesto en el artículo 339 de la Ley N.° 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970.

ARTÍCULO 10- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de seis meses, a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Rige a partir del ejercicio presupuestario posterior a la publicación de esta ley.

Dado en la Presidencia de la República, San José, a los cinco días del mes de octubre de dos mil veintidós.

RODRIGO CHAVES ROBLES

Anna Katharina Müller Castro
Ministra de Educación Pública

Nogui Acosta Jaén
Ministro de Hacienda

NOTAS: Este proyecto no tiene comisión asignada.

El texto fue confrontado y revisado por el Departamento de Servicios Parlamentarios, para hacerle los ajustes formales requeridos por el SIL. (Fecha de subido al SIL: 26-10-2022)