



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



Año de las universidades públicas
por la igualdad de género,
la no violencia y
una sociedad más justa

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

Oficina de Planificación de la Educación Superior

ANÁLISIS DEL FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (FEES)

Y VALOR PÚBLICO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

Marzo, 2019

Contenido

| | | |
|------|--|----|
| I. | Introducción..... | 2 |
| II. | Plan Nacional de Educación Superior (PLANES) y Fondo Especial de la Educación Superior (FEES)..... | 3 |
| a) | Plan Nacional de Educación Superior (PLANES) | 3 |
| b) | Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) | 7 |
| c) | Acciones de ahorro y sostenibilidad. | 31 |
| III. | Comportamiento del Sistema Educativo Nacional..... | 33 |
| IV. | Aporte de las Universidades Públicas a la sociedad costarricense | 49 |
| V. | Indices Nacionales e Internacionales | 53 |
| VI. | Conclusiones..... | 56 |
| VII. | Referencias Bibliográficas..... | 57 |

I. Introducción

La evolución de la educación superior en Costa Rica evidencia según los últimos *Informes del Estado de la Educación* avances importantes en la cobertura de la población en edad de cursar ese nivel, acceso de las personas de bajos ingresos a las universidades y menos dificultades para que nuevos profesionales obtengan empleos de calidad. En materia de financiación, el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica establece que el Estado dotará a las universidades públicas de “patrimonio propio y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones”, para lo cual se crea el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

El planteamiento principal de este documento es que el tema del FEES y el valor público de las universidades estatales se debe ubicar en el contexto de las discusiones sobre políticas públicas del país; es decir, en la discusión seria y objetiva sobre el establecimiento de prioridades nacionales, considerando el aporte que han hecho, hacen y harán las universidades públicas en diferentes campos relacionados con la docencia, extensión y acción social, investigación, vida estudiantil y regionalización; enmarcando de esta manera la discusión con un abordaje estratégico y de política nacional con visión de largo plazo.

Esto ha llevado a plantearse a lo interno de las universidades una serie de retos para garantizar la sostenibilidad de su financiamiento futuro, para ello las universidades y el CONARE realizaron estudios actuariales con múltiples escenarios, que nos permitieron tomar anticipadamente medidas prudentiales de contención del gasto y encontrarnos en este momento profundizando dichas medidas y valorando otras nuevas.

El documento se organiza en cuatro apartados, el primero contempla un análisis del Plan Nacional de Educación Superior (PLANES) y el Fondo Especial de la Educación Superior (FEES), el segundo analiza el comportamiento del Sistema Educativo Nacional que pone en evidencia la raíz del problema. En el tercer apartado se explica el valor público de las universidades en docencia, acción social, investigación y vida estudiantil. Por último, se presentan algunos índices nacionales e internacionales que dan cuenta de la calidad y el prestigio de las universidades costarricenses.

II. Plan Nacional de Educación Superior (PLANES) y Fondo Especial de la Educación Superior (FEES)

a) Plan Nacional de Educación Superior (PLANES)

Las instituciones públicas, en materia de planificación, tienen como marco normativo la ley 5525, Ley de Planificación Nacional. Por su parte las universidades estatales son entes públicos regidos en esta materia por el artículo 85 de la Constitución Política, el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, el Convenio de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal vigente. Adicionalmente se considera un referente con nivel de norma el criterio de la Contraloría General de la República (DFOC-SOC-1014, del 13 de setiembre de 2010) en respuesta a una consulta del Ministro de Educación Pública.

El Plan Nacional de la Educación Superior es el instrumento de planificación citado en el artículo 85 de la Constitución Política, en la que se establecen sus características, como se puede ver a continuación:

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, lo 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 mejores 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 (negrita propia).

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.”

El marco normativo señala que la Oficina de Planificación de la Educación Superior es la responsable de preparar el PLANES ¹ a partir de los lineamientos derivados del CONARE. Una vez elaborado el PLANES, el CONARE² lo conoce y aprueba, previo conocimiento por parte de los Consejos Universitarios de cada una de las cinco universidades signatarias del Convenio de coordinación de la Educación Superior.

La formulación del PLANES toma en consideración un análisis del entorno en el que se consideran tanto las tendencias nacionales como las internacionales. Entre las tendencias nacionales se consideran los indicadores nacionales generados por entidades como el Banco Central, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros. Entre las tendencias internacionales se consideran los indicadores generados por Unesco, OCDE, Banco Mundial, Conferencias Mundiales y Regionales de la Educación Superior, los Objetivos del Desarrollo Sostenible, por citar algunos.

Como corresponde a cualquier plan de desarrollo, el PLANES es operacionalizado en cada una de las universidades estatales mediante sus planes anuales operativos y considerado en la formulación de los planes de desarrollo de las universidades.

Con todos estos referentes se realiza un proceso participativo con múltiples actores entre los que se destacan: autoridades universitarias, (rectores, representantes de los consejos universitarios, vicerrectores, decanos, directores de unidades académicas y administrativas) para construir el plan de acción del próximo quinquenio. Este plan incluye los objetivos y estratégicos, así como las metas que se aspira alcanzar en el quinquenio siguiente.

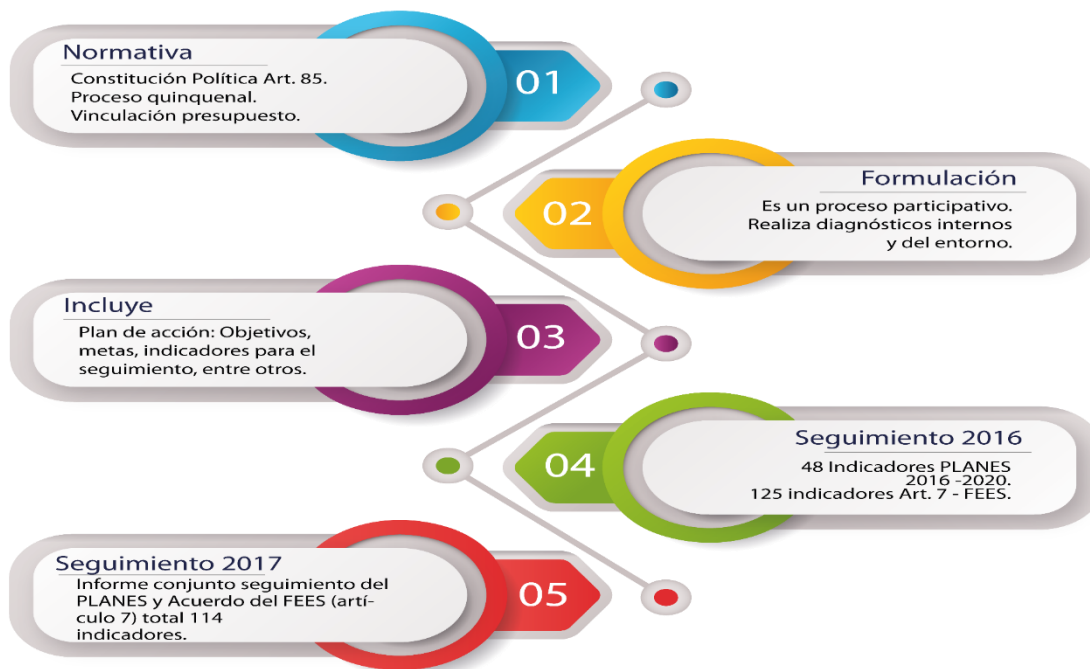
Una vez definidas las metas, se definen los indicadores asociados con los logros de las metas formuladas. En el caso del PLANES 2016-2020 se definieron indicadores estratégicos y sustantivos clasificados en los cinco ejes que resumen el accionar universitario relacionados con: Docencia, Investigación, Vida Estudiantil, Extensión y Acción Social y Gestión, adicionalmente dos ejes transversales ligados a la Calidad y el

¹ Artículo 17 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior

² Artículo 3 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior.

Ambiente. En el diagrama 1 se presenta un resumen de la secuencia de pasos para la formulación y seguimiento del PLANES.

Diagrama 1. Proceso de formulación y seguimiento del PLANES



Fuente: División de Planificación Interuniversitarias.

El proceso de monitoreo y evaluación del PLANES 2016-2020 se desarrolló siguiendo los siguientes pasos:

- a) El proceso parte de los indicadores que fueron definidos en la formulación del PLANES 2016-2020
- b) En el año 2016, la Comisión de Directores de Planificación designó a la Subcomisión de Indicadores para que realizara el seguimiento. Este equipo elaboró la metodología con la cual realizaría el monitoreo y seguimiento, la cual fue aprobada por la Comisión de Directores de Planificación en la sesión 04-17 del 04 de mayo de 2016.
- c) Durante el año 2017 se inició con la recopilación y procesamiento de los datos 2016, para los indicadores establecidos, con los que se elaboró el documento **“Informe ejecutivo de seguimiento y monitoreo del PLANES 2016-2020, Logros 2016”** que fue aprobado por la Comisión de Directores de Planificación en el mes de noviembre de 2017.

- d) La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), a partir de los compromisos definidos en el Acuerdo de Financiamiento de la Educación Superior para el año 2016, elaboró una propuesta de indicadores y la hizo del conocimiento de la Comisión de Directores de Planificación para sus observaciones.
- e) Una vez logrado el consenso de los indicadores, que se utilizarían para dar seguimiento a los compromisos de las universidades suscritos en el Acuerdo de Financiamiento, la Oficina de Planificación de la Educación Superior, recolectó la información correspondiente a estos indicadores y elaboró el documento **“Indicadores para el seguimiento del artículo 7 del Acuerdo de financiamiento del FEES 2016”**, en el cual las universidades estatales **evalúan su gestión con 125 indicadores en seis ejes y 21 temas** relacionados con: aseguramiento de la calidad, equidad, cobertura, la rendición de cuentas, vinculación con sectores productivos y excelencia académica.
- f) Para el seguimiento y monitoreo del PLANES 2016-2020 correspondiente al año 2017, el informe se trabajó de la misma forma que el año anterior, con la Subcomisión de Indicadores, y la recolección de datos de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Financiamiento de la Educación Superior fue recolectada por la OPES.
- g) Para dar cumplimiento al articulado del Acuerdo de Financiamiento para la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES), desde que fue firmado en agosto de 2015, con vigencia para el año 2016, en el que se establece que el monitoreo de los compromisos de las universidades en dicho acuerdo se realizará mediante las acciones de seguimiento del PLANES vigente, se procedió a integrar en un solo documento los indicadores originalmente incluidos en el PLANES 2016-2020 y los indicadores acordados con el Gobierno para el cumplimiento del artículo 7.
- h) Producto del proceso anterior se elaboró el documento denominado **“Informe de seguimiento del PLANES 2016-2020, Logros 2017: Incluye indicadores relacionados con la cláusula 7 del acuerdo de financiamiento FEES”**.
- i) En el sitio web <https://www.conare.ac.cr/noticias/planes2019> se encuentran disponibles los documentos elaborados para dar seguimiento a los avances en materia de PLANES 2016-2020, de los compromisos del Acuerdo de Financiamiento de la Educación Superior, correspondientes al año 2016 y 2017.

b) Fondo Especial de la Educación Superior (FEES)

El Fondo de la Educación Superior (FEES) nace como tal con la Ley N°5909, Art. 7° Ley de Reforma Tributaria (16 de junio de 1976); y su Reglamento (Decreto Ejecutivo 6725-H, 3 de febrero de 77) y desde allí se establecen las primeras fuentes de su financiamiento.

“ Artículo 7°.- Fondo especial con el funcionamiento de la Educación Superior.- Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política, créase un fondo especial destinado al financiamiento de la Educación Superior, el cual estará formado por los siguientes recursos: a) El producto del Impuesto sobre los Traspasos de Bienes Inmuebles creado por el artículo 3° de esta ley; b) El veinticinco (25%) por ciento de los ingresos del Impuesto sobre la Renta, suma que podrá llegar hasta el treinta por ciento (30%) de tales ingresos y; c) El producto del Impuesto sobre sociedades con acciones al portador, creado por el artículo 2 de esta ley.”

Desde 1977 se hace referencia al FEES en la Constitución Política, al modificarse el artículo 85, e incluir además de la Universidad de Costa Rica (UCR), a las otras dos instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal existentes, el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad Nacional (UNA). Se eliminó la relación porcentual con el presupuesto del MEP y se añadió un transitorio en el cual se hacía referencia a la Ley N°5909 (creación del FEES). Posteriormente, en 1980, mediante otra reforma constitucional, se hace referencia específica al FEES, ya no en un transitorio, sino en el texto del artículo 85.

*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** (negrita propia).*

*El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo 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...**”*

Si bien el artículo anterior define que la distribución del FEES corresponde al ente encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal, en esta reforma también se establecieron, para el periodo 1981-1985, los porcentajes de distribución del FEES, con base en las rentas propias de financiamiento que cada una de las universidades tenía en ese momento, como se indica:

“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. (Así reformado mediante Ley N° 6580 del 18 de mayo de 1981).”

En 1986 si bien el CONARE acordó mantener la distribución del FEES establecida en el transitorio, para ese año y hasta 1988, hubo requerimientos de recursos adicionales que el Gobierno suplió y cuyo monto tenía una distribución diferente, que luego al ser incorporados al FEES, vinieron a modificar los porcentajes antes mencionados.

A partir del periodo presupuestario de 1989 se implementan los convenios de financiamiento quinquenales, en los cuales se establece la forma de cálculo del FEES bajo diferentes parámetros. Además, en algunos años hubo también el reconocimiento de recursos adicionales con una distribución diferente, como fue el salario escolar, por lo que la distribución del FEES se modificaba cuando estos se incorporaban al mismo.

Con la concreción del Convenio de Financiamiento para el período 2005-2009, y los nuevos recursos que este acuerdo vino a aportar, el CONARE identifica una oportunidad, aparte del fortalecimiento de los quehaceres particulares de las cuatro universidades, para el desarrollo de acciones sistémicas y de trabajo conjunto, y es para ello que crea el Fondo del Sistema dichos recursos se emplean en tareas y acciones interinstitucionales, bajo el compromiso de cumplimiento de metas y acuerdos propios de cada acción autorizada, según su pertinencia, impacto y prioridades sistémicas, con el fin de facilitar un empleo óptimo y eficiente de estos recursos. Durante la existencia del Fondo se han desarrollado proyectos interuniversitarios, en las diferentes áreas sustantivas y además se han invertido recursos, en todas las universidades por igual, al desarrollo de temas estratégicos para el sistema, como por ejemplo enseñanza a distancia, regionalización, equipo científico y tecnológico, enseñanza del inglés, movilidad estudiantil internacional, entre otros.

Ejemplo también, de recursos redistribuidos por el CONARE en atención a los principios antes enunciados, lo constituye la asignación de fondos destinados a la creación y funcionamiento del Centro Nacional de Alta Tecnología (CeNAT), la creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), la creación y operación del Programa Estado de la Nación (PEN), y la creación y operación del Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas (CENIBiot).

b.1. Distribución histórica del FEES

Para una mejor comprensión de las negociaciones de financiamiento de la educación superior universitaria estatal y como se ha conformado la distribución del FEES entre las universidades, a continuación, se presenta una distribución histórica del FEES que ofrece el detalle de su evolución para el periodo 1976-2019.

Con el fin de explicar las negociaciones y considerando que es un período de poco más de veinte años, se procura sintetizar la información, y para efectos de análisis, el periodo se dividirá en siete etapas:

1. 1976-1980
2. 1981-1985
3. 1986-1988
4. 1989-1998
5. 1999-2000
6. 2001-2004
7. 2005-2019

b.1. Primera etapa: 1976-1980

Este período fue muy prolífero en lo que respecta a aprobación de normativa sobre el financiamiento universitario, especialmente los años 1976 y 1977, que se crearon o aprobaron:

1. La Ley N°5909, que crea el FEES.
2. El reglamento de la ley de creación del FEES.
3. Un nuevo texto del Artículo 85 de la Constitución Política.

Estas disposiciones legales fueron impulsadas por el CONARE y la Comisión de Enlace³, organismos que crearon comisiones específicas de estudio.

Como se indicó en el capítulo anterior, el FEES fue creado a mediados de 1976, mediante el artículo 7° de la denominada Ley de Reforma Tributaria (10 de junio, Ley N°5909), y su reglamento se dio a principios de 1977 (Decreto Ejecutivo N°6725-H, publicado en La Gaceta N°23 del 3 de febrero). Los objetivos del proyecto elaborado por la Comisión Tributaria que se había creado ad-hoc eran: fortalecer el sistema tributario, mejorar su administración y lograr el financiamiento de la Educación Superior.

En el transitorio del Reglamento del FEES se indica que el monto de 1977 se girará de conformidad con la siguiente distribución institucional (aprobada por la Comisión de Enlace en sesión N°25, celebrada del 21 de octubre de 1976):

| UCR | UNA | ITCR |
|------------|------------|-------------|
| 66,04% | 22,50% | 11,46% |

³ Integrada por los ministros de Educación, Hacienda, MIDEPLAN, MICIT y los cinco rectores de las universidades públicas.

Ese mismo año se modificó el artículo 85 de la Constitución Política (Ley N°6052 del 15 de junio de 1977), incorporando además de la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica y a la Universidad Nacional, y por medio de un transitorio se especificó:

Para los periodos 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 completar sus rentas hasta garantizarles, conforme a la disponibilidad de los recursos que establece la Ley N°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. (...)

Como podrá observarse, la base de la distribución del FEES es el documento “Resumen de acuerdos de las Instituciones de Educación Superior y propuesta financiera al Gobierno para el desarrollo de la Educación Superior”, que se constituyó en el informe ejecutivo del Plan Nacional de la Educación Superior (PLANES).

En este documento (1976: 14) se consigna:

“En la escogencia de un perfil financiero para el próximo quinquenio, las Instituciones de Educación Superior han tomado en cuenta los siguientes puntos:

- *Las características propias de cada institución.*
- *El nivel de detalle posible en la estimación de acuerdo al tamaño de la Institución.*
- *La necesidad de incorporar en alguna forma desembolsos no considerados en PLANES, como el rubro de extensión (ver página VI-13, PLANES), o el renglón de financiamiento a los estudiantes para el pago de matrícula (ver cuadro 6.4, página VI-17, PLANES) u otros gastos imprevistos.*
- *La proyección de matrícula escogida”*

Los requerimientos financieros de las Instituciones de Educación Superior para el quinquenio 1976-1980 se efectuaron tomando en cuenta tres componentes (PLANES, 1976: VIII- 2 y 3):

1. *El nivel de recursos necesarios para apoyar a la configuración actual de a educación superior, pero incluyendo varias medidas de eficiencia. Este*

componente está relacionado directamente con el nivel de estudiantes matriculados en el periodo, y se obtiene multiplicando la matrícula por los recursos financieros necesarios por estudiante matriculado.

2. *Recursos necesarios para institucionalizar nuevas políticas que tienden a mejorar la configuración actual. Descentralización y la creación de nuevas carreras. Se consideran éstos gastos que ocurren una sola vez. Ya después de institucionalizarse las políticas, los gastos corrientes pasan a relacionarse directamente con la matrícula.*
3. *Recursos financieros necesarios para mantener la calidad de la educación superior a niveles de 1975 aun cuando la matrícula crezca, según las proyecciones de un 65% a un 130% sobre la matrícula actual.*

El término “recursos necesarios” corresponde al flujo monetario requerido por las instituciones universitarias para cubrir sus gastos corrientes de operación, incluyendo el servicio de la deuda. Las estimaciones de los recursos financieros se efectuaron considerando proyecciones de matrícula, el gasto por alumno (histórico y proyectado) y políticas de las instituciones.

Las consideraciones para realizar las proyecciones se basaron principalmente en los patrones y factores de la Universidad de Costa Rica, por ser la institución de mayor experiencia y por la corta existencia de las otras dos universidades.

Los montos de los recursos financieros requeridos se proyectaron anualmente por institución. La distribución relativa por institución calculada con base en esos montos para el periodo 1976-1980, es la siguiente:

| Institución | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| UCR | 68,47 | 66,04 | 64,68 | 62,83 | 61,09 |
| UNA | 21,53 | 22,52 | 23,04 | 24,63 | 26,07 |
| ITCR | 10,00 | 11,44 | 12,28 | 12,54 | 12,84 |

Con base en esta información puede concluirse que la distribución de los recursos financieros requeridos por las instituciones universitarias estatales durante el quinquenio 1976-1980 se fundamentó en criterios de planificación universitaria. Sin embargo, en la práctica la distribución de los montos no se aplicó estrictamente, porque los recursos recaudados mediante los tributos (FEES jurídico) resultaron insuficientes para los requerimientos planteados por las instituciones universitarias. En varias ocasiones el Gobierno tuvo que dar aportes específicos a las universidades, para solventar situaciones particulares de cada una, especialmente en lo relacionado con el pago de salarios, lo cual implicó una asignación de montos diferentes a la proyectada.

b.2. Segunda etapa: 1981-1985

La distribución acordada para el quinquenio 1981-1985 quedó consignada en el transitorio del artículo 85 de la Constitución Política, cuya nueva redacción fue aprobada en la primera legislatura mediante Ley N° 6462, del 18 de setiembre de 1980 y en segunda legislatura por medio de la Ley N°6582, del 18 de mayo de 1981. Esta fue:

| UCR | UNA | ITCR | UNED |
|-------|-------|-------|------|
| 59,0% | 23,5% | 11,5% | 6,0% |

Esta distribución fue acordada por la Comisión Redactora del Artículo 85 de la Constitución Política, creada por el CONARE, aprobada por éste y finalmente por la Comisión de Enlace para el periodo 1981-1984, en sesión N°50, celebrada el 18 de febrero de 1980. En esa sesión, el Dr. Francisco Antonio Pacheco, entonces Rector de la UNED, manifestó:

“No quisiera que pasara inadvertido lo del transitorio que para mí es uno de los acuerdos más importantes que se han tomado y que es el que experimenta la posibilidad de una coordinación efectiva.”

La señora Ministra de Educación y Presidenta de la Comisión de Enlace, Licda. María Eugenia Dengo, expresó:

“Cuando supimos que las universidades se habían puesto de acuerdo, nos alegramos mucho, porque sabíamos que era fundamental haber llegado a ponerse de acuerdo en la distribución para el quinquenio, y hago eco de las palabras del Dr. Pacheco en el sentido de todo lo positivo que es haberlo logrado y lo acertado de incluirlo dentro de la propuesta global de reforma al Artículo 85, de manera que si se aprobase quedaría eso consolidado para el quinquenio”.

En la sesión N°51 de la Comisión de Enlace (13/03/80) se acordó que antes de distribuir el FEES se apartará la partida correspondiente al presupuesto de CONARE, razón por la cual cuando se mencionan los porcentajes de distribución del FEES no se hace referencia a este organismo.

Desde luego, este acuerdo de distribución del FEES es resultado de un proceso de negociación, por lo cual es oportuno recordar –a manera de antecedentes– algunos acontecimientos previos importantes sucedidos entre 1979 y 1980: en mayo de 1979 la UNED había suscrito al Convenio de Coordinación de la Educación Superior; el nuevo PLANES (PLANES II: 1981-1985) debía ser presentado a mediados de 1980; el CONARE había propuesto una reforma al Artículo 85 de la Constitución Política; y había

sido nombrada por la Asamblea Legislativa una Comisión Evaluación de la Educación Superior.

El llegar a este acuerdo de distribución del financiamiento universitario fue un acontecimiento muy importante en el seno de los organismo de coordinación de la educación superior, porque se había pasado por un proceso muy desgastante de negociaciones con el Gobierno, planteando reiteradas solicitudes de recursos adicionales, ya que si el FEES jurídico había resultado insuficiente en 1977 para los requerimientos estipulados en el PLANES, lo era aún más en 1980, y a partir de 1981 se incluiría además a la UNED.

Esta situación (faltante estructural de FEES jurídico) produjo una crisis financiera que trascendió a cuestionar la efectividad del modelo de planificación y de coordinación, ya que era necesario buscar un medio por el cual se garantizaran los recursos a la Educación Superior.

Entre 1979 y 1980 se acordaron importantes aportes a las universidades. Se otorgaron rentas específicas, como las creadas por medio de la Ley N°6450 (publicada en La Gaceta N°151 del 8 de agosto 1980), que beneficiaba con montos fijos a la UNA (30 millones) y al ITCR (15 millones), y una transferencia de 10 millones para la UNED, la cual se continuó presupuestando en los años sucesivos.

También se dieron recursos adicionales, distribuidos de conformidad con los compromisos adquiridos por cada institución universitaria y según las disponibilidades financieras del Gobierno. Estas últimas sumas se incorporaron al FEES. La distribución acordada para el siguiente quinquenio surgió de considerar la asignación histórica y los nuevos recursos otorgados.

Durante el segundo semestre de 1979 y como fase preparatoria para el próximo quinquenio, el CONARE consideró varias posibilidades de distribución de los recursos del FEES, entre las cuales se pueden citar: con base en el PLANES, con base en un Estudio de Costos y con base en una fórmula de distribución.

El Estudio de costos es mencionado frecuentemente en las Actas de las sesiones del CONARE, porque el capítulo VII del Convenio de Coordinación, artículo 22, se estipula que *“Los fondos destinados a cubrir el funcionamiento de carreras ya establecidas, tomando como punto de partida el año 1975, se asignará a las instituciones en proporción al costo por alumno de dichas carreras.”* El Estudio de Costo se encomendó a la OPES.

En relación con la fórmula de distribución, la Ing. Clara Zomer, Directora de la OPES, expresó (Acta de la sesión N°143, celebrada el 8 de agosto de 1979):

“La filosofía de la fórmula propuesta consiste en que es un sistema de compensación en que por medio de los parámetros se induce a las instituciones a ser más eficientes, pero no a ser dispendiosas; se parte de una realidad y se asignan recursos adicionales si existen necesidades adicionales y en esos recursos van implícitos parámetros que la obliguen a ser más eficiente en lo que ya tiene. La fórmula que estoy proponiendo respeta la situación existente, asigna fondos adicionales si hay necesidades adicionales, pero no los asigna en una proporción liberal, si no que mira un poco la distribución del gasto y la eficiencia.”

Se indicó que la fórmula dependía en gran parte de los principios de distribución y éstos se discutieron ampliamente. Se propusieron los siguientes principios para la distribución del FEES:

- Debe garantizarse la estabilidad de las instituciones, o sea un fondo mínimo no sujeto a negociación.
- Cualquier fórmula de distribución debería permitir flexibilidad a las instituciones en la distribución interna de los fondos asignados.
- Cualquier fórmula de distribución debe basarse en la medida de lo posible, en datos reales y comprobables y no en proyecciones sujetas a incertidumbres, o bien a políticas de las instituciones que luego podrían no realizarse o ejecutarse.
- Cualquier fórmula debe permitir el financiamiento de nuevos programas mediante justificaciones adecuadas y específicas al margen del proceso general de distribución; como programas de investigación o nuevas fórmulas de enseñanza.
- Cualquier fórmula de distribución resulta infructuosa si se enfrenta a déficits arrastrados, o bien creados por gastos no autorizados mediante el procedimiento.

Finalmente, el CONARE acordó en la sesión N°143, celebrada el 8 de agosto de 1979:

- a) Para garantizar la estabilidad de las instituciones, se establece que el monto de la subvención que corresponda a cada una de ellas no podrá ser reducido de un año a otro, a pesar de que la aplicación de los criterios demostrare que le corresponde una subvención menor.*
- b) Que la Ing. Zomer, como un ejemplo numérico elabore la distribución del Fondo de la Educación Superior para 1980, aplicando la fórmula propuesta por ella para tal fin.*

En la siguiente sesión del CONARE se presentaron los resultados de la aplicación de la fórmula, para lo cual se enfrentaron serias dificultades, relacionadas principalmente con la obtención de datos reales. Al respecto el Dr. Pacheco manifestó:

“Le estoy viendo un problema a la fórmula –y la Ing. Zomer lo dijo– que es la disponibilidad y la confiabilidad de los datos, podría ocurrir que en determinado

momento se originara un conflicto sobre de dónde salieron esos datos, qué confiabilidad tienen esos datos, y entonces no resolvería el problema de la fórmula”.

En la misma sesión del CONARE, el Ing. Vidal Quirós, Rector del ITCR, comunicó que tenía instrucciones estrictas del Consejo Director de no aceptar ningún cambio en la distribución del Fondo para 1980.

Para la distribución de FEES de 1980 se consideraron varias posibilidades y finalmente se optó por lo ya acordado, según se indicaba en el transitorio del artículo 85 de la Constitución Política.

La severa crisis económica de principios de los ochenta, con índices de inflación superior a 60%, provocó que el FEES disminuyera en términos reales, y se agudizaran las necesidades financieras de las instituciones universitarias. Por lo tanto, durante el quinquenio 19881-1985 se otorgaron asignaciones especiales a las universidades, las cuales se distribuyeron de manera diferente al FEES.

Es importante destacar que en la reforma del artículo 85 de la Constitución Política (aprobada en segunda legislatura en mayo de 1981) se consignó que las rentas del FEES serían distribuidas por el “cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal”, y en abril de 1982 se aprobó un nuevo “Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica”, que entre otros aspectos, introduce los siguientes cambios:

- Indica explícitamente que el “cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal” estará integrado por el CONARE, el CONARE Ampliado y la OPES (Art. 1°).
- Expresa que es función del CONARE la distribución de las rentas globales asignadas a la Educación Superior Universitaria Estatal en forma congruente con los criterios que se señalan en el Capítulo III de este Convenio, para el cumplimiento del PLANES, sin perjuicio de que cada Institución reciba, separadamente, las rentas que legalmente le correspondan (Art. 3°, inciso c).

Esto marca un hito en la historia de las instituciones de educación superior universitaria estatal costarricense, porque implica que la distribución de los recursos del FEES es potestad del CONARE y no ya de la Comisión de Enlace. La distribución del FEES debía fundamentarse en la planificación y en la coordinación universitaria.

La distribución original tiene como base el patrimonio que aportó cada universidad que integra el FEES.

b.3. Tercera etapa: 1986-1988

Esta etapa está marcada por una dramática situación financiera para las universidades. Cada vez era más difícil definir el monto de los recursos que alimentarían el FEES, porque los ingresos generados por los tributos (FEES jurídico) eran cada vez más bajos y por la difícil situación económica. Se vivía un proceso de reestructuración del Estado, con los Programas de Ajustes Estructural (PAE) y se tenía una fuerte presión de parte de los organismos internacionales por financiar la educación primaria y la secundaria, a expensas de la educación universitaria.

En esta época eran frecuentes marchas universitarias solicitando financiamiento al Gobierno, y se dio el caso de que según la normativa vigente era necesario definir el monto del FEES del año siguiente, para efectos de formulación presupuestaria, y aún no se había acordado el presupuesto del propio año.

Para 1986 el CONARE decidió (Sesión N°86-01, celebrada el 21/01/86) que la distribución del FEES sería la misma que rigió durante el quinquenio anterior. De igual manera, el monto inicial del FEES de 1987 otorgado por el Gobierno se distribuyó considerando los mismos porcentajes. Sin embargo, al resultar insuficientes esos recursos para el buen funcionamiento de las universidades, éstas se vieron en la necesidad de negociar recursos adicionales. El Gobierno otorgó 405 millones, los cuales se distribuyeron según los requerimientos de cada institución, por acuerdo de los señores Rectores con el Ministro de Educación. La distribución relativa resultante de ese monto adicional fue:

| UCR | UNA | ITCR | UNED |
|-------|-------|-------|-------|
| 47,83 | 22,30 | 10,49 | 19,38 |

Debido a que en enero de 1988 no se había alcanzado un acuerdo en el seno de la Comisión de Enlace sobre el monto de los recursos del FEES de ese año, el CONARE decidió solicitarle al Tesorero Nacional que el giro de la subvención correspondiente a ese mes se realizara por un doceavo del total girado el año anterior (Sesión N° 88-02, celebrada el 19/01/88). Como en 1987 se habían acordado dos montos con diferentes distribuciones, al calcular los porcentajes sobre el total girado se obtuvo la siguiente composición:

| UCR | UNA | ITCR | UNED |
|-------|-------|-------|------|
| 57,89 | 23,40 | 11,42 | 7,29 |

Según consta en el acta de la sesión N°102 de la Comisión de Enlace (08/02/88), el CONARE decidió mantener esa distribución para el resto de 1988.

b.4. Cuarta etapa: 1989-1998

A partir de 1989, a raíz de la firma del Convenio de Financiamiento (sesión N°111 de la Comisión de Enlace, 08/11/88), el FEES no se asigna explícitamente a las instituciones universitarias mediante porcentajes, dada la metodología que se aplica para la recalificación del FEES.

Por medio del convenio se busca consolidar el FEES en términos reales, utilizando para estos efectos una fórmula de financiamiento que contempla un reajuste automático del FEES conforme al índice de inflación, empleando como indicador el índice de precios al consumidor (IPC).

El convenio de financiamiento empezó a regir en 1989 y en la sesión N°88-39 del CONARE (21/12/88) se indicó la forma en que se determinó la base de cálculo del FEES de 1989. Esta se realizó incorporando los diferentes montos asignados a las instituciones universitarias en 1988, y para los cuales se venían utilizando criterios diferentes de distribución. Las sumas incorporadas fueron:

1. ¢4 740,0 millones, que fueron distribuidos según porcentajes acordados por el CONARE.
2. ¢48,0 millones que otorgara el Ministerio de Hacienda a las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, para un reajuste salarial retroactivo al 1° de julio de 1988, con una distribución similar a la señalada en a).
3. ¢52,0 millones específicamente para la UCR (¢46 millones) y para la UNED (¢6 millones), por el incremento experimentado en los ingresos de estas instituciones durante 1987.

El monto inicial del FEES para 1989 fue ¢5 662,8 millones, y se distribuyó de la siguiente manera (en millones de colones):

| UCR | ITCR | UNA | UNED | CONARE* |
|-----------|---------|-----------|---------|---------|
| ¢3 268,85 | ¢636,85 | ¢1 302,00 | ¢407,70 | ¢47,40 |

* 1% del FEES del año anterior

En el inciso f) del acta de la sesión N°88-39 se estipula que *“el acuerdo de distribución del Fondo Especial de la Educación Superior aquí tomado regirá también, en cuanto a su proporción para las cuatro instituciones, para los años de 1990, 1991, 1992 y 1993”*.

A partir de este momento no se hace referencia a porcentajes de distribución del FEES. Sin embargo, a solicitud de algunas autoridades de las universidades, se calculan “porcentajes equivalentes” a la distribución del FEES de 1989:

| UCR | ITCR | UNA | UNED |
|--------|--------|--------|-------|
| 58,21% | 11,34% | 23,19% | 7,26% |

Durante la vigencia del convenio inicial (1989-1993) y posteriormente en el periodo correspondiente a la renovación del mismo (1994-1998) se han otorgado aportes adicionales al FEES, como resultado del impacto en las finanzas universitarias de resoluciones judiciales y de acuerdos del Gobierno de la República. Estas asignaciones especiales se otorgaron en:

| | |
|------|--------------------------------------|
| 1990 | Revaloración profesional de salarios |
| 1992 | Junta de Pensiones del Magisterio |
| 1995 | Salario escolar |

La determinación de los montos específicos para cada ocasión, se efectuó usualmente mediante comisiones técnicas bipartitas (Gobierno-Universidades), en las que se calcularon los montos requeridos por cada institución, con base en las revisiones de planillas o de los datos pertinentes. Posteriormente esos montos fueron ratificados mediante acuerdos de la Comisión de Enlace.

Lo anterior implica que para cada circunstancia en particular se calculó el monto necesario para cada institución universitaria, y no que se otorgó un monto total y éste se distribuiría por porcentajes.

La distribución relativa de los aportes adicionales al FEES es la siguiente:

| | | UCR | ITCR | UNA | UNED |
|------|------------------|--------|--------|--------|-------|
| 1990 | Rev. Profesional | 55,57% | 11,92% | 24,83% | 7,68% |
| 1993 | JUPEMA | 58,33% | 11,50% | 23,03% | 7,14% |
| 1995 | Salario escolar | 55,66% | 10,58% | 25,03% | 8,73% |

Al sumar los montos correspondientes a estas asignaciones especiales con el respectivo FEES, se obtendrían nuevos “porcentajes equivalentes” de distribución del FEES total, tal como se indica seguidamente (sin incluir al CONARE):

| | UCR | ITCR | UNA | UNED |
|------|--------|--------|--------|-------|
| 1990 | 58,01% | 11,39% | 23,31% | 7,29% |
| 1993 | 58,01% | 11,34% | 23,36% | 7,29% |
| 1995 | 58,00% | 11,33% | 23,37% | 7,30% |

Para 1998 los “porcentajes equivalentes” de la distribución del monto total acordado del FEES son los siguientes:

| | UCR | ITCR | UNA | UNED |
|------|--------|--------|--------|-------|
| 1998 | 57,90% | 11,30% | 23,44% | 7,36% |

Entre 1977 y 1986 se intentó que la distribución del FEES se basara en la planificación y en la coordinación universitaria (PLANES I y II), pero los resultados fueron muy diferentes. En 1981 los porcentajes asignados experimentaron un importante cambio, producto de la incorporación de la UNED al CONARE y a la consecuente participación en el FEES, según se estipula en la reforma de 1980 del artículo 85 de la Constitución Política. A partir de 1988, con la firma del Convenio de Financiamiento, el FEES no se distribuye por medio de porcentajes, sino que los montos acordados y asignados a cada universidad se recalifican utilizando como factor el índice de precios al consumidor. Los “porcentajes equivalentes” de distribución del FEES, calculados para efectos comparativos, indican que la participación relativa de cada institución universitaria en el FEES ha variado muy poco en el periodo 1988-1998. Los cambios han sido producto de aportes específicos a las cuatro universidades estatales, distribuidos según los montos requeridos por cada una.

b.5. Quinta etapa: 1999-2000

En estos dos años se mantuvo la distribución relativa que venía de años previos

| Institución | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------|--------|--------|--------|
| UCR | 57,90% | 57,90% | 57,90% |
| ITCR | 11,30% | 11,30% | 11,30% |
| UNA | 23,44% | 23,44% | 23,44% |
| UNED | 7,36% | 7,36% | 7,36% |

b.6. Sexta etapa: 2001-2004

En los años posteriores a los mencionados en el artículo citado y en el punto anterior, los porcentajes equivalentes se ven modificados cuando se aprueba en el país, la Ley de Protección al Trabajador (Ley 7983), la cual regía a partir del 2001 e impactaba de manera importante a las universidades, por lo que a la luz de lo establecido en el Convenio de Financiamiento vigente en ese momento, la Comisión de Enlace en la sesión n°.196 celebrada el 6 de octubre del año 2000, acordó:

1. *El Estado aportará a las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal en el año 2001, adicionalmente a los recursos correspondientes al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) la suma de 656 millones de colones, que será destinada por las Instituciones señaladas para cubrir el monto de las obligaciones que deben atender ese año, por concepto de aplicación de la Ley de Protección al Trabajador, a partir de la vigencia de dichas obligaciones, en fecha que se estima que será el 1° de marzo del 2001.*

[...]

3. *Del año 2002 en adelante, el Estado otorgará el financiamiento adicional que requieren las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal para hacerle frente a las implicaciones presupuestarias totales que se deriven para ellas de la aplicación de la Ley de Protección al Trabajador en esos años. La estimación inicial de la suma para cada año será incluida por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República correspondiente.*

Los montos de la citada ley tenían una distribución diferente a la que venía mostrando el FEES en años anteriores, ya que estos estaban vinculados directamente al compromiso laboral, además la aplicación de esta Ley también conllevaba en su cálculo una gradualidad en la aplicación de algunos de los elementos que consideraba. Por tanto, los porcentajes equivalentes resultantes para el periodo 2001-2004 fueron:

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

b.7. Séptima etapa 2005-2019

A partir del 2005 los diferentes conceptos que se consideraban dentro del FEES, como por ejemplo el salario escolar y la Ley de protección al trabajador quedaron incorporados en la base de cálculo del FEES para los nuevos convenios de financiamiento, manteniendo los porcentajes equivalentes de distribución que se tenían en el 2004.

En sesión N°32-04 del CONARE celebrada el 28 de setiembre de 2004, se creó el “Fondo del Sistema”, con el objetivo de impulsar acciones y tareas de construcción, desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal del país. A este Fondo el Consejo destina anualmente, a partir del 2005, un monto el cual es rebajado del FEES Acordado, previo a la distribución por institución.

Inicialmente el monto destinado al Fondo del Sistema se calculó como un porcentaje de los recursos adicionales aportados por el IV Convenio de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal respecto al convenio anterior, esto hasta el 2009. Estos porcentajes fueron:

| Año | Porcentaje |
|------|------------|
| 2005 | 25% |
| 2006 | 30% |
| 2007 | 35% |
| 2008 | 40% |
| 2009 | 50% |

A partir del 2010 y hasta el 2017 el CONARE acordó para cada año un monto para dicho Fondo y en el 2016 el Consejo toma varios acuerdos, tendientes a aumentar los recursos destinados al mismo y con ellos lograr una mayor equidad en la distribución del FEES entre las universidades.

De los acuerdos tomados por el Consejo cabe mencionar los siguientes:

- 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.
- Además, a partir del 2018 el porcentaje del FEES destinado al Fondo del Sistema, crecerá gradualmente hasta lograr que este represente el 6,19% del FEES Total en el 2020, de acuerdo con la siguiente tabla:

| 2018 | 2019 | 2020 |
|-------|-------|-------|
| 5,52% | 5,86% | 6,19% |

- 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.

- Asignar para el 2017, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la línea estratégica “Fortalecimiento de Tecnologías la suma de ₡584 849 241,00

Para el 2019, considerando que el FEES crecería únicamente la inflación y las necesidades de las propias universidades, el Consejo revisó el acuerdo antes mencionado y ratificó su deseo de aumentar el Fondo del Sistema y además de destinar los recursos adicionales a impulsar la equidad en la distribución, definiendo el Fondo en un 5,69% del FEES Total. Luego, a pesar de que la Asamblea Legislativa disminuyera el monto del FEES acordado en Comisión de Enlace en ₡10.000,00 millones para el presupuesto 2019, el CONARE en sesión 31-2018 ratifica el procedimiento acordado inicialmente.

Una vez acordado en Comisión de Enlace el monto del FEES del año y luego de rebajar los recursos destinados al CONARE (Oficina de Planificación de la Educación Superior – OPES–, CENAT y PEN)), y al Fondo del Sistema, el monto restante se distribuye según los porcentajes equivalentes mencionados para el 2004 en apartado anterior:

| UCR | ITCR | UNA | UNED |
|--------|--------|--------|-------|
| 57,79% | 11,30% | 23,40% | 7,51% |

Al considerar el efecto de los acuerdos del CONARE, relacionados con el Fondo del Sistema en la distribución total del FEES, se podría indicar que los porcentajes equivalentes para el 2019 son:

| UCR | ITCR | UNA | UNED |
|--------|--------|--------|-------|
| 55,97% | 11,50% | 23,09% | 9,44% |

b.2. Relación FEES –PIB Nominal

La relación de la inversión en educación respecto al PIB Nominal es un indicador utilizado mundialmente que reconoce la importancia que le da un país a esta y por tanto también siempre ha sido un referente. La inversión del país en educación superior es parte de este indicador, de allí la importancia de darle seguimiento.

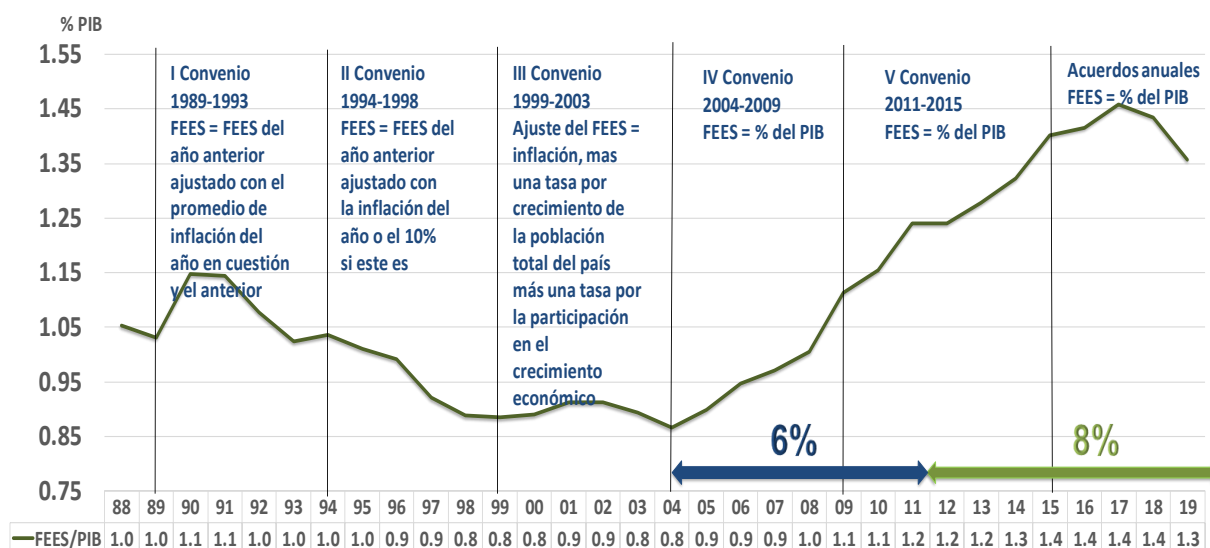
El comportamiento la relación FEES/PIB Nominal se fue disminuyendo desde el 1989 hasta el 2004. Fue para el Convenio de financiamiento 2005-2009 que la Comisión de Enlace (Ministros y Rectores) reconoce la importancia que tiene la educación superior para el país por medio de este indicador y establece como meta, el recuperar en los siguientes cinco años, al menos el nivel que se tenía en 1988. Para el Convenio 2011-2015 la Comisión de Enlace reitera que “*Las universidades públicas constituyen unos de los instrumentos vitales para promover el desarrollo económico y social del país, fomentando la generación de*

conocimiento, la movilidad y cohesión social y el enriquecimiento de la identidad cultural del país de cara a los retos y oportunidades del Siglo XXI” (Convenio de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal 2011-2015) y establece el 1,5% del PIB como meta de financiamiento para el FEES en el último año del convenio.

Con la modificación del artículo 78, el país nuevamente apunta a la inversión en educación como un medio para su desarrollo, aumentando la meta de inversión en educación del 6% al 8%. Es en este marco que la meta, ya establecida en el Convenio de financiamiento 2011-2015, aún se mantiene. Sin embargo, la situación económica y fiscal del país no ha permitido avanzar como se quería hacia el logro de la meta propuesta y por ello este indicador ha disminuido en los dos últimos años.

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento, antes comentado, de la relación FEES/PIB Nominal para el periodo 1988-2019.

Gráfico No.1. Relación del FEES/ PIB Nominal por convenio de financiamiento 1988-2019



Fuente: Elaboración Propia OPES, CONARE

b.3. Relación presupuesto del MEP y FEES

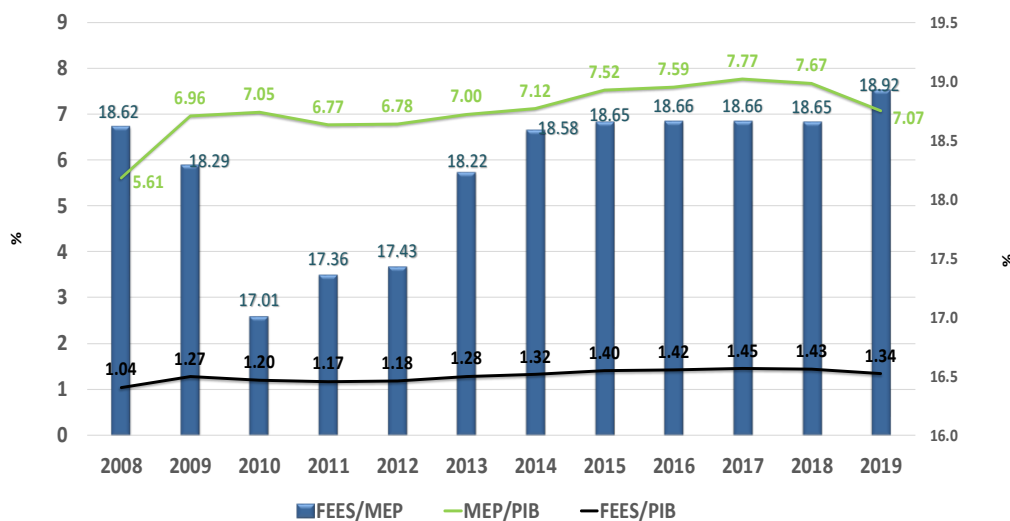
Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal forman parte del sector educación del país, es por ello que la relación del FEES con respecto al presupuesto del MEP y la relación de estos dos respecto al PIB Nominal son indicadores importantes.

En este sentido, en el seno de la Comisión de Enlace, a partir del Convenio de Financiamiento 2011-2015, se estableció como meta para el FEES el 1,5% del PIB en el marco del crecimiento al 8% para el total de educación. De este acuerdo se deriva una relación final FEES/MEP del 18,75%. Cabe mencionar que esta meta fue reiterada luego que la reforma al artículo 78 de la Constitución cuando se estableció ya el 8% para educación.

Estos acuerdos se basan en la coincidencia de las partes en que el incremento de los recursos asignados para educación debía garantizar un crecimiento equilibrado para cada uno de sus componentes.

En el siguiente gráfico se presenta el comportamiento de los indicadores citados para el periodo 2008-2019 y en él se observa como a partir de los acuerdos antes mencionados estos se encaminaban al logro de las metas acordadas. En el 2019, por la situación económica del país se tomaron decisiones presupuestarias con las que resulta un retroceso de los indicadores.

Gráfico No.2. Relación del presupuesto en educación y FEES con respecto al PIB nominal. 2008-2019.



Fuente: Elaboración propia, OPES-CONARE

b.4. Financiamiento del FEES en el presupuesto nacional

En cuanto al planteamiento de que el FEES es financiado con deuda, me permito comentar los siguientes datos que pueden poner en perspectiva este argumento:

1. Del Presupuesto Nacional 2019 un 53,49% se financia con deuda.

2. Sin embargo, lo anterior no significa que el presupuesto de 26 instituciones, incluyendo las partidas específicas, deben ser cubiertas con deuda en ese mismo porcentaje 53,49%, ya que la decisión de qué financiar con deuda y que no, obedece argumentos técnicos y políticos que corresponden al propio Ministerio de Hacienda definir en conjunto con las autoridades respectivas.
3. Muestra del punto anterior, es el hecho de que la Contraloría no tuvo más que aceptar que ciertamente los recursos del FEES se podrían asignar presupuestariamente con ingresos ordinarios, sin que eso afecte la deuda total del país. Ejemplo de esto, se tiene que del 2006 al 2011 el Presupuesto Nacional estuvo financiado entre un 30% y un 45% con deuda y el 100% del FEES se financió con ingresos corrientes.

b.5. Los superávits de las universidades estatales

El Clasificador de los ingresos del sector público, define el superávit específico como:

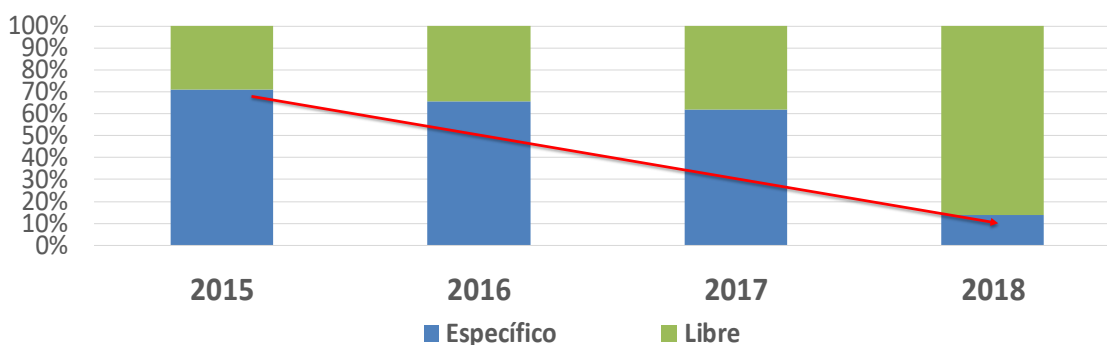
*“Se refiere al exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, **que por disposiciones legales o especiales** tienen que destinarse a un fin específico.”* (Negrita y subrayado propio)

Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal hemos asumido en nuestros sistemas y aplicado, desde hace muchos años, para la formulación y ejecución de nuestros presupuestos los clasificadores del sector público, y es con base en ellos y la definición antes mencionada que podemos afirmar que el superávit específico de las universidades públicas es aquel que, por la naturaleza de los proyectos y el contexto legal del país, cumplen con la norma indicada. Todos estos recursos están respaldados en leyes, convenios, acuerdos y normativa institucional, esta última aprobada por los órganos de mayor jerarquía en las universidades, y que establece ese destino específico y que limitan el uso para otros fines. Ejemplo de esto son los proyectos de mejoramiento de la infraestructura, la ejecución de proyectos de investigación especializados, la adquisición de equipos especializados para la investigación y la docencia, los Fondos de becas, entre otros. Además, las universidades, al igual que otras instituciones públicas, nos regimos y cumplimos con el marco legal vigente, cuyos procesos de contratación generan: permisos, consultas y apelaciones, que en algunas ocasiones retrasan la ejecución de los presupuestos anuales, amparados en la Ley de Contratación de Administrativa.

La Contraloría General República ha venido modificando su criterio y actualmente toma como superávits específicos únicamente aquellos que tienen una ley específica que los ampare, ignorando por una parte lo que establece el Clasificador de Ingresos del sector público que además de leyes específicas se deben considerar **disposiciones especiales**, pero sobre todo ignorando que el **FEES es un Fondo creado constitucionalmente**, y por tanto está amparado a la Ley de mayor rango del país.

Muestra del cambio de criterio, es que las universidades por disposición de la Contraloría, han tenido que reclasificar su superávit, aun cuando en años previos los mismos conceptos habían sido reconocidos por este Ente como específicos. Resultado de lo anterior, se observa como en el año 2015, el 71% de los superávits de las universidades públicas correspondían a específico y 29% a libre; mientras que, en el 2018, esta composición se invierte, resultando el 14% superávit específico y 86% libre (Gráfico 3).

Gráfico No.3. Composición relativa del superávit de las universidades estatales. 2015-2016



Fuente: Informes de liquidaciones de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal.

El hecho de pasar un superávit específico a libre le implica a las instituciones dejar de atender algunas actividades ordinarias ya previstas en sus planes de corto y mediano plazo y destinar esos recursos a las obligaciones ya contraídas, y para las cuales se contaba en un principio con el superávit específico o comprometido para atenderlas.

Resulta contradictorio que el país y particularmente la Contraloría mencione la necesidad de que las instituciones públicas evolucionen a presupuestos plurianuales cuando, las universidades plantean proyectos y acciones con esta característica y toman las previsiones financieras y de regulación para poderlos ejecutar de esta forma, y luego el ente Contralor las obliga a que los recursos reservados para dichos fines, se reclasifiquen y se destinen a inversión

Otro aspecto importante a mencionar, es que el superávit de las universidades públicas responde a la ejecución presupuestaria de todos sus ingresos y egresos, la cual incluye no solo los ingresos del FEES, sino también otras fuentes de financiamiento. Por lo tanto, insinuar que todo el superávit es FEES es incorrecto.

b.6. Proyecto Mejoramiento de la Educación Superior

Durante 2018, el Proyecto Mejoramiento de la Educación Superior ha continuado su labor y las cuatro universidades participantes, así como CONARE, han seguido realizando esfuerzos, que han llevado que para el corte al 31 de diciembre las universidades tengan un monto ejecutado de **US\$162.7 millones**, lo que representa un 81.33% del total del préstamo, dato al que si se le agregan los saldos comprometidos se obtiene un saldo ejecutado y comprometido de **US\$187.1 millones**, lo que representa un **93.55%** del préstamo. En el cuadro 1 se presentan los valores acumulados obtenidos.

Cuadro 1
Ejecución y Comprometido al 31 de diciembre de 2018, en dólares

| | Ejecutado | Comprometido | Total Ejecut. + Comprometido | % efecti |
|--------------|--------------------|-------------------|---------------------------------|---------------|
| UCR | 38.031.877 | 11.968.123 | 50.000.000 | 100,00% |
| UNED | 36.459.816 | 3.428.705 | 39.888.522 | 79,78% |
| ITCR | 48.703.847 | 376.508 | 49.080.355 | 98,16% |
| UNA | 39.470.061 | 8.663.513 | 48.133.574 | 96,27% |
| Total | 162.665.601 | 24.436.850 | 187.102.451 | 93,55% |

Fuente: Elaboración propia con base en información presentada por las universidades.

Durante el segundo semestre de 2018, hay un incremento en el monto ejecutado de US\$20.0 millones, quedando por ejecutar o comprometer un monto de US\$12.9 millones, monto que se estará ejecutando durante el 2019 gracias a la ampliación en el plazo de ejecución que se extendió hasta el 31 de diciembre, las universidades confían que con esta ampliación se logre colocar el monto restante.

A continuación se presentará un resumen de los resultados obtenidos en el logro de los indicadores establecidos, primero con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Proyecto, luego se analizan los indicadores intermedios, seguidamente se mencionarán los principales logros obtenidos por el componente 2, para posteriormente presentar un resumen de la ejecución financiera por fuente de fondos, seguido por un resumen de las salvaguardas, para finalizar con una sección sobre las principales conclusiones.

Situación Indicadores Componente 1. Objetivos de Desarrollo del Proyecto

Con respecto de los indicadores establecidos, en el Cuadro 2 se muestra la información agregada de las 4 universidades con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Proyecto.

De los cinco indicadores establecidos, hay tres que cumplen o exceden las metas propuestas: la Matrícula total de estudiantes físicos y regulares de grado, el número de carreras acreditadas y la publicación anual en web del PAO, con cumplimientos de 100.62%, 135.71% y 100.00% respectivamente. El caso recursos invertidos en I+D tiene un cumplimiento de 99.52% faltando incluir los datos de la UNED, datos que una vez incluidos llevarían al cumplimiento de la meta propuesta. El caso de matrícula total de estudiantes

físicos y regulares de posgrado se tiene un cumplimiento de 92.56%, dado que solo una de las cuatro universidades logró la meta propuesta, en cada una de los informes de las universidades se detallan las razones de estos resultados obtenidos.

Cuadro. 2
Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Proyecto
Al 31 de diciembre de 2018

| Indicador | | Linea base | Meta 2018 | | |
|--|----------|------------|-----------|---------|---------|
| | | | Esperada | Lograda | % Logro |
| Matrícula total de estudiantes físicos y regulares | Grado | 88.017 | 102.814 | 103.452 | 100,62% |
| | Posgrado | 68.885 | 7.524 | 6.964 | 92,56% |
| Número total carreras acreditadas vigentes | | 47 | 84 | 114 | 135,71% |
| Recursos invertidos I+D, millones colones * | | 31.451 | 42.473 | 42.271 | 99,52% |
| Publicación anual en web PAO | | | Si | Si | 100,00% |

* No incluye datos de la UNED.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Universidades.

En el caso de la UNED para el indicador de los resultados generados en la matrícula incluyen las principales conclusiones de un estudio que realizaron al respecto, por ejemplo, en el 2018 se presenta un incremento en las tendencias que se observan para la matrícula tanto de grado como de posgrado, aunque dicho incremento no compensa aún los resultados que se observaron al 2014. También señalaron que hubo un incremento en el 2018 con respecto a la matrícula ordinaria en los centros financiados con inversión proveniente de los recursos del Banco Mundial. También muestran como el crecimiento en la matrícula en las regiones fuera del Área Central tiene una variación promedio anual positiva, tanto para matrícula de primer ingreso como la ordinaria. Estos resultados consideran son consecuencia de las acciones iniciadas durante el 2018.

Cuadro. 3
Logro en los indicadores intermedios
Al 31 de diciembre de 2018

| Indicador | | Linea base | Meta 2018 | | |
|--|----------|------------|-----------|---------|---------|
| | | | Esperada | Lograda | % Logro |
| Número total alumnos de primer ingreso matriculados en grado | | 21.443 | 24.356 | 23.803 | 97,7% |
| Matrícula total de estudiantes regulares en áreas prioritarias | Pregrado | 48.270 | 56.443 | 61.261 | 108,5% |
| | Posgrado | 4.064 | 4.202 | 4.423 | 105,3% |
| Número total de académicos equivalentes de tiempo | Master | 1.926 | 2.167 | 3.026 | 139,6% |
| | Doctor | 591 | 779 | 1.068 | 137,1% |
| Académicos (TCE) realizan investigación | | 581 | 683 | 686 | 100,5% |
| Funcionarios becados para realizar estudios de posgrado en el extranjero * | | - | 58 | 116 | 200,0% |
| Número de publicaciones en revistas indexadas ** | | 422 | 205 | 416 | 202,9% |
| Número de graduados | | 10.364 | 11.677 | 14.172 | 121,4% |
| Publicación anual en la Web de los resultados anuales del PMI | | No | Si | Si | 100,0% |
| % presupuesto destinado a inversión en infraestructura y equipos | | 7,72% | 44,03% | 53,05% | 120,5% |

* UNA: al cierre de 2018, de los 33 becados, 15 ya habían finalizado sus estudios doctorales y procedieron a incorporarse a sus labores académicas.

** No incluye información de la UCR

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Universidades.

La situación de los indicadores intermedios al 31 de diciembre de 2018 se muestra en forma agrupada en el Cuadro N°. 3 anterior, debe destacarse que diez de los once indicadores tienen un porcentaje de cumplimiento superior al 100%, el único indicador que no llega a su meta es con respecto al número total de alumnos de primer ingreso matriculados que obtiene un logro de 97.7%, como consecuencia de que una sola universidad tuvo una matrícula de 9,676 estudiantes con respecto a los 10,632 que se esperaba contar en este rubro.

Componente 2: Fortalecimiento de la capacidad institucional para la mejora de la calidad

El componente 2 incluye algunas acciones realizadas por Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) y Observatorio Laboral de Profesiones (OLaP), a continuación, se presenta un breve resumen de las principales acciones llevadas a cabo durante el primer semestre de 2018.

El **SINAES** ha logrado avances en las metas propuestas tal como se muestra en el Cuadro siguiente:

Cuadro 4
Logro en los indicadores del SINAES
Al 31 de diciembre de 2018

| Indicador | Línea base | Meta 2018 | | % Logro | |
|---|------------|-----------|---------|---------|--------|
| | | Esperada | Lograda | | |
| Aumentar el número de carreras en proceso de evaluación | Grado | 64* | 160 | 163 | 101,9% |
| | Posgrado | 0 | 20 | 15 | 75,0% |
| capacitados en procesos de evaluación | 100 | 850 | 1.016 | 119,5% | |

*Total corresponde a carreras acreditadas período 2000-2012, no considera las acreditadas por el CEAB

Fuente: SINAES

De los indicadores propuestos para el SINAES, dos tienen un desempeño superior al 100% con respecto a las metas establecidas: el aumentar el número de carreras de **grado** en proceso de evaluación y la Capacitación en procesos de evaluación, con un 101.9% y 119.5% respectivamente.

El caso del aumento del número de carreras de **posgrado** en proceso de evaluación se obtiene un logro de un 75% en este aspecto SINAES está incentivando a las universidades para que presenten más carreras para la evaluación de acreditación y al mismo tiempo están revisando el modelo de acreditación para las carreras de posgrado.

Por su parte el **OLaP** logró las siguientes metas este semestre:

- Se difundió, diagramó y se imprimió el informe “Personas graduadas en el período 2011-2013 de las universidades costarricenses” el cual fue elaborado a partir de las bases de datos del estudio de seguimiento de graduados.
- El sitio web de la Radiografía Laboral II se puso a disposición desde el 24 de abril de 2018 y en ese período lo visitaron 4,721 personas, perteneciendo la mayoría de consultas realizadas a las secciones de: Radiografía Laboral y Estudio de Seguimiento de la Condición de las Personas Graduadas, las otras consultas habilitadas son: Perfil Grado, Opinómetro y Empleadores.
- Con respecto al estudio Empleadores 2016 de personas graduadas de las universidades estatales, se realizó el procesamiento y análisis del informe y se encuentra en proceso de revisión por parte de los investigadores del OLaP, para posteriormente proceder con la diagramación, impresión y difusión
- Se realizó el proceso de divulgación propuesto para el informe del estudio “Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2011-2013 de las universidades costarricenses” y de la “Radiografía Laboral II”. También se concluyó el procesamiento de datos del estudio de “Empleadores 2016” y se inició la elaboración de informe respectivo, el cual se encuentra actualmente en etapa de revisión.

Dicho proyecto finaliza el 31 de diciembre de 2019, lo cual fue respaldado por el Gobierno de Costa Rica y contó con el aval del Banco Mundial

Ejecución Financiera

Como se presentó en el Cuadro N°. 1, al 31 de diciembre de 2018 las universidades habían logrado una ejecución de US\$162,665,601, lo cual representa un incremento de 10.02% con respecto al saldo ejecutado al corte a junio de 2018. A la fecha de corte el monto total ejecutado y comprometido representaba un 93.55% del préstamo, al sumar US\$187,102,451.

Salvaguardas

Con respecto a la Salvaguarda Ambiental, excepto un par de casos que tienen un seguimiento particular, todos los demás casos de las iniciativas se han ido resolviendo satisfactoriamente cumpliendo con la regulación establecida tanto por el Gobierno de Costa Rica como por el Banco Mundial.

La Salvaguarda Indígena sigue obteniendo también resultados positivos tanto en los indicadores señalados, como en la percepción de los interesados de acuerdo con la actividad de rendición de cuentas realizada en diciembre de 2018. En esta actividad se reiteró por parte de algunos de los participantes, la necesidad de continuar trabajando algunos de los temas que se han venido impulsando, en particular las tutorías realizadas en los territorios indígenas. Al respecto se planteó la posibilidad que este tema, que se considera ha sido de gran provecho, sea socializado con el Ministerio de Educación Pública, al ser el ente rector del sector educativo, de forma que se logre continuar con esta actividad. También los asistentes expresan el interés de que los logros alcanzados permanezcan y se consoliden en el futuro, una vez concluida la ejecución de este proyecto.

c) Algunas Acciones de ahorro y sostenibilidad con base en los estudios actuariales

Las Universidades Públicas han venido realizando, en los últimos años un esfuerzo importante de revisión, análisis y cambio de diferentes aspectos de su operación, esto manteniendo e incluso aumentando sus estándares de calidad en las diferentes áreas del quehacer sustantivo sí como en la atención a las necesidades de la población estudiantil. Las medidas adoptadas se enmarcan tanto en los principios de calidad señalados como en el marco del compromiso de las universidades con el uso racional y eficiente de los recursos públicos.

Estas acciones implican en el corto plazo, pero principalmente a futuro, un ahorro importante de recursos y permiten gestionar con mayor pertinencia en el uso de los recursos.

A continuación, se ofrece un resumen de algunas de las acciones ya desarrolladas por las instituciones:

Reajuste salarial

- Reajuste salarial no mayor a la inflación

Anualidades

Disminución de la anualidad de 5,5% a 3,75% en la UCR y en el TEC de 6% a: 4% a profesionales y en el rango de 4% a 6% a funcionarios de menor categoría.

Dedicación exclusiva y otros incentivos salariales:

- Se otorga con un análisis más riguroso de las solicitudes, y se está ajustando la normativa.

Por ejemplo:

- En el caso de la UTN además se disminuyó de 55% a 30% a partir del 2016
- En la UCR y la UTN ya no se otorga a bachilleres, solo quien tiene al menos licenciatura
- Con la aplicación de estas medidas, por ejemplo, la UCR tuvo un ahorro de \$4000 millones del 2015 al 2018, al tener una reducción de la cantidad de funcionarios que reciben estos incentivos

Crecimiento en plazas:

- Se restringe la creación de plazas administrativas (Todas las Universidades), Además, se dan otras acciones en esta línea como son el congelamiento de plazas de quienes se jubilan o renuncian (UNED), o la utilización del modelo “outsourcing” total o parcial de contratación de algunos servicios, como por ejemplo servicios de seguridad y limpieza (UCR, TEC)

Las medidas vinculadas a las remuneraciones generan un ahorro, no por una única vez sino desde el momento en que se aplican y a futuro ya que los salarios son un egreso recurrente.

Otros conceptos en los cuales las universidades están actuando son:

- Restricción a la sustitución de colaboradores por ausencia temporal.
- Restricción en la aprobación de jornadas extraordinarias
- Mayor uso de instrumentos y medios digitales: plataformas digitales, material digital de apoyo a estudiantes, foros y capacitaciones, automatización de proceso de gestión, uso de firma digital, entre otros. Con estas acciones se está generando ahorro en el uso del papel e incentivando el uso de las tecnologías.
- Restricción en los egresos por alimentación en actividades tales como foros, eventos especiales y capacitaciones.
- Implementación de GPS a vehículos institucionales, lo que conlleva a una planificación más efectiva de giras, mayor cobertura y mayor atención de zonas lejanas y ahorro en combustibles y en el pago de horas extra.
- Reducción de egresos por publicaciones en medios de prensa.
- Implementación de proyectos especiales tales como:
 - Auditoría de consumos eléctrico y sustitución de luminaria.
 - Uso de paneles solares
 - Uso de vehículos eléctrico o híbridos
- Parque fotovoltaico en el ITCR

Algunas cifras

- ✓ Con la restricción en el otorgamiento de la dedicación exclusiva y en remuneraciones extraordinarias la UCR ha estimado un ahorro de más de $\text{¢}4000$ millones del 2015 al 2018 al tener una reducción de la cantidad de funcionarios que reciben estos incentivos
- ✓ La reducción del porcentaje de anualidad representa para la UCR un ahorro de más de $\text{¢}11\,000$ millones en los próximos dos años”.
- ✓ Con el cambio de luminarias el TEC estima se redujo su consumo eléctrico en un 30%
- ✓ Con el proyecto fotovoltaico el TEC estima una reducción del 40% de su consumo de energía.

Además, mediante el acuerdo de la sesión 3-2019 el CONARE del 5 de febrero de 2019 se plantean las siguientes medidas:

a.- Exhortar respetuosamente a las instancias universitarias competentes de las instituciones de educación superior universitaria estatal a promover normativa interna tendiente a incorporar, en nuestros ordenamientos jurídicos universitarios, nuevas y adicionales políticas de promoción de la eficiencia, eficacia y sostenibilidad financiera, coherentes con la responsabilidad social ejemplar que les caracteriza y apegadas a los fines y propósitos de instituciones académicas.

b.- Utilizar los resultados de los estudios actuariales del último quinquenio para revisar los regímenes de remuneración vigentes, en el marco del respeto de los derechos laborales y acorde con el sistema de reconocimiento de méritos propio de instituciones académicas, dentro del contexto y finalidad del convenio de coordinación de la educación superior universitaria estatal vigente.

c.- Recomendar a las instancias universitarias competentes a promovido para el sector público en aquellos casos que exista convención colectiva.

d.- Constituir un comité interinstitucional de análisis, integrado por profesionales altamente especializados, que analice las implicaciones de la ley n° 9635 de 3 de diciembre de 2018 y recomiende la adopción de las medidas internas pertinentes para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones de educación superior universitaria estatal acorde con sus fines y propósitos.

e.- Proponer medidas que faciliten el adecuado desarrollo universitario hacia esquemas y modelos interuniversitarios de planificación y gestión que fortalezcan las capacidades de respuesta y adaptación, dictadas por principios académicos y solidarios, ante las necesidades socioeconómicas de desarrollo de las diferentes regiones del país.

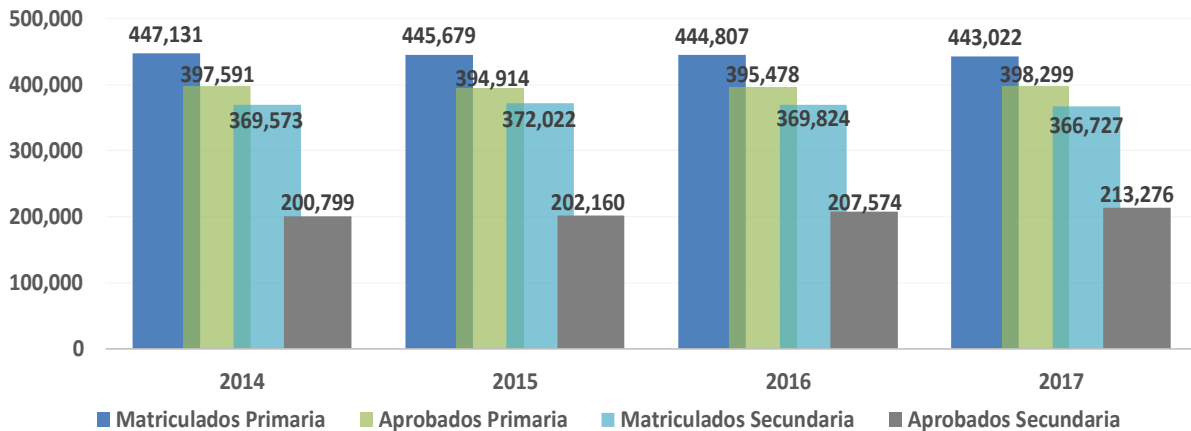
III. Comportamiento del Sistema Educativo Nacional y el acceso a las universidades

El proceso de admisión para realizar estudios universitarios presenta en todas las universidades del mundo requisitos académicos mínimos, que en nuestro país se denominan Bachillerato en Educación Media o Educación Secundaria.

Las universidades inician sus procesos de admisión con una mayoría de estudiantes que se encuentran en el último nivel de educación secundaria, por lo que absorben la población que culmina los once o doce años que comprenden la Educación Primaria y la Educación Secundaria.

En el gráfico 4 se presenta la matrícula y el rendimiento académico de los estudiantes que cursan la educación primaria y la educación secundaria en el periodo 2014 al 2017. Resulta evidente la diferencia entre la cantidad de estudiantes matriculados y la cantidad de estudiantes aprobados. En la educación primaria, alcanzan porcentajes de aprobación cercanos al 90%, pero en la educación secundaria son inferiores al 60%.

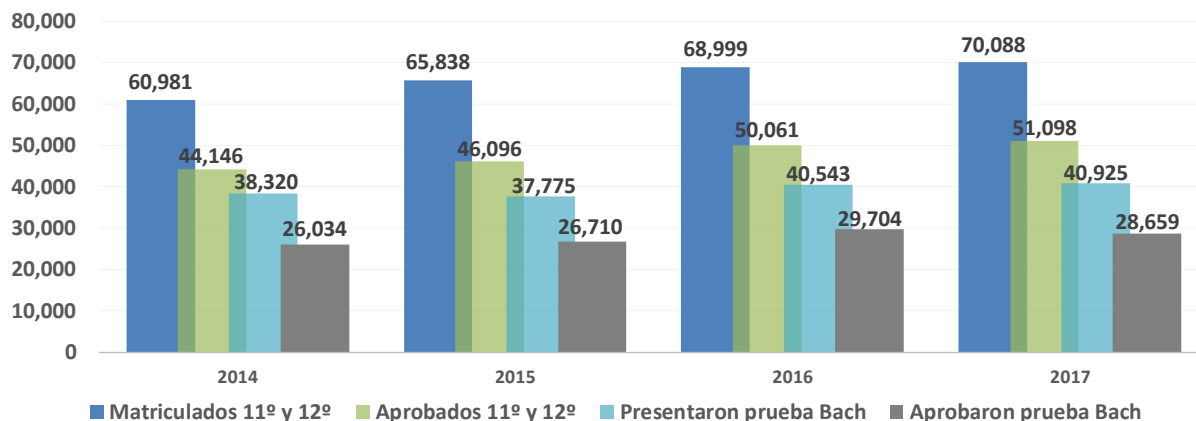
Gráfico-4. MEP: Comportamiento de la Educación Primaria y Secundaria en Costa Rica, 2014-2017



Fuente: Ministerio de Educación Pública, Departamento de Análisis Estadístico y el sitio https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/autotabulaciones.html

Una vez que se aprueba el undécimo o duodécimo año -dependiendo de si el colegio es académico o técnico- el paso siguiente eran las pruebas nacionales de bachillerato (vigentes hasta el 2018), las cuales constituyen otra situación de evaluación para los estudiantes y la posibilidad de quedar excluidos del acceso a las universidades en el caso de no aprobarlas. En el gráfico 5 se presenta el rendimiento de los estudiantes de undécimo y duodécimo año, así como la presentación y aprobación de las pruebas de bachillerato. El porcentaje de aprobación de los estudiantes matriculados en undécimo o duodécimo año alcanzan aproximadamente un 72%, el cual es similar al porcentaje de aprobación en las pruebas de bachillerato que alcanza aproximadamente un 70%. Menos de la mitad de los estudiantes que se matriculan en último nivel logran la aprobación de las pruebas de bachillerato.

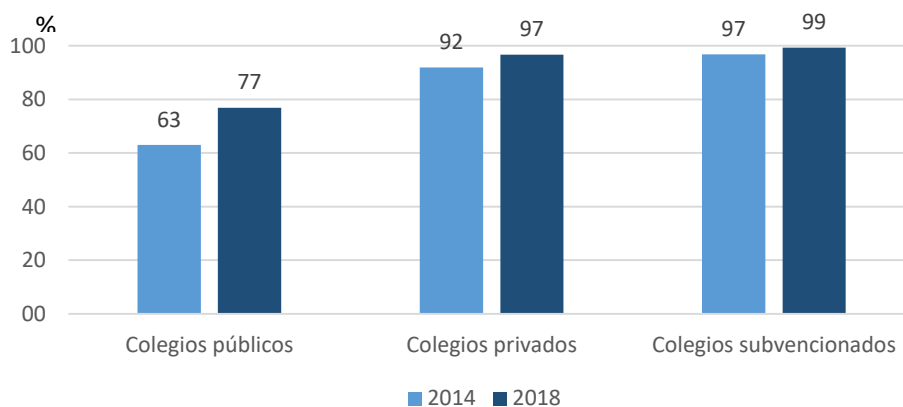
Gráfico 5. MEP: Comportamiento del último nivel de la Educación Diversificada y de Bachillerato en Costa Rica, 2014-2017



Fuente: Ministerio de Educación Pública, División de Control de Calidad y Evaluación, Departamento de Análisis Estadístico y el sitio https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/autotabulaciones.html

Un aspecto importante de considerar es que las pruebas de bachillerato difieren en sus porcentajes de aprobación, por sector del colegio de procedencia. En el gráfico 6 se pueden apreciar los porcentajes de aprobación para los años 2014 y 2018 en las pruebas de bachillerato en el caso de los colegios públicos, privados y subvencionados.

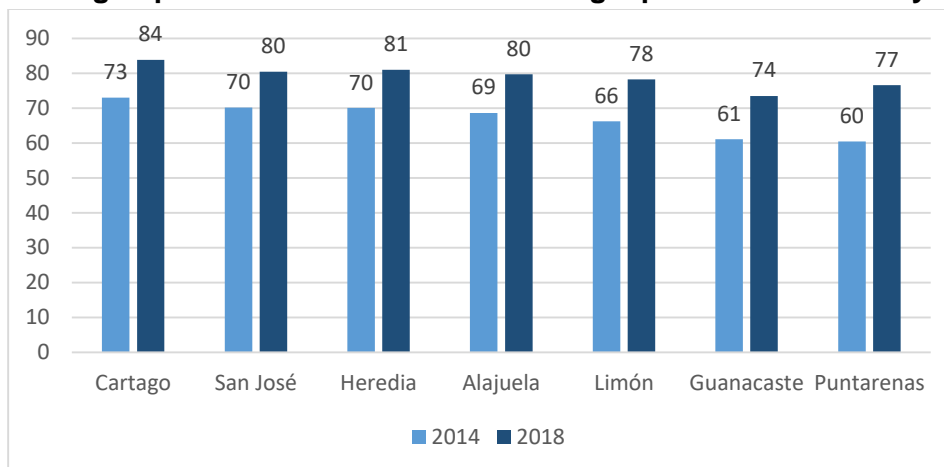
Gráfico 6. Porcentaje de aprobación de las pruebas de bachillerato de la educación media según sector del colegio de procedencia para los años 2014 y 2018



Fuente: Ministerio de Educación Pública, División de Control de Calidad y Evaluación

Los porcentajes de aprobación de las pruebas de bachillerato de la Educación Media también son sensibles en lo geográfico. Se observa que, las provincias del centro del país (San José, Alajuela, Heredia y Cartago) presentan mayores porcentajes de aprobación que las costeras (Guanacaste, Puntarenas y Limón) Gráfico 7.

Gráfico 7. Porcentaje de aprobación de las pruebas de bachillerato de la educación media según provincia de ubicación del colegio para los años 2014 y 2018



Fuente: Ministerio de Educación Pública, División de Control de Calidad y Evaluación

Proceso de admisión a las universidades

Una vez que los estudiantes de secundaria cursan el último nivel de esta educación, pueden inscribirse en los procesos de admisión para las universidades que cuentan con pruebas de admisión para el ingreso. A estos estudiantes se les unen los que cursan educación secundaria en otros países, los que en años anteriores se habían graduado de bachillerato y los que se graduaron en modalidades de educación abierta.

Hay tres universidades estatales que tienen prueba de admisión dentro de sus requisitos de ingreso, que son la UCR, el TEC y la UNA. Los interesados en ingresar a alguna de estas universidades se inscriben para realizar las pruebas de su interés, puede ser en una o más, por esta razón se debe diferenciar el solicitante físico y los inscritos para cada una de las pruebas. Las etapas que incluye el proceso de admisión son las siguientes:

Inscritos: como se mencionó anteriormente para el ingreso a las universidades con examen de admisión se abre el proceso de inscripción a la prueba y se inscriben aquellas personas que ya tienen el bachillerato de educación media y los que están cursando el último año de la educación diversificada. Las personas pueden inscribirse en uno, dos o tres procesos (uno por cada universidad).

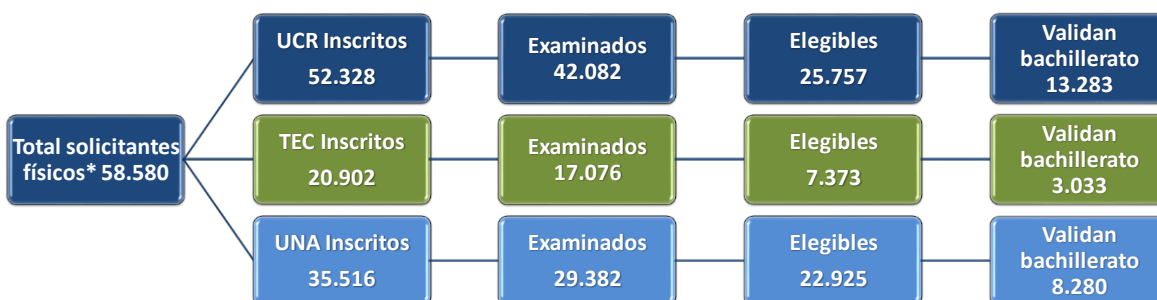
Examinados: las personas que se inscribieron pueden realizar la prueba de admisión, pero en algunos casos no lo hacen, por lo que cada universidad tiene una cantidad examinada inferior a la de los inscritos.

Elegibles: corresponde a los examinados que alcanzaron un puntaje mínimo de admisión, lo que les queda pendiente es continuar con el proceso con la presentación de su título de bachillerato en educación media.

Validan bachillerato: corresponde a las personas que habiendo sido definidas como elegibles deciden continuar el proceso de admisión solicitando la acreditación del bachillerato de educación media (mediante la plataforma del MEP accesible desde las universidades) o presentando su diploma a la universidad.

En el diagrama 2 se presenta, para el proceso de admisión 2017-2018, cada una de estas etapas. Se parte de una inscripción conjunta de las tres universidades y después el proceso continúa en cada una.

Diagrama 2. Inscritos, examinados, elegibles, validaron bachillerato de Educación Media en el proceso de admisión 2017-2018 de UCR+TEC+UNA



* Cada solicitante se puede inscribir en las tres universidades que tienen examen de admisión (UCR, TEC, UNA) o solo en una o dos. El dato que se presenta cuantifica personas físicas no el número de solicitudes.
Fuente: División de Planificación Interuniversitaria con información suministrada por las universidades.

La disminución de personas durante los procesos de admisión, se origina por una parte en el establecimiento por parte de cada universidad de la prueba y de los criterios de admisión, sin embargo, hay una porción muy importante de la disminución originada en el propio solicitante por dos razones: 1) la no presentación a realizar la prueba de admisión una vez inscrito y 2) la no validación ante la universidad de haber obtenido el título de bachillerato en educación media, lo cual se puede originar en: a) la no tenencia de ese requisito, b) la admisión en otra universidad o c) la pérdida de interés del solicitante.

Ingreso a las universidades

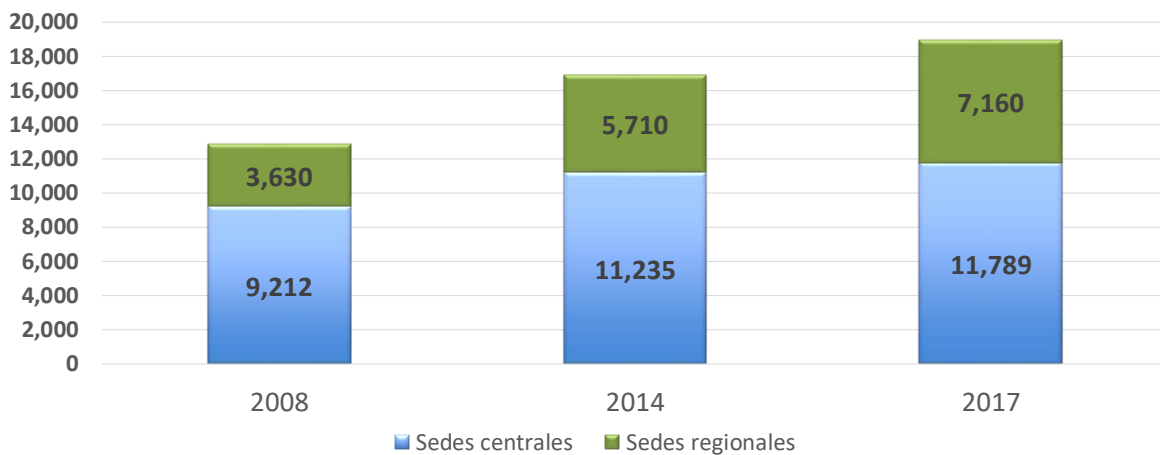
Una vez admitidos (que corresponde a la condición de elegibles) y habiendo realizado el trámite de validación del bachillerato de educación media, los solicitantes entran a concursar con el puntaje de admisión a las carreras en las que tienen interés.

Por su parte las universidades que no tienen examen de admisión verifican la tenencia del título de bachillerato para el ingreso de los estudiantes. Las universidades estatales tienen una capacidad dada para recibir nuevos estudiantes (con excepción de la UNED que por su modalidad de enseñanza tiene mayor flexibilidad), por lo tanto, definen una cantidad

dada de cupos para los estudiantes nuevos que ingresan a cursar carreras de diplomado, profesorado, bachillerato o licenciatura.

Uno de los desafíos de las universidades estatales es lograr la máxima cobertura en las distintas regiones del país, por lo que se han abierto una serie de carreras en las sedes regionales, que el pasado solamente se impartía en las sedes centrales de las universidades. En el gráfico 8 se puede apreciar la evolución que ha tenido la cantidad de cupos en sedes centrales y regionales para los años 2008, 2014 y 2017. El crecimiento de los cupos en sedes regionales es casi el doble del 2008 al 2018 con un incremento de 3530, por otra parte, en las sedes centrales también se incrementaron los cupos en el periodo, logrando un 28% de aumento, que corresponden a 2.577 cupos más.

Gráfico 8. Cupos de admisión para estudiantes nuevos de primer ingreso, de las universidades estatales (UCR, TEC, UNA, UTN) 2008, 2014, 2017



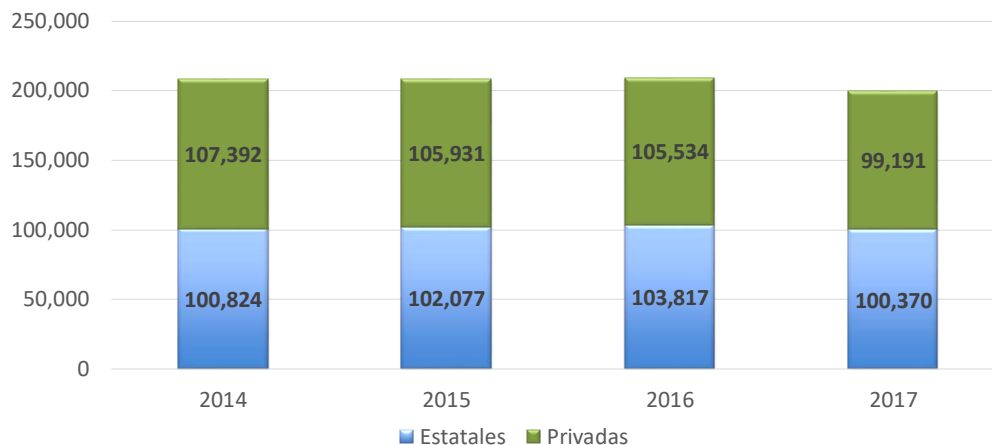
Nota: Los cupos de admisión de la UTN se incluyen a partir del año 2011, y en el caso de la UNED no se definen cupos de admisión por su modalidad de enseñanza.

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

Matrícula de las universidades públicas y privadas en Costa Rica

Para atender las solicitudes de organismos nacionales e internacionales, históricamente en el CONARE se ha utilizado el indicador de matrícula del primer ciclo lectivo de cada año, por considerarse el ciclo más representativo dentro del año. En el año 2011, mediante un acuerdo con la Unidad de Rectores de las Universidades Privadas (UNIRE), se inició la recolección de la matrícula de las universidades privadas que pertenecen a esta entidad y otras que se han venido agregando. En el gráfico 9 se presenta la matrícula de primer ciclo por sector universitario, para el periodo 2014-2017.

Gráfico 9. Matrícula regular del primer ciclo lectivo de las universidades en Costa Rica, por sector universitario, en el periodo 2014-2017.

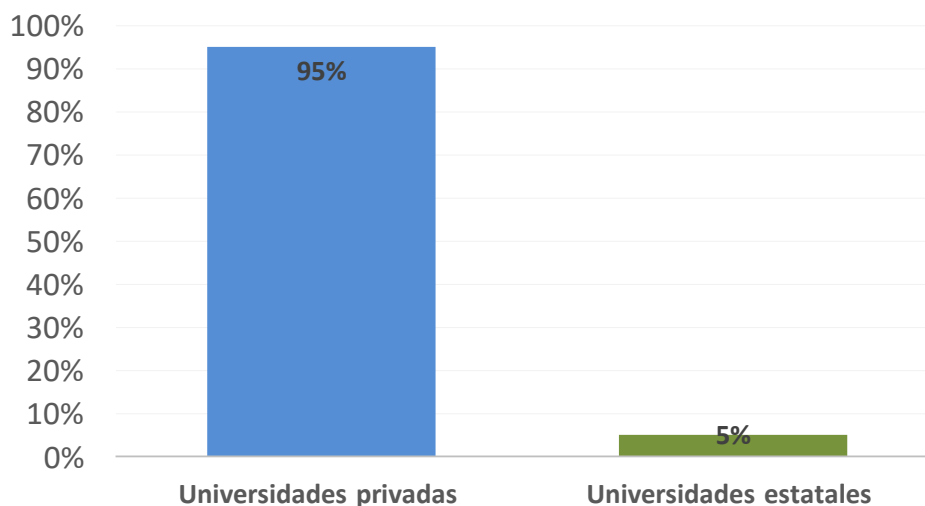


Fuente: División de Planificación Interuniversitaria, OPES- CONARE

Nota: Las universidades privadas participan en el aporte de datos de manera voluntaria, por lo que no todas participan, en cada año la cantidad de participantes varía. El detalle de la cantidad de universidades que aportaron información para cada año es 2014: 40, 2015: 39 2016: 37, 2017:37

Con respecto a los préstamos de CONAPE a marzo de 2019, ha colocado un total de 15.390 préstamos en fase ejecución con un monto otorgado de ₡120.771.185.272. Finalmente, desde el punto de vista del sector financiado, en el período analizado el 95% de los beneficiarios solicitaron el préstamo para estudiar en universidades privadas y solamente en un 5% en universidades públicas. Los beneficiarios de CONAPE requieren del acompañamiento financiero para realizar sus estudios sea para el pago de sus estudios en universidades privadas o el pago de un complemento para gastos adicionales, equipos y gastos de residencia entre quienes asisten a universidades públicas.

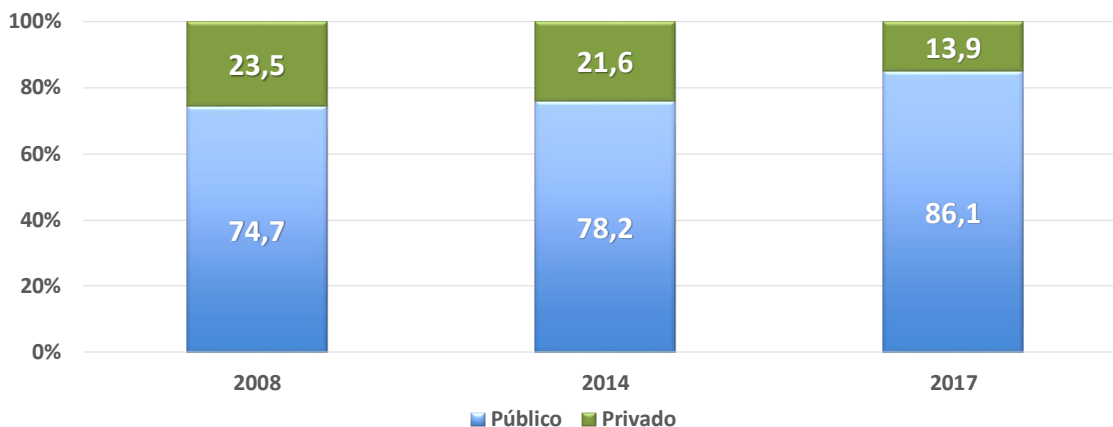
Gráfico 10. Porcentaje de operaciones efectuadas en la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) según universidad en fase de ejecución a marzo 2019



Fuente: CONAPE.

Por otra parte, los estudiantes nuevos que ingresan a las universidades estatales tienen una representación mayoritariamente de los graduados de colegios públicos (esta categoría incluye los propiamente públicos y los subvencionados) que es concordante con la mayoría de los que aprueban las pruebas de bachillerato, si consideramos que el 80,9% de los colegios en Costa Rica son públicos o subvencionados. En el gráfico 11 se puede apreciar que los estudiantes nuevos tienen una representación de hasta el 86,1% de graduados de colegios públicos o subvencionados, este porcentaje corresponde al año 2017.

Gráfico 11. Distribución porcentual de la matrícula de primer ingreso de las universidades estatales por sector del colegio de procedencia 2008, 2014 y 2017



Fuente: División de Planificación Interuniversitaria, OPES-CONARE.

Acceso a la Educación Superior ⁴

¿Cuál es la diferencia entre acceso a la educación superior y la participación por quintiles de ingreso?

La medición de cobertura o acceso a la educación superior a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), permite cuantificar el porcentaje de personas que están accediendo a ese nivel educativo en cada grupo poblacional de interés. Este puede ser la población total del país (de 18 años o más, porque se supondría que antes de esa edad la probabilidad de haber concluido las etapas previas de enseñanza sería muy bajas o nulas), o el grupo podría estar acotado en un rango de edad específico, por ejemplo, de 18 a 24 años. En los estudios internacionales sobre acceso a la educación superior lo habitual es analizar los indicadores este último grupo de edades, porque se espera que, si las personas continuaron estudiando y completaron a tiempo las distintas previas fases de escolaridad, estarían en esas edades, cursando los estudios superiores.

La participación por nivel de ingresos (o quintil de ingreso per cápita del hogar) se refiere a la proporción que representa cada grupo por su condición económica, en la educación superior. La base, o grupo de referencia con el cual se miden las proporciones, ahora es reducido a solo quienes asisten a este tipo de educación. También se puede desagregar y acotar aún más, por ejemplo, por la asistencia a la educación específicamente en centros públicos o a los privados.

Los grupos de referencia cuando se mide el acceso son diferentes a los de la participación, en el primero son grupos amplios para medir la incidencia (ocurrencia) de asistir (por ejemplo, entre personas de 18 años o más, o personas de 18 a 24 años) y mientras que para la participación, el grupo está conformado por las personas que asisten (también se puede acotar a todas las que asisten o solo quienes asisten y tienen 18 a 24 años).

Aclaraciones sobre las variables de la ENAH que se utilizan para calcular la cobertura y la participación de la educación superior

Dentro de la información que se obtiene de las ENAH utilizada para el análisis del acceso a la educación superior, se encuentran: la edad de los residentes de los hogares, la asistencia o no a la educación formal de cada uno, y entre quienes están cursando en el momento de la encuesta se pregunta el nivel educativo al que asisten y en qué tipo de centro educativo (público, privado, extranjero, semi-público o semi-oficial). Sobre estas variables, lo siguiente:

1. Antes de 2012, las ENAH registraban el nivel educativo superior sin distinguir si este se refería a educación universitaria o a parauniversitaria, por lo tanto, no es posible

⁴ Este apartado fue analizado y elaborado por el Estado de la Educación-PEN..

hacer análisis por separado antes de ese año, por ejemplo, para medir la asistencia a la educación en las universidades públicas.

2. La pregunta sobre asistencia a la educación formal en el cuestionario de la ENAHO, es simple y no incluye la frecuencia de asistencia, y tampoco indaga sobre el tipo de asistencia. Por ejemplo, si la asistencia a la educación universitaria, es para cursar una carrera de grado, pregrado o posgrado o para recibir cursos de formación continua. Por lo tanto, los datos de la ENAHO ofrecen una buena aproximación del acceso y la participación, pero se generan algunas imprecisiones que el Estado de la Educación ha aclarado en las publicaciones cuando coteja los datos con los reportados por CONARE sobre la matrícula de las universidades (Estado de la Educación, 2015).

Aunque cada quintil de ingresos contiene el 20% de los hogares, no alberga la ni misma proporción de habitantes ni tiene la misma composición

Las ENAHO aportan información sobre los hogares donde residen las personas, los cuales son segmentados por su nivel socioeconómico, en quintiles de ingresos por persona (per cápita). La agrupación por quintiles separa a los hogares en cinco segmentos de igual proporción, por lo tanto, el primer quintil contiene el 20% de los hogares con menor ingreso per cápita, en tanto el quinto agrupa el 20% de los hogares con el mayor ingreso por persona (INEC, 2016). En 2016, un hogar del quinto quintil, generaba un ingreso neto promedio mensual por hogar de ₡2.602.095 y de ₡1.079.778 en la medición per cápita. En el otro extremo, el 20% de los hogares con menor ingreso acumulaban solamente el 3,9% del ingreso total de los hogares, esto es ₡201.563 por hogar o ₡56.713 por persona (INEC, 2016).

A nivel nacional, el promedio de los hogares en 2016 albergaba a 3,26, personas, pero esta composición varía entre quintiles en forma decreciente según aumenta el quintil de ingreso, desde 3,56 personas promedio en el primer quintil hasta 2,58 personas en el quinto quintil. El primer quintil concentraba entonces el 22% de la población de 2016, mientras que el quinto quintil agrupaba el 16% del total.

La composición de los hogares por quintiles de ingreso muestra diferencias en las edades de sus miembros. En los quintiles de ingresos más bajos reside una proporción más alta de personas menores de edad que en los quintiles de ingresos altos, por lo que se podría afirmar que las personas más jóvenes están “sobrerrepresentadas” en los quintiles de menores ingresos (tabla 1). Un 32% de los menores de edad habita en hogares del quintil más pobre, y ese porcentaje es mayor en los menores de zonas rurales (43%).

Tabla 1: Proporción de personas por quintil de ingreso per cápita del hogar, total y menores de edad, según zona. 2016

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-------|
| Total población (N=4.878.135) ^a | 21,9 | 22,3 | 21,0 | 19,1 | 15,9 | 100,0 |
| Población menor de 18 años (N=1.306.572) | 31,9 | 27,3 | 19,1 | 13,1 | 8,7 | 100,0 |
| Urbana (N=897.138) | 26,9 | 26,1 | 20,7 | 15,5 | 10,9 | 100,0 |
| Rural (N=409.434) | 42,7 | 29,8 | 15,7 | 8,0 | 3,9 | 100,0 |

^aEntre paréntesis se señala la cantidad de población (N) por grupo.

Fuente: Estado de la Educación. Elaboración propia con base en ENAHO, 2016.

Los hogares de quintiles más bajos tienen una población más excluida del sistema educativo que se reproduce en la educación superior

En el quintil más bajo, se observa una menor asistencia a la educación formal. En 2016, en ese segmento un 16,2% de jóvenes de 12 a 18 años no asistía a la educación formal, mientras que esto sucedía solamente en el 2,8% de los casos en el quintil más alto. Los quintiles segundo, tercero y cuarto, presentan una exclusión de 12% a 9% en estas edades. Esto genera que la proporción que tiene acceso a la educación universitaria en quintiles pobres, se vea reducida desde etapas previas (secundaria o primaria no concluidas, o rezagadas) y su “sobrerrepresentación” en las universidades esté predeterminada.

El tipo de secundaria al que asisten quienes lo hacen, según el quintil de ingreso del hogar en que residen, también es diferente. En los primeros tres quintiles, en los hogares con miembros de 12 a 18 años que están asistiendo a la secundaria más del 90% lo está haciendo en un colegio público, en el cuarto quintil este porcentaje es del 80% y en el quinto baja al 47%.

Como se ha mencionado en publicaciones del Estado de la Educación, “Las oportunidades académicas en el nivel universitario tienen un componente de desigualdad que refleja la concentración de la riqueza que exhibe el país. Desde el Segundo Informe Estado de la Educación (2009) se señaló que, a pesar de la ampliación del acceso a la educación superior, se manifestaban problemas de exclusión originados desde los niveles educativos inferiores” (Estado de la Educación, 2015). La concentración de los quintiles superiores responde en parte a los patrones de fracaso en completar la educación secundaria, que es mayor en los estratos de menores ingresos (Trejos en el Estado de la Educación, 2015).

En la población de 18 a 24 años se observa, que la cuarta parte de los jóvenes residen en hogares del tercer quintil de ingresos (tabla 2), y menos del 15% residen en hogares de mayor ingreso. Se diría que la asistencia por quintiles de ingreso de la población de 18 a 24 años, es proporcional a la población si se mantuvieran los mismos porcentajes, pero esto no ocurre (ver la última línea de tabla 2). Aunque el 14% de los jóvenes de 18 a 24

años vive en hogares del quinto quintil, si solamente se analizan aquellos que asisten a la universidad, la proporción alcanza el 28,2% por lo cual se concluye que se encuentran “sobrerrepresentados”, lo contrario ocurre con el primer quintil. El 19% de los jóvenes vive en hogares de quintil bajo, pero entre quienes asisten a la universidad la proporción es del 7%.

El análisis de los datos para intervalos de edad más amplios, como la población total o de 18 años o más, muestra una distancia de participación por quintiles mayor. Hay una mayor probabilidad de que las personas de quintiles más altos continúen estudiando en la educación superior, o que se inserten en edades avanzadas, saquen posgrados o precisamente se clasifiquen en quintiles superiores porque ya están trabajando y generan ingresos que los alejan del quintil más bajo.

Tabla 2: Proporción de personas por quintil de ingreso per cápita del hogar, total, de 18 a 24 años y quienes asisten a la educación universitaria. 2016

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-------|
| Total población (N=4.878.135) ^a | 21,8 | 22,2 | 21,0 | 19,0 | 15,8 | 100,0 |
| Total población 18 años o más (N=3.571.563) | 18,2 | 20,4 | 21,7 | 21,2 | 18,5 | 100,0 |
| Total población que asiste a la educación universitaria (N=287.854) | 5,2 | 11,6 | 18,9 | 30,1 | 34,1 | 100,0 |
| Población de 18 a 24 años (N=601.882) | 18,6 | 21,9 | 25,0 | 21,0 | 13,5 | 100,0 |
| Población de 18 a 24 años que asiste a la educación universitaria (N=163.157) ^b | 7,2 | 14,4 | 21,4 | 28,7 | 28,2 | 100,0 |

^aEntre paréntesis se señala la cantidad de población (N) por grupo.

^bLa participación de 18 a 24 años que asiste a la educación superior (que incluye la para universitaria) por quintil es de 7,4% en el quintil I, y 14,4%; 21,7%; 28,6%; y 27,9% en los subsiguientes (N=169.596).

Fuente: Estado de la Educación. Elaboración propia con base en ENAHO, 2016.

En la tabla 1 y 2 las proporciones suman 100.0% “en horizontal”, y cada renglón tiene un grupo de referencia con diferente cantidad de personas (N), la totalidad de cada renglón es cada tamaño de población que el renglón representa.

Para medir el acceso a la educación universitaria la base (o grupo de referencia, el 100.0%) sobre la cual se calcula el porcentaje sería la totalidad de población del grupo de interés. Quienes no están asistiendo a la universidad podrían estar asistiendo a otros tipos de educación, por ejemplo, a la educación parauniversitaria, a la educación abierta, o estar todavía con secundaria o primaria, o podrían no estar estudiando. Esta información también la registra la ENAHO.

En la tabla 3 se observa que de las personas de 18 a 24 años que residen en hogares del quintil más pobre, el 11% asiste a la educación universitaria, mientras que en el quinto quintil el porcentaje es 57%, al calcularlo sobre el total de la población de 18 años o más el porcentaje en ese mismo quintil la asistencia a la universidad es de 2,3%.

Tabla 3: Porcentaje de personas de 18 a 24 años y de 18 años o más que asisten a la educación universitaria, por quintiles de ingreso. 2016

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total |
|-------------------------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-------|
| En población 18 a 24 años | 10,5 | 17,8 | 23,3 | 37,1 | 56,6 | 27,1 |
| En población de 18 años o más | 2,3 | 4,6 | 7,0 | 11,4 | 14,9 | 8,1 |

^aEn paréntesis se señala la cantidad de población (N) por grupo.

Fuente: Estado de la Educación. Elaboración propia con base en ENAHO, 2016.

El acceso de los quintiles más bajos a la educación superior ha ido aumentando

En las tablas 1 y 2, se señala la cantidad de personas representadas en cada grupo, por eso es que en el primer renglón se cuantifican 4.878.135⁵ personas. Estos datos, se obtienen utilizando un “factor de expansión” de la muestra, para poder obtener los porcentajes infiriendo sobre la muestra de la ENAHO de manera que sea representativa de la población. La muestra efectiva de la ENAHO 2016, incluye información de 36.922 personas, por lo que la cantidad de muestra en cada uno de los renglones de la tabla es diferente, y conforme se van filtrando las poblaciones por más variables (edad, quintil, asistencia a la educación universitaria, pública o privada), la muestra se reduce, y los resultados que se analizan deben tomar el margen de error asociado a dichos tamaños.

Por ejemplo, los tamaños de muestra de la tabla 2, serían los que se observan en la tabla 4. Quiere decir que se si quiere ver si las variaciones de un año a otro fueran significativas debería tomarse en cuenta el tamaño de las muestras para conocer si el cambio en puntos porcentuales supera o se encuentra dentro del margen de error al nivel de confianza que se desee estimar.

⁵ La población que investiga la ENAHO está definida como el conjunto de todas las viviendas individuales ocupadas y sus ocupantes residentes habituales, tanto del área urbana como del área rural de Costa Rica. Se excluye del estudio a la población residente en las viviendas colectivas (hoteles, hospitales, asilos, cárceles, conventos, residencias colectivas para estudiantes y trabajadores) (INEC, 2016).

Esta cantidad es inferior a la cantidad total de población porque parte de la muestra no cuenta con información de ingreso neto del hogar por lo cual no se puede analizar por quintiles de ingreso. En la ENAHO 2016, de las 37,006 personas (N=4.889.762 con factor de expansión) que incluyen la muestra, se cuenta información de ingresos del hogar de 36,922.

Tabla 4: Proporción de personas por quintil de ingreso per cápita del hogar, total, de 18 a 24 años y quienes asisten a la educación universitaria. 2016

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|--------|
| Total población (N=4.878.135) ^a | 8,554 | 8,407 | 7,726 | 6,733 | 5,502 | 36,922 |
| Total población que asiste a la educación universitaria (N=287.854) | 116 | 254 | 397 | 614 | 671 | 2,052 |
| Población de 18 a 24 años (N=601.882) | 896 | 1,025 | 1,125 | 910 | 566 | 4,522 |
| Población de 18 a 24 años que asiste a la educación universitaria (N=163.157) | 91 | 176 | 254 | 334 | 312 | 1,167 |

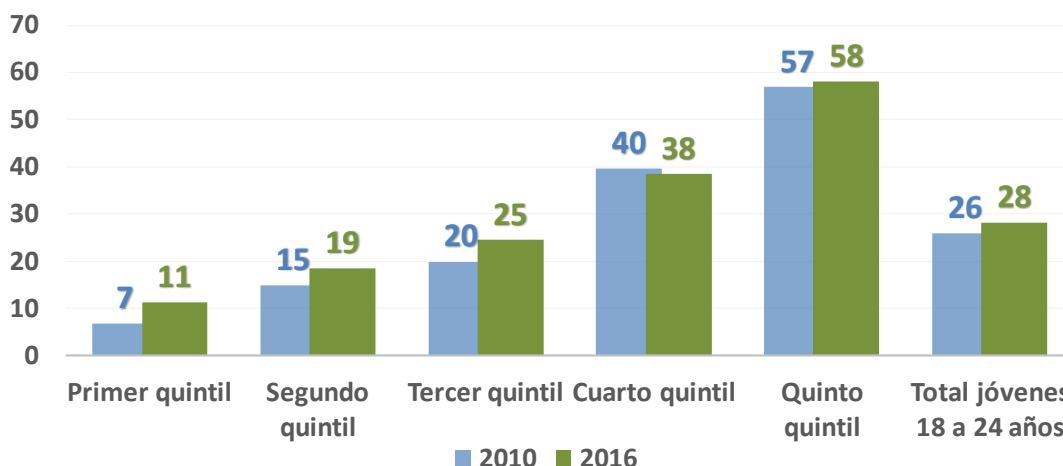
^aEntre paréntesis se señala la cantidad de población (N) por grupo.

Fuente: Estado de la Educación. Elaboración propia con base en ENAHO, 2016.

Por su parte, en la tabla 3, el porcentaje de cada “celda” se obtiene de un grupo de referencia diferente, por ejemplo, en el primer quintil, la muestra de personas de 18 a 24 años de edad era de 896 observaciones, de las cuales 91 asistían a la universidad. Al utilizar el factor de expansión, con los ponderadores calculados por el INEC, las 896 persona se “expanden” a 111.901 y las 91 a 11.732 personas en la población, pero el cálculo del margen de error se hace sobre el tamaño de la muestra.

Aunque de un año a otro las diferencias podrían no ser significativas, si la tendencia se mantuviera durante varios periodos en la misma dirección, al cabo de varias mediciones, la comparación con periodos más lejanos podría resultar significativa. El gráfico 12 incluye acceso a la educación universitaria y parauniversitaria agregadas, es decir superior, por las razones anteriormente explicadas.

Gráfico 12
Asistencia a la educación superior de personas de 18 a 24 años por quintiles de ingresos de hogar. 2010 y 2016
 (en porcentajes)



Fuente: Estado de la Educación con base en ENAHO, 2010 y 2016.

La sobrerrepresentación de quintiles más altos en la educación universitaria privada es significativamente mayor que en la pública

Cuando se desagrega la asistencia a la educación universitaria por tipo de centro educativo al que asiste para saber si es público o no, el tamaño de la muestra sobre la cual se calculan los porcentajes es aún menor, lo cual aumenta el margen de error y los cambios de una medición a otra deberán ser más grandes y superar ese margen para concluir que la variación fue significativa de un periodo a otro.

Para ilustrar la comparación entre periodos, en la tabla 5, en que se presentan los datos de dos años, 2012 y 2016 (previo a 2012, la asistencia a educación superior, no distinguía si era la educación era universitaria o parauniversitaria), las variaciones en la participación del quintil más bajo en cualquiera de los tipos de universidad no muestra variaciones significativas, ya que los cambios se encuentran dentro del margen de error, al 95% de confianza.

Sin embargo, si se compara entre tipos de universidad, la participación que representa el quintil más bajo en las universidades privadas es significativamente menor que el que se observa en las universidades públicas, tanto si se analiza en el grupo de edad de 18 a 24 años como si se observan los porcentajes en la población total que asiste. Estas diferencias se han reportado en las ediciones del Estado de la Educación.

Tabla 5: Proporción de personas por quintil de ingreso per cápita del hogar que asisten a universidades públicas o privadas, total y de 18 a 24. 2012 y 2016

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total | Tamaño de la muestra |
|---|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-------|----------------------|
| Población de 18 a 24 años que asiste | | | | | | | |
| A universidad pública | | | | | | | |
| 2012 (N=93.769) | 10,6 | 15,6 | 20,3 | 28,3 | 25,2 | 100 | 652 |
| 2016 (N=76.271) | 8,9 | 18,6 | 21,6 | 25,9 | 25,0 | 100 | 555 |
| A universidad privada, extranjera o semi-pública | | | | | | | |
| 2012 (N=80.710) | 3,9 | 9,1 | 18,9 | 28,8 | 39,2 | 100,0 | 547 |
| 2016 (N=86.771) | 5,6 | 10,8 | 21,3 | 31,2 | 31,2 | 100,0 | 610 |
| Total población que asiste | | | | | | | |
| A universidad pública | | | | | | | |
| 2012 (N=159.797) | 7,9 | 13,2 | 17,3 | 27,7 | 33,9 | 100,0 | 1,094 |
| 2016 (N=122.866) | 7,2 | 15,4 | 19,6 | 27,2 | 30,6 | 100,0 | 881 |
| A universidad privada, extranjera o semi-pública | | | | | | | |
| 2012 (N=150.057) | 3,6 | 7,5 | 17,1 | 29,4 | 42,5 | 100,0 | 978 |
| 2016 (N=164.873) | 3,7 | 8,8 | 18,4 | 32,3 | 36,7 | 100,0 | 1,170 |

Fuente: Estado de la Educación. Elaboración propia con base en ENAHO, 2012 y 2016.

Otro elemento a tomar en cuenta entre los tipos de universidad, es que quienes estudian en universidades privadas muestran un porcentaje más alto de personas trabajando y estudiando (59,4% en las privadas, 41,0% en las públicas, en 2016), lo que hace que se encuentren en un quintil más alto debido a que generan ingresos.

En las universidades públicas la mayoría de los estudiantes de primer ingreso provienen de un colegio público

Adicionalmente, las universidades estatales registran y publican información valiosa sobre sus estudiantes como son el colegio de procedencia o poblaciones vulnerables (por ejemplo, población indígena). Con la información provista por oficinas de Registro de las universidades públicas, el Estado de la Nación ha logrado en el Informe Estado de la Educación análisis por colegios de procedencia, edad, sexo y patrón de matrícula que enriquecen las posibilidades para la toma de decisiones, sin embargo, esto no es posible de realizar con las universidades privadas porque la información no está disponible.

Por ejemplo, con estos datos de las universidades públicas es posible observar que la mayoría de los estudiantes de primer ingreso de las universidades estatales provienen de un colegio público que como se mencionó anteriormente provienen principalmente de quintiles de ingresos más bajos.

Del análisis de los datos, se pueden extraer tres conclusiones importantes:

1. Para analizar la información que brindan las ENAHO sobre el acceso y la participación de la población en la educación universitaria se debe tener en cuenta los tamaños de muestra, y las variables que recogen estas las encuestas. Las variaciones entre periodos deben superar el margen de error para señalar cambios significativos; y el registro de la asistencia a las universidades, no es preciso en el tipo de matrícula.
2. La desigualdad por quintiles de ingreso en las universidades es significativamente mayor en las privadas que en las públicas.
3. Los avances en el acceso en la educación superior de un año a otro dependen no solo de las posibilidades y estrategias de las universidades, sino también de la cobertura que se logre en los niveles previos a la educación superior, reducir la inasistencia y ofrecer calidad de educación que asegure la permanencia y posibilidad real de acceso a la educación superior. En una mirada de más largo plazo, se observan avances en el acceso de la población joven.

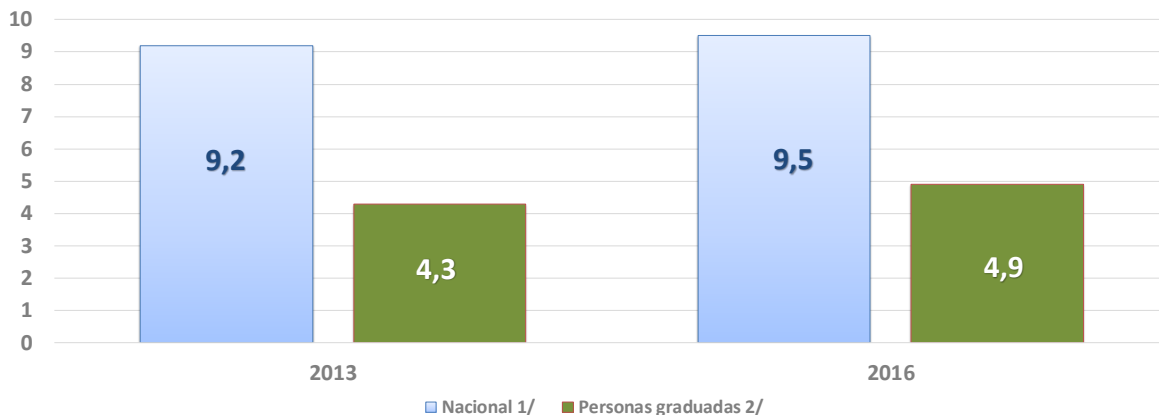
IV. Valor Público de las Universidades Estatales a la sociedad costarricense

a) Valor Público de las Universidades Estatales: Docencia

Las universidades estatales gradúan un promedio de 15.600 personas por año para integrarse a la fuerza laboral. De las personas graduadas de las universidades públicas un **95% cuenta con empleo** convirtiendo de esta manera al Sistema Universitario Público en el mayor movilizador social del país.

En el gráfico 13 se presentan los porcentajes de desempleo de la población en edad de trabajar, obtenido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y para esos mismos años se presenta el porcentaje de desempleo de las personas graduadas de las universidades estatales, con lo que se puede comprobar la importancia que tienen los años de educación en la empleabilidad.

Gráfico 13. Porcentaje de desempleo nacional y de personas graduadas de universidades estatales según estudios realizados en los años 2013 y 2016



Fuente:

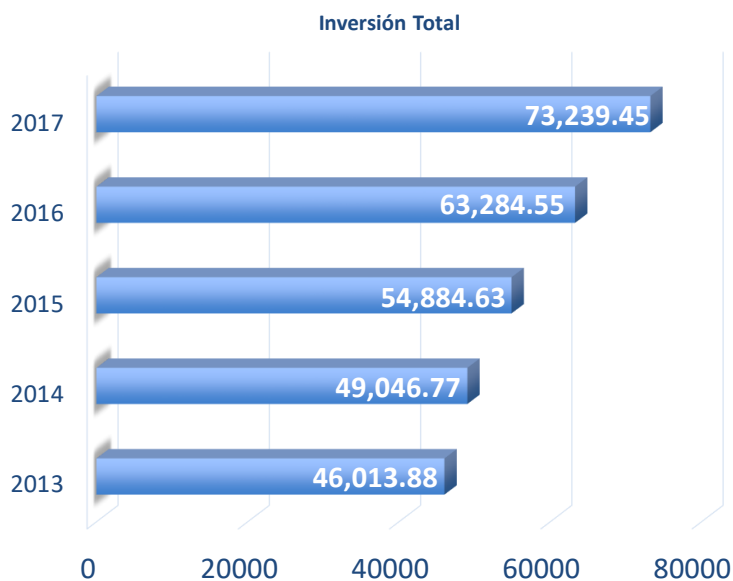
1/ INEC-Costa Rica

2/ OPES-Conare, Observatorio Laboral de Profesiones, Estudios de seguimiento de personas graduadas, realizados en los años 2010, 2013 y 2016

b) Valor Público de las Universidades Estatales: Investigación

Los indicadores para medir la investigación científica y tecnológica universitaria, se agruparon con base en la clasificación utilizada por la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) (2002), dentro de los indicadores de insumo está, la inversión en investigación y desarrollo que realizan las universidades dicho monto ha venido en aumento siendo para el 2017 de 73.239 millones de colones (gráfico 14)

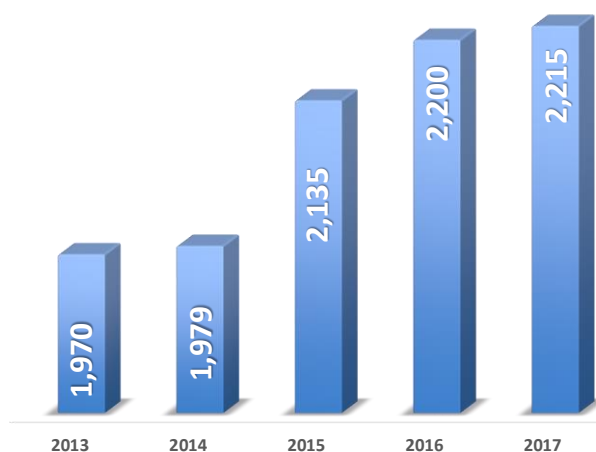
Gráfico.14. Inversión total en investigación y desarrollo (I+D) (Millones de Colones)



Fuente: División de Coordinación, OPES-CONARE

Con respecto a los indicadores de proceso, se evidencia un aumento de los proyectos para el año 2017 la cantidad fue de 2.215, los cuales se desarrollan en áreas como: control y protección del medio ambiente, protección y mejora de la salud humana, producción y tecnología agrícola, estructura y relacionales sociales (Gráfico 15)

Gráfico 15. Total de proyectos de investigación



Fuente: División de Coordinación, OPES-CONARE

c) Valor Público de las Universidades Estatales: Acción Social

El total de proyectos desarrollados en acción social es de 995 distribuidos en todas las regiones del país. Un elemento de interés dentro acción social es la **Agenda de Cooperación Universidades-Gobierno** que se ha gestado desde el año 2014, llegando al acuerdo de Financiamiento de la Educación Superior Universitaria 2016, Capítulo III, que hace referencia a la Agenda de Cooperación en los siguientes términos:

Artículo 8- Fortalecer el mecanismo integral de cooperación recíproca en el marco de las necesidades del desarrollo nacional de la misión y prioridades establecidas por las instituciones de educación superior universitaria estatal mediante la ejecución de proyectos definidos en la agenda de cooperación, según las condiciones que se acordarán entre las partes.

Los proyectos que conforman la Agenda son en total 129 proyectos que se encuentran actualmente en ejecución en las 5 universidades estatales, con vinculaciones con una o más Instituciones del Gobierno, en el siguiente ilustración se ejemplifica:

Ilustración 1. Agenda de Cooperación Universidades-Gobierno



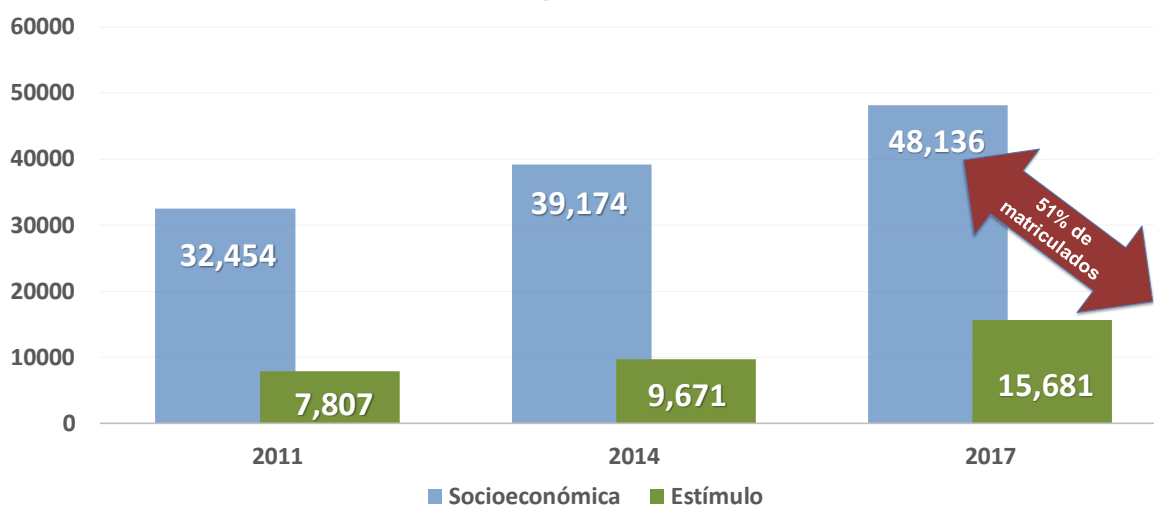
Fuente: División de Coordinación, OPES-CONARE.

Los proyectos se dividen en dos categorías: a) Proyectos de las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal (IESUE) que desarrollan acciones con el Gobierno, están activos, se seleccionaron de modo que no sean venta de servicios, sino financiados por cada universidad y que mantengan procesos de cooperación; en total se registraron 111 proyectos. b) Proyectos seleccionados y priorizados por el Gobierno, en total se registran 18 proyectos con participación de una o más universidades según la especialización requerida, con importantes logros y avances.

d) Valor Público de las Universidades Estatales: Vida Estudiantil

Uno de los factores más importantes de acceso y permanencia a la educación universitaria estatal es el contar con financiamiento que les permita a los estudiantes culminar exitosamente sus estudios. Por esta razón las universidades estatales cuentan con un programa de becas que les permite una cobertura para los estudiantes con necesidades socioeconómicas y aquellos estudiantes con méritos académicos o por pertenencia a grupos representativos. En el año 2017 las universidades estatales recibieron **124.143 estudiantes regulares**, de los cuales un **51% recibieron una beca socioeconómica o de estímulo** (Gráfico 16).

Gráfico 16. Total de estudiantes becados por las universidades estatales por tipo de beca, en el periodo 2011-2017



Fuente: División de Planificación Interuniversitaria, OPES-CONARE.

Por ultimo, algunos ejemplos del impacto de las universidades en la sociedad son:

- **Programa Estado de la Nación.** Es un programa del CONARE que a lo largo de más de 20 años ha entregado informes nacionales y regionales de temas relevantes de manera sistemática, objetiva y permanente.
- **Centro Nacional de Alta Tecnología.** Cuenta con 114 proyectos y laboratorios especializados en geomática, nanotecnología, computación avanzada y biotecnología. El científico costarricense Christian Marín Müller ganador del premio Innovadores de América 2018 desarrolla una terapia contra el cáncer de páncreas.
- **Y las Universidades Estatales:** Internet en Costa Rica impulsado por la UCR, producción de suero antiofídico ICP/UCR, el Observatorio vulcanológico y sísmológico de Costa Rica (OVSICORI) de la UNA, el Instituto de Estudios Sociales

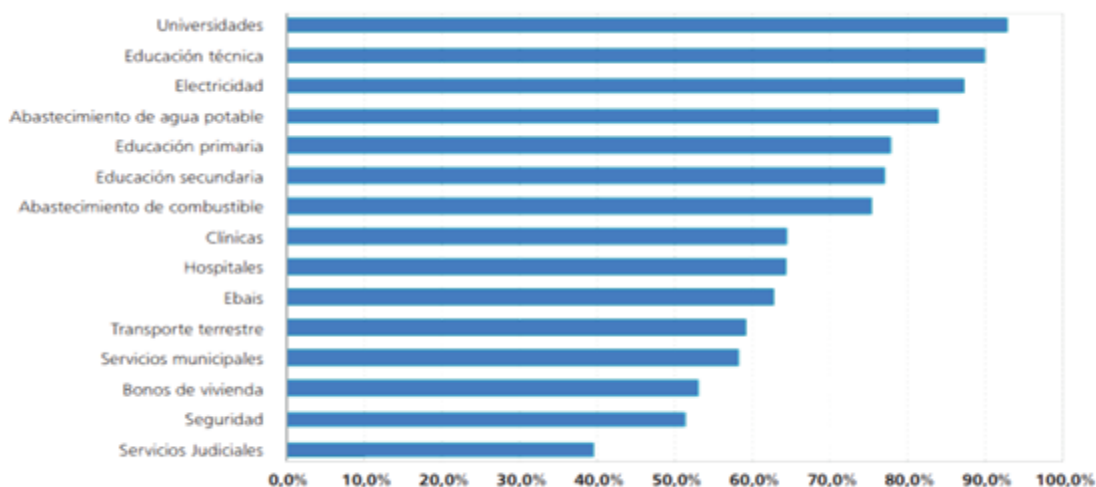
en Población de la UNA, el Primer satélite costarricense del TEC, el laboratorio de fabricación de la UNED y el estudio de Gases Efecto Invernadero de la UTN

V. Índices Nacionales e Internacionales

a) Índices Nacionales

La Contraloría General de la República realiza periódicamente la “Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos”, los resultados más recientes muestran que a nivel general, el servicio de educación que ofrecen las universidades ocupa el primer lugar con un porcentaje mayor al 90% de opiniones favorables, como se puede apreciar en el gráfico 17.

Gráfico 17. Satisfacción general de la prestación de los servicios públicos.



Fuente: CGR, Encuesta de percepción ciudadana sobre servicios públicos, febrero 2018.

Por otro lado, el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes, es un instrumento de medición de la transparencia de las instituciones que conforman el sector público costarricense, centrado en el acceso a la información pública disponible en sus sitios *web*, que busca ofrecer una medición anual con el objetivo de fortalecer la institucionalidad costarricense. Se realizó una comparación de los resultados obtenidos por la UCR y la Contraloría en el periodo 2015-2018, dicha universidad ha mejorado en el transcurso del tiempo sus resultados los cuales rondan los 80 puntos y además han sido muy parecidos a la calificación obtenida por la Contraloría General de la República (Gráfico 18).

Gráfico 18. Resultados del ITSP obtenidos por la UCR y la CGR 2015-2018

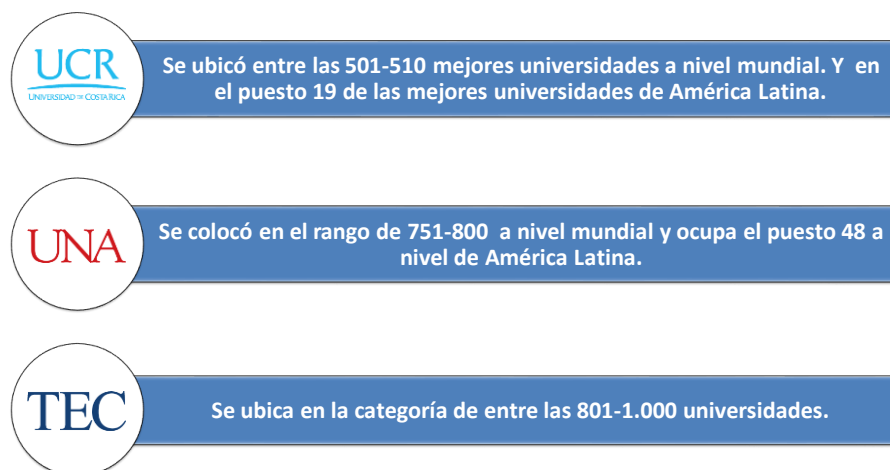


Fuente: Defensoría de los Habitantes de República

b) Índices Internacionales

Cada año, *QS World University Ranking* elabora el listado que se especializa en el análisis de la educación, que en esta última edición calificó a 93 universidades de Latinoamérica. La Universidad de Costa Rica (UCR), la Nacional (UNA), el Tecnológico (TEC) colocan el nombre del país en alto al figurar en el listado de los mil mejores centros de enseñanza superior 2019. En el caso de Costa Rica, la mejor situada fue la UCR, que se ubicó entre las 501-510 mejores universidades ubicada en el puesto 19 de las mejores universidades de América Latina. Luego aparece la UNA que se colocó en el rango de 751-800 y ocupa el puesto 48 a nivel de América Latina; mientras que el TEC se ubica en la categoría de entre las 801-1.000 universidades (Ilustración 2)

Ilustración 2. Resultado del Ranking Mundial de Universidades ([QS World University Rankings](#))



Fuente: Clasificación mundial de universidades QS del 2017-2018

VI. Conclusiones

- ✓ El presente informe demuestra como la planificación y la rendición de cuentas de las instituciones de educación superior pública es fundamental y tiene un papel relevante para las universidades, cumpliendo con los principios de transparencia y control de la hacienda pública.
- ✓ La transparencia e información oportuna de los documentos presupuestarios y de planificación estratégica y operativa que son entregados a diferentes instancias internas (Consejos universitarios e institucionales y otros órganos colegiados) y externas (Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Ministerio de Educación, Comisiones de las Asamblea Legislativa), proporciona información fidedigna para efectuar un examen objetivo, crítico y balanceado, especialmente en el órgano legislativo.
- ✓ CONARE realiza un seguimiento y monitoreo del PLANES, en el que se evalúa la ejecución del mismo, basado en múltiples indicadores estratégicos y operativos para conocer su grado de cumplimiento y tomar las decisiones y acciones correctivas que resulten pertinentes.
- ✓ La transferencia del FEES es el mecanismo constitucional que permite financiar en promedio 80% de las funciones del quehacer universitario que contempla: docencia, investigación, extensión, vida estudiantil y regionalización, con un alto valor público, dinamizador social y potenciador económico costarricense.
- ✓ Las Universidades Públicas han venido realizando, en los últimos años un esfuerzo importante de autocrítica, revisión, análisis y cambio de múltiples aspectos de su gestión. Han realizado estudios actuariales que son la base para impulsar cambios en la administración presupuestaria, financiera de los regímenes de incentivos salariales y de otro tipo. Esto manteniendo e incluso aumentando sus estándares de calidad en las diferentes áreas del quehacer sustantivo, así como en la atención a las necesidades de la población estudiantil. Las medidas adoptadas se enmarcan tanto en los principios de calidad señalados como en el marco del compromiso de las universidades con el uso racional y eficaz de los fondos, la transparencia en su gestión y en estricto apego a los principios éticos de la sociedad costarricense.

VII. Referencias Bibliográficas

Banco Central de Costa Rica (2018). Programa Macroeconómico 2019-2020. San José, Costa Rica.

https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2019-2020.pdf

Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada de la Universidad de Costa Rica. (2018). Estudio actuarial de los egresos e ingresos del Consejo Nacional de Rectores (CONARE). San José, Costa Rica.

Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada de la Universidad de Costa Rica. (2018). Estudio actuarial de los egresos e ingresos del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR). San José, Costa Rica.

Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada de la Universidad de Costa Rica. (2018). Estudio actuarial de los egresos e ingresos del Universidad Estatal a Distancia (UNED). San José, Costa Rica.

CGR. (2018a). Memoria Anual 2017. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2017/memoria-anual-2017.pdf>

CGR. (2018b). Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpsp-2018/index.html>

CGR. (2019). Presupuestos públicos 2019: Situación y perspectivas. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica. <https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019>

CONARE. (2015). Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. https://www.conare.ac.cr/images/articulos/planes_2016_2020.pdf

CONARE. (2016). Empleadores 2013 de personas graduadas de universidades estatales. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. <http://olap.conare.ac.cr/proyectos-de-investigacion/empleadores>

CONARE. (2016). Seguimiento de la Condición Laboral. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. <http://olap.conare.ac.cr/proyectos-de-investigacion/seguimiento-de-la-condicion-laboral#archivos2>

CONARE. (2016). Radiografía Laboral. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. <http://olap.conare.ac.cr/proyectos-de-investigacion/radiografia>

CONARE. (2017). Informe de Seguimiento del PLANES 2016-2020 Logros 2017. Incluye Indicadores relacionados con la cláusula 7 del Acuerdo de Financiamiento del FEES. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. <https://www.conare.ac.cr/images/articulos/OPES-49-2018.pdf>

CONARE. (2017a). Manual de Indicadores para el seguimiento del cumplimiento del artículo 7 del Acuerdo de Financiamiento del FEES 2016. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica

CONARE. (2017b). Estudio Técnico de Sostenibilidad para la Universidad Nacional. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica.

CONARE. (2017). Informe Ejecutivo de Seguimiento y Monitoreo al PLANES 2016-2020 Logros 2016. Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. https://www.conare.ac.cr/images/articulos/Informe_ejecutivo_seguimiento_y_monitoreo_Planes_2016-2020_Logros_2016_Final.pdf

CONARE (2018). Acuerdo de la Comisión de Enlace para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES) 2019. San José, Costa Rica. https://www.conare.ac.cr/images/docs/varios/2019_ACUERDO_FINAL_FEES.pdf

CONARE. (2018). Agenda de Cooperación Universidades-Gobierno. San José, Costa Rica. <https://www.conare.ac.cr/servicios/agenda-de-cooperacion-universidades-publicas-gobierno>

CONARE. (2019). Indicadores de la Investigación Universitaria 2013-2017. Consejo Nacional de Rectores. Oficina de Planificación de la Educación Superior. San José, Costa Rica. <https://www.conare.ac.cr/servicios/estadistica>

Defensoría de los Habitantes (2018). Índice de Transparencia del Sector Público. San José, Costa Rica. http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

Escuela de Matemática, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y Observatorio del Desarrollo. (2014). Estudio actuarial modelo de proyección de ingresos y gastos para determinar la sostenibilidad financiera de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

ITCR (2017). Plan Estratégico 2017-2021. Instituto Tecnológico de Costa Rica. Cartago, Costa Rica.
https://www.tec.ac.cr/sites/default/files/media/doc/plan_estrategico_2017_0.pdf

OCDE. (2018). Estudios Económicos de la OCDE: COSTA RICA 2018. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. <https://www.oecd.org/eco/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>

Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior (Gobierno/CONARE/ Banco Mundial. San José, Costa Rica. <https://www.conare.ac.cr/presentacion>

PEN. (2017). Sexto Informe. Estado de la Educación. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. <https://www.estadonacion.or.cr/educacion2017/assets/ee6-informe-completo.pdf>

UCR (2013). Plan estratégico institucional 2013-2017. San José, Costa Rica. <http://www.oplau.ucr.ac.cr/index.php/plan-estrategico-institucional/plan-estrategico-institucional-2013-2017>

UNA. (2016). Plan de mediano plazo institucional 2017-2021. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.
<http://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/9590/PLAN%20DE%20MEDIANO%20PLAZO%202017-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UNED (2017). PLAN ESTRATEGICO CIEI 2017-2021. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.
https://www.uned.ac.cr/viplan/images/ciei/PLAN ESTRATEGICO JOSE PABLO/Plan_Estrat%C3%A9gico CIEI 2017-2021 aprobado en marzo.pdf

UTN (2011). Plan Institucional de Desarrollo Estratégico 2011-2021. Alajuela, Costa Rica. <https://www.utn.ac.cr/sites/default/files/attachments/Documento%20de%20Planificacio%C%81n%20Estrate%CC%81gica%20version%202011-2021.pdf>



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



Año de las universidades públicas
por la igualdad de género,
la no violencia y
una sociedad más justa

Oficina de Planificación de la Educación Superior
