

Uso de citas del Estado de la Educación en el Proyecto de la Ley Reguladora del FEES presentado por el Poder Ejecutivo: aclaraciones preliminares

Isabel Román Vega, coordinadora de investigación del Informe Estado de la Educación
Marcela Román Forastelli, investigadora asociada al Programa Estado de la Nación
Jorge Vargas Cullell, Director del Programa Estado de la Nación

Observaciones generales

- Se hacen dos citas del EE sacadas fuera de contexto.
- No hay correspondencia entre lo que se cita del EE y lo que se propone en proyecto de Ley, es decir, no sirven para justificar lo que se propone.
- Hay, por tanto, un claro uso selectivo y distorsionado de las citas.
- El Programa Estado de la Nación del CONARE se hace responsable de lo que señala, no de cómo usan la información y análisis que publica los diversos sectores en función de sus intereses particulares.
- El Equipo PEN-CONARE está en la mejor disposición de ir a la Asamblea Legislativa y aclararle a los señores y señoras diputadas qué dice y qué no dice el Informe el EE, como lo ha realizado cada vez que es convocado (por ejemplo, en las Comisiones Especiales sobre el financiamiento universitario).

Sobre la cita No.1

Cita en el proyecto de ley

“Como lo señala el EE de 2017.. ‘a pesar de estos avances persisten importantes brechas de equidad en tres ámbitos. La primera de ellas es de índole territorial y tiene que ver con la cantidad y diversidad de carreras que ofrecen las distintas sedes. Esta edición presenta un análisis especial de la Región Chorotega, que es, entre las regiones periféricas, la de mayor cobertura y diversificación de la oferta académica. Recientemente se ha hecho un importante esfuerzo por innovar y mejorar la pertinencia de esa oferta según el potencial y necesidades de la Provincia sin embargo las carreras están muy concentradas en Administración, Educación y computación”.

Uso en la exposición de motivos

Esta cita se usa para justificar la necesidad de establecer dos disposiciones a las universidades en la asignación de recursos: un sólido gasto en becas socioeconómicas y una asignación específica de recursos en regionalización.

Argumento verdadero del Informe

La cita que se extrae del Sexto Informe EE (2017), fue tomada de la página 243 (Valoración general del Capítulo 5, La Evolución de la Educación Superior). La reflexión extraída está

incompleta y la omisión de los dos párrafos previos oculta el registro de los avances. En esa página el Informe señala:

“Este Informe reporta un nuevo aumento en la asistencia a la educación superior alcanzando al 28,2% de la población de 18 a 24 años en 2016. En especial, mejoraron las oportunidades de acceso para los quintiles de menores ingresos, tendencia que se observa desde el año 2000.

Las universidades públicas tienen una importante penetración en los quintiles de menores ingresos, lo que se explica por un extenso programa de becas que cubre a poco más del 50% de la población estudiantil y supera el 80% en las sedes regionales, así como el bajo costo para las familias que deben cubrir un pago por la matrícula. Estas instituciones además implementan estrategias para incluir a grupos vulnerables, como las personas que viven en condición de extrema pobreza y los miembros de comunidades indígenas.

A pesar de estos avances, persisten importantes brechas de equidad en tres ámbitos. La primera de ellas es de índole territorial, y tiene que ver con la cantidad y diversidad de las carreras que ofrecen las distintas sedes. Esta edición presenta un análisis especial sobre la región Chorotega, que es, entre las regiones periféricas, la de mayor cobertura y diversificación de la oferta académica. Recientemente se ha hecho un importante esfuerzo por innovar y mejorar la pertinencia de esa oferta según el potencial y las necesidades de la provincia de Guanacaste. Sin embargo, la matrícula y la titulación están muy concentradas en las disciplinas de Administración de Empresas, Educación y Computación.”

Además de incompleta, en todos los temas que seleccionaron para citar, las universidades públicas han continuado sus esfuerzos para cerrar de las brechas de índole territorial mencionadas, lo que se ha venido documentando en los Informes 7 y 8 EE. Por ejemplo:

- El VII IEE, pag 153, (Valoración general del Capítulo 5, (La Evolución de la Educación Superior) identifica que el camino para aumentar la cobertura y pertinencia para las regiones periféricas no es necesariamente una mayor inversión:

“En las regiones periféricas el aumento de la cobertura y calidad de la educación superior requiere de estrategias distintas a la expansión de servicios en las sedes existentes o a la creación de nuevas sedes. La apuesta por una ampliación de los servicios no es el camino a seguir ante las graves deficiencias del sistema educativo en secundaria en estos territorios, que gradúa pocos y débilmente formados estudiantes; el estrecho mercado de trabajo local para profesionales y; el desbalance entre el costo de las sedes regionales y sus resultados.”

- El VII IEE, pag. 197, Capítulo 5 (La Evolución de la Educación), se dan datos sobre el aumento en la inversión en regionalización y sus frutos en ampliación en la matrícula y la oferta:

“Crecen la inversión y la matrícula en las regiones... Uno de los aspectos que se pudo constatar durante la visita a las regiones es que tanto los centros públicos como los privados están invirtiendo en instalaciones y equipamiento. Esto fue más evidente en la RPC, donde las universidades Hispanoamericana, Santa Lucía y de San José han

construido nuevos edificios. La Universidad Metropolitana Castro Carazo tiene previsto hacerlo a corto plazo.

En el caso del sector público, buena parte de estos esfuerzos se asocia con el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior, del Banco Mundial, que asignó cerca del 20% de los recursos para infraestructura a las sedes fuera de la GAM (50 millones de dólares). Sin embargo, esta no es la única inversión que las universidades estatales dedican a la regionalización. Conare asigna un 4% del Fondo del Sistema (1.078 millones de colones) a proyectos regionales, lo que equivale a alrededor de 270 millones por universidad. Adicionalmente, hay leyes que asignan destinos específicos para este fin. Es el caso de la Ley 8457, que establece que de los fondos que corresponden a las universidades públicas de conformidad con la Ley 7386²⁶, la UCR debe utilizar en proyectos de regionalización el 71,15%, el ITCR el 50%, la UNA el 76,92% y la UNED el 100%, divididos entre los 36 centros con que cuentan a nivel nacional (Delgado, 2018).

Lo anterior ha repercutido en el aumento en la matrícula de las instituciones públicas de educación superior en ambas regiones, aunque en forma más pronunciada en la RPC, que entre 2015 y 2017 experimentó un incremento de más de 600 estudiantes entre las sedes de la UCR y la UTN (cuadro 5.12). A estos datos habría que agregar la matrícula de la UNED en los distintos cantones; en Puntarenas se reportan alrededor de 200 alumnos en el primer período lectivo de 2018 (600 en el año según informó la administradora de la sede) y en Quepos cerca de 90. No se pudo obtener el dato de Orotina, ni el de Jicaral.”

- El VII IEE, páginas 199-200, Capítulo 5 (La Evolución de la Educación), se documentan los esfuerzos para ampliar y diversificar la oferta de carreras:

“El tercer segmento es el de las Ingenierías, donde hay varias opciones, algunas tradicionales y otras más nuevas. El consenso de los entrevistados es que las regiones requieren más ingenieros de todo tipo, sobre todo, civiles, químicos, en Biotecnología, en Producción Agroindustrial y en Mecatrónica. El último grupo lo integran carreras que se han establecido más recientemente, con demandas muy variadas. Algunas responden a directrices de profesionalización del personal en instituciones públicas (Bibliotecología y Criminología, por ejemplo) y otras son apuestas para abrir nuevos espacios en las regiones, como Administración Aduanera, Diseño Gráfico y Gestión Ambiental.

La oferta académica de las universidades públicas tiende a ser más variada, e incluye carreras de Ingeniería y otras no tradicionales. Por el contrario, los centros privados están más concentrados en áreas tradicionales, aunque algunos empiezan a diversificar su oferta, como las universidades Santa Lucía, de San José e Isaac Newton, que ofrecen carreras de los segmentos de Ingenierías y no tradicionales.”

Sobre la Cita 2

Cita en el proyecto de ley

“En el sector público, cada negociación de los convenios de financiamiento parece confirmar la debilidad del gobierno Central para alinear acciones estratégicas de las

universidades con las metas del Plan Nacional de Desarrollo (...) Costa Rica vive un período modesto y volátil de crecimiento económico severo de déficit fiscal y escasas expectativas de creación de empleo. En este contexto, toda medida que busque mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y privados redundará en mayores posibilidades para aumentar cobertura y calidad de la educación superior”

Uso en la propuesta de ley

La cita se emplea como apoyo en el intento de reforzar las potestades reguladoras sobre la educación superior estatal del Poder Ejecutivo y dimensionar la autonomía de las universidades. Por un lado está la autonomía administrativa, la de organización y gobierno. Pero por el otro, por más amplia que sea dicha autonomía, establece que las universidades asuman que el Estado tiene la obligación de otorgarles un monto específico de contribución como el Fondo para el financiamiento de la Educación Superior, o que se arroguen estar exentos de cumplir con leyes tales como la regla fiscal, ni principios presupuestarios de rango constitucional, como el equilibrio financiero.....

Argumento verdadero del informe

La cita que se extrae del Sexto Informe EE (2017), fue tomada de la página 244 (Valoración general del Capítulo 5, La Evolución de la Educación Superior). La reflexión extraída está incompleta y la omisión de los dos párrafos, uno intermedio y otro al final, oculta la caracterización de las debilidades regulatorias del Estado que se analizan y las implicaciones de política pública que exponen. En esa página el Informe señala (el resaltado en negrita no está en el texto original):

*“El Estado costarricense ha renunciado al ejercicio de sus potestades reguladoras sobre la educación superior. **En el sector público**, cada negociación de los convenios de financiamiento parece confirmar la debilidad del Gobierno Central para alinear acciones estratégicas de las universidades con las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Un avance, aun modesto, lo constituye la agenda de cooperación acordada en 2014 en el seno de la Comisión de Enlace entre el Poder Ejecutivo y el Conare. **En el sector privado** se mantiene una cultura de opacidad sobre su quehacer. La iniciativa de ley que pretende reformar el Conesup y fortalecer la potestad del Estado para fiscalizar la oferta privada aunque es importante, ha avanzado lento en el Congreso y su enfoque consolida la tradicional segmentación regulatoria que ha existido hasta ahora en el país, el uso de parámetros distintos para medir las capacidades y el desempeño de cada sector.*

***Establecer metas nacionales en el ámbito de la educación superior puede ser el acicate para promover su funcionamiento como sistema y dinamizar un esfuerzo de coordinación que hasta ahora luce inercial e insuficiente.** Costa Rica vive un período de modesto y volátil crecimiento económico, severo déficit fiscal y escasas expectativas de creación de empleo. En este contexto, toda medida que busque mejorar la eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados redundará en mayores posibilidades para aumentar la cobertura y la calidad de educación superior del país.”*

La cita del EE señala explícitamente los problemas que históricamente han tenido los gobiernos de turno para definir metas nacionales de mediano y largo plazo en Educación Superior, lo que les impide llegar a la Comisión de Enlace y pedirles a las Universidades Públicas con mayor claridad, su contribución en el marco de los planes nacionales de desarrollo.

En ninguna parte de los Informes que se llama a fortalecer la regulación del Estado sobre las Universidades Públicas como propone el proyecto de ley, sino que señalan como un desafío para el Estado, el de tener más claridad sobre las prioridades nacionales y hacer solicitudes más claras y estratégicas a las Universidades cada vez que se negocia el FEES en el marco de la Comisión de Enlace.

Regular es muy distinto a definir lineamientos generales de política en educación superior y objetivos prioritarios de los planes nacionales de desarrollo, para los que las universidades deben aportar a su cumplimiento. La debilidad del Estado para definir prioridades de mediano y largo plazo no se resuelve quitándole a las Universidades la autonomía que les brinda la Constitución.

La forma de recorta la cita también omite el reiterado llamado de los Informes Estado de la Educación a resolver en el sector privado la cultura de opacidad sobre su quehacer.

Observaciones

Otras inexactitudes que señala el proyecto y sobre las cuales el Informe EE ha señalado aspectos relevantes que no se recogen ni citan en el texto son las siguientes:

- “El FEES debe ser fiscalizado y rendir cuentas”: El EE ha señalado reiteradamente que el uso de los recursos del FEES son fiscalizados año a año por los entes de control que define la Ley, auditorías internas (artículo 17) y por la CGR (artículo 18) de la Ley 8131¹. La Contraloría realiza además informes especiales de fiscalización de diversas acciones de las universidades del CONARE, igual que para el resto del sector público. Se preparan además de manera sistemática y periódica informes del trabajo realizado por cada Universidad Pública en su conjunto, así como por cada unidad académica, centros e institutos de investigación, programas y proyectos, así como de las unidades especiales de OPES Conare. Frente a la ausencia de un marco general de lineamientos de política estatal en educación superior, los informes se ajustan a reportar el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas de cada institución y al cumplimiento del PLANES. Los informes institucionales están disponibles en los sitios web de cada institución y son analizados por diversas instancias universitarias como los Consejos Universitarios, Consejos Científicos, órganos de coordinación regional, etc. Cada universidad ha ido avanzando en sus políticas de transparencia y datos abiertos, que siempre tienen oportunidades de mejora.
- Sobre las derivaciones que se hacen del tema de la autonomía hay dos aspectos que no se sostienen: en primer lugar, las universidades no asumen, como se indica, que el Estado debe darles un monto específico para el FEES, solamente son vigilantes de

¹ Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 2001.

lo que establece el artículo 85 constitucional. En segundo lugar, las universidades ya están en la regla fiscal, en la Ley de Empleo Público y han tomado medidas concretas para generar equilibrios financieros. Los resultados no son automáticos, pero los indicadores de tendencias en los presupuestos universitarios confirman que la trayectoria empezó a revertirse desde 2018. Las consultas de constitucionalidad ya resueltas solucionan las controversias sobre el alcance de las nuevas leyes mencionadas.

- “Las universidades deben mostrar indicadores de resultado”: Como se menciona en el punto anterior, las universidades estatales publican diversidad de informes de resultados y el Programa Estado de la Nación en su informe especializado, Informe Estado de la Educación, publica indicadores de docencia, investigación, regionalización, acción social, empleabilidad, internacionalización, acreditación, financiamiento y oferta académica entre otros.
- Muy por el contrario, persiste en Costa Rica la opacidad en el desempeño de las universidades privadas, donde la falta de transparencia es la norma sin que se ejerza presión por parte del Estado. A octubre 2022, los únicos datos disponibles de este sector son: universidades y sedes autorizadas, oferta académica autorizada, títulos entregados. Otros básicos de empleabilidad que produce la Olap de CONARE. No existe un registro administrativo de matrícula, con lo cual el país carece del indicador mínimo razonable sobre su sistema universitario: cobertura.
- El Proyecto de ley propone la creación de una superestructura (sobre CONARE y sobre su instrumento de planificación de la educación superior estatal, el PLANES), mediante un Consejo de Coordinación de la ES conformado por el MEP, Hacienda, Mideplan, MCyT y CONARE. Esta propuesta genera redundancias y pone a instancias no especializadas en educación superior a decidir sobre temas que requieren especialización. Con una composición además en la que el CONARE solo tienen un voto que deja a las Universidades en minoría para tomar decisiones estratégicas, según la propuesta de ley, sobre la distribución de los recursos y las políticas universitarias.
- Sobre el tema de la gobernanza universitaria la investigación del Informe EE en sus distintas ediciones ha documentado desafíos para el sector público, y ninguno está relacionado con supeditar la definición de políticas universitarias y asignación de recursos a instancias no universitarias. Por el contrario ha remarcado el rol de Conare como instancia de creación autónoma por las universidades estatales para la coordinación de las IES públicas y su representación estratégica como sistema frente al Estado y a terceros. También ha señalado las dificultades que implica que en el sector de universidades privadas no exista una instancia con semejantes funciones de coordinación y articulación.
- Se puede afirmar que con las formas de gobernanza que ya existen dentro de las universidades públicas y su instancia de coordinación, se pueden cumplir los fines que propone el proyecto de ley sin necesidad de crear nuevas instancias, ni de una ley específica. Por ejemplo, El Gobierno no necesita de una ley para crear una instancia de definición de objetivos en política de educación terciaria que serán una guía relevante para la orientación de acciones sustantivas de universidades públicas y privadas.

- Sobre la propuesta de designar al Banco Central como administrador y supervisor del FEES, es preciso señalar que, cuando la reforma del artículo 85 constitucional fue aprobada dando origen al FEES en 1981 (Ley N°6580), efectivamente se designa al Banco como administrador. Sin embargo, múltiples reformas normativas posteriores han creado un nuevo marco de gestión de los presupuestos públicos donde el Banco Central no tiene ningún rol², porque es fundamental preservar su espacio exclusivo en política monetaria, sin adicionarle objetivos y obligaciones que distraen al ente emisor de su misión principal, la estabilidad económica. Segundo, tal y como se explica en su página web, Sobre el BCCR, *“El Banco Central de Costa Rica es la organización cuyo principal objetivo es controlar la inflación, realiza labores conjuntamente con el Consejo Nacional de Supervisión de Sistema Financiero para cumplir con sus objetivos. Se encarga también de promover la eficiencia del sistema de pagos internos y externos y mantener su normal funcionamiento, entre otras tareas.”* (<https://www.bccr.fi.cr/sobre-bccr>)³.
- La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Ley No. 8131 (2001) define al Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos de los entes y órganos públicos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

Finalmente hay otras observaciones al proyecto de ley que conviene resaltar:

- Art. 1. Habla de principios de solidaridad y excelencia académica, se olvia la equidad en el acceso.
- Art. 3: todo superávit pasa automáticamente a la caja única del Estado por la ley de reforma fiscal
- Art. 6. Le dá a la supra comisión funciones que son de Contraloría
- Art. 8. Si CONARE solo distribuye el FEES, OPES queda sin funciones. Ello afecta también a sus programas
- Art. 9. La comisión se arroga funciones que interfieren en las relaciones las universidades (instituciones autónomas) y la Contraloría General de la República

² Por ejemplo: 1) Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Ley No. 8131, publicada en La Gaceta No. 198 del 16 de octubre del 2001. 2) Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos de los entes y órganos públicos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República (L-5-CO-2004-CO-DFOE). Resolución No. L-5-CO-2004-CO-DFOE; publicada en La Gaceta No. 96 del 18 de mayo del 2004. 3) Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE), Resolución No. R-DC-24-2012 publicada en el Alcance a La Gaceta No. 64 del 29 de marzo del 2012 y sus reformas.

³ Por este motivo la reforma de la Ley orgánica del Banco Central, Ley N° 7558 de 1995 y sus reformas, elimina las funciones del “CAPITULO III. DEPARTAMENTO DE FOMENTO Y DESARROLLO ECONOMICO”, ver CAPITULO VI, DISPOSICIONES TRANSITORIAS, Transitorio XII.- “El Departamento de Fomento del Banco Central de Costa Rica, a que se refiere el Capítulo III de esta ley, ejercerá las atribuciones allí indicadas hasta el 31 de diciembre de 1996; fecha máxima en que estas funciones deben ser asumidas por una nueva entidad o fondo que se ha de crear al efecto.”

