

OFICINA DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

349.11  
C7452



INFORME DE LA COMISION  
DE FINANCIAMIENTO PERMANENTE



ESTA OBRA ES PROPIEDAD DE LA  
BIBLIOTECA DEL  
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES  
ACTIVO NUMERO: 14768

mayo, 1993

# INFORME DE LA COMISION DE FINANCIAMIENTO PERMANENTE

## INDICE

	PAGINA
1. Introducción y resumen	1
1.1. Antecedentes y mandato de la Comisión de financiamiento Permanente	1
1.2. Estructura del informe de la Comisión de Financiamiento Permanente	2
1.3. A manera de resumen: Matriz de diagnós- tico y esquema de opciones de transfor- mación con impacto financiero	2
2. Marco conceptual del papel de la educación superior en el contexto del desarrollo	6
2.1. El transfondo de los cambios mundiales en las distintas esferas y la adecuación de la educación superior	6
2.2. Los compromisos fundamentales de la edu- cación superior estatal en la década de los noventa	8
2.2.1. El compromiso con el desarrollo integral	8
2.2.2. Los compromisos de transformación de la educación superior estatal	9
3. Premisas y antecedentes sobre el financiamien- to, la matrícula y otras acciones y requeri- mientos adicionales de recursos	10
3.1. El financiamiento en la década pasada	10
3.2. Expansión de la educación superior	16
3.3. Requerimientos y perspectivas de finan- ciamiento	20
4. Marco de financiamiento a futuro. Síntesis y presentación	22
4.1. El problema	22
4.2. La financiación reciente: Mandato y va- loración	24

4.3.	La expansión de la educación superior	25
4.4.	El futuro inmediato: Escenarios de financiamiento	25
4.5.	Lo deseable en materia de financiamiento	27
4.6.	Las fuentes del financiamiento actuales y posibles	28
4.6.1.	Ampliación de la vigencia del convenio	30
4.6.2.	Fondos para prioridades	30
4.6.3.	Pago de matrícula actual o diferido	31
4.6.4.	Matrícula de niveles superiores y programas especiales	32
4.6.5.	Venta de servicios	33
4.6.6.	Cuantificar aportes	33
4.6.7.	Eficiencia en el gasto	33
4.7.	Criterios para la asignación de los recursos y la rendición de cuentas a la sociedad	34
4.7.1.	Los compromisos de las universidades	34
4.7.2.	Mecanismos para evaluación y la adecuación de las acciones	35
5.	Opciones de transformación de la educación superior pública con impacto financiero	39
5.1.	En el ámbito de la administración y de la organización institucional	39
5.2.	En el ámbito académico	41
5.3.	En el ámbito del impacto de las acciones	45
6.	Esquema institucional para concretar y dar seguimiento a las propuestas de financiamiento y de transformación de la educación superior	46
	Documentos de referencia	47

3 de mayo de 1993

Señores Rectores

Dr. Celedonio Ramírez Ramírez

Dr. Luis E. Garita Bonilla

Arturo Jofré Vartanian, M.B.A.

Licda. Rose Marie Ruiz Bravo

PRESENTE

Estimados señores Rectores:

Nos complace remitirles adjunto el informe final de la Comisión de Financiamiento Permanente. Esta Comisión fue instalada por mandato del Consejo Nacional de Rectores en mayo de 1992, con el objeto de preparar y presentar ante ese organismo una propuesta sobre el financiamiento (mecanismos y fuentes) de la Educación Superior Pública.

Nos ha guiado la convicción de que vivimos una época en la que los esfuerzos de los universitarios tienen trascendencia para el desarrollo del país, y en la que las reservas morales y profesionales, el aporte a la orientación de la producción y del desarrollo social son cruciales en la construcción del futuro de la nación y de las mismas universidades.

En el documento se abordan los temas centrales sobre el financiamiento universitario, además se presenta un conjunto de anexos que amplían y sustentan algunas afirmaciones que se han estimado novedosas o de gran importancia. Principalmente nos ha preocupado responder interrogantes centrales sobre la conceptualización del problema de financiamiento, los escenarios posibles y lo deseable en materia de financiamiento, algunas opciones de transformación con impacto financiero, las fuentes de financiamiento y, particularmente, algunos alcances del Convenio que regula el aporte estatal.

La Comisión ha ubicado el problema del financiamiento universitario dentro del contexto de desbalances entre los productos universitarios y las aspiraciones nacionales, y entre los requerimientos de recursos y las fuentes de financiamiento.

Las acciones universitarias están condicionadas por la dotación de recursos; no pueden desarrollarse de igual manera en cualquier marco de ingresos. En el informe se sintetizan en

tres escenarios de financiamiento las condiciones financieras de las universidades públicas a futuro. La Educación Superior Pública tendría que enfrentar su situación, en lo que sigue, con expansión, contracción o estabilidad.

La Comisión se pronuncia a favor de la opción de expansión en calidad y eventualmente en cantidad de la educación superior. Por esta razón, una parte importante de las consideraciones y recomendaciones contenidas en el informe exploran fuentes de recursos adicionales y otra parte de éstas concretan opciones de transformación con impacto financiero. Nuestra opción y las consideraciones que se expresan a lo largo del informe se nutren de la convicción de que existe un fuerte compromiso por lograr transformar a la educación superior y ser vigilantes de los resultados de estas transformaciones.

En el documento se elaboran proposiciones sobre tres áreas de fuentes de recursos para la Educación Superior Pública: el financiamiento del Estado, la generación de ingresos propios y el mejoramiento del uso de los recursos. En cuanto al financiamiento estatal, se plantea la prórroga del Convenio que regula estas asignaciones para el mediano plazo y se precisan algunas actualizaciones necesarias. Ahora bien, la prórroga actualizada del Convenio no permitiría, por sí sola, la expansión de la Educación Superior Estatal. Esta expansión tendría que sustentarse, además, en los resultados de acciones de transformación institucional, algunas de las cuales ya han sido emprendidas, y en la optimización del uso de otras fuentes de recursos.

En espera de haber respondido a la confianza expresada en la asignación de esta importante tarea, y de haber cumplido con los propósitos del mandato y así servir a la educación superior y al país, nos suscribimos de los señores Rectores, con la mayor consideración,

Comisión de Financiamiento Permanente

1. Introducción y presentación

En este capítulo se presentan brevemente: i) los antecedentes, mandato, composición y operación de la Comisión de Financiamiento Permanente; ii) la estructura del informe, en su cuerpo principal y anexos; y iii) una matriz resumen de diagnóstico de los aspectos de financiamiento y un esquema que describe las opciones estratégicas, en cuanto a ingresos y relación costo efectividad del financiamiento universitario.

1.1. Antecedentes y mandato de la comisión de financiamiento permanente

La Comisión fue formada por el Consejo Nacional de Rectores en el año 1992 con el objeto de preparar y presentar ante ese organismo una propuesta sobre el financiamiento (mecanismos y fuentes) de la Educación Superior Pública, dentro del plan de trabajo adoptado por el CONARE para ese año.

La Comisión fue integrada por representantes, designados por los señores Rectores, de los distintos centros de educación y de la OPES.

Fueron asignados los siguientes funcionarios de las universidades:

- . Carlos Serrano, Vicerrector de Administración, UCR
- . Manuel Baldares, Director Instituto Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR
- . Jorge Hernández, Director Oficina Financiera, UCR
- . Olman Madrigal, Oficina de Planificación, UCR
- . Mario Rodríguez, Director Oficina Planificación Institucional, ITCR
- . Ana Rosa Ruiz, Economista, ITCR
- . Helio Fallas, Maestría en Política Económica, UNA
- . Marcos Fallas, Director del Departamento de Personal, UNA
- . Rodolfo Tacsan, Vicerrector Ejecutivo, UNED
- . Ligia Meneses, Directora Administrativa, UNED

Por parte de la OPES participaron tres funcionarios, con algunas incorporaciones adicionales para asuntos específicos. Ellos fueron José Andrés Masís, Miguel Gutiérrez y Ronald Mora.

Su primera reunión tuvo lugar el 11 de mayo de 1992; desde esa fecha se reunió quincenalmente y, a partir de mediados de julio y hasta mediados de diciembre, se intensificó el trabajo con reuniones semanales. Se trabajó en dos formas: reuniones de comisión y por medio de asignaciones de tareas a los miembros. Ha sido muy importante el apoyo de OPES en la localización de información y documentos, en la producción de materiales, en la preparación de presentaciones, en la redacción de borradores, síntesis, documentos y en el desarrollo de otras tareas de apoyo.

Durante el desarrollo del trabajo se creyó conveniente establecer una subcomisión para analizar los asuntos referidos a los costos, integrada por personal de las cuatro instituciones.

### 1.2. Estructura del informe de la comisión de financiamiento permanente

La organización del Informe de la Comisión de Financiamiento Permanente es la siguiente: i) marco conceptual del papel de la educación superior en el desarrollo, ii) premisas y antecedentes sobre el financiamiento: evolución del financiamiento, la matrícula y otras acciones y requerimientos adicionales de financiamiento, iii) marco de financiamiento a futuro: origen y criterios, iv) opciones de transformación de la educación superior con impacto financiero, v) esquema institucional para el seguimiento de las propuestas de financiamiento y transformación. Se adjunta un anexo con los resultados de la Subcomisión de Costos.

En la Oficina de Planificación de la Educación Superior se elaboró un conjunto de trabajos cuyo contenido guarda una relación muy estrecha con las apreciaciones del informe, aunque su elaboración y publicación tengan independencia:

i) la vinculación universidad- sector productivo, ii) tendencias recientes en el desarrollo mundial, iii) la estructura tributaria en Costa Rica, iv) evaluación del impacto redistributivo del financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica, v) presentación sobre esquemas de financiamiento, vi) información financiera de las universidades.

### 1.3. La matriz de diagnóstico y esquema de opciones de transformación con impacto financiero

El resultado sistematizado del análisis FODA, desarrollado por la Comisión, se resume en la matriz que se presenta en la página siguiente. Dentro de esta metodología de planificación estratégica, se procuran precisar un conjunto de factores internos y externos a las instituciones de Educación Superior Públicas, que pueden ser positivos o negativos para el

logro de los objetivos institucionales.

Los aspectos internos positivos (fortalezas) y los externos positivos (oportunidades), así como los internos negativos (debilidades) y los externos negativos (amenazas) son expresados en esa matriz muy sintéticamente; muchos de ellos son abordados a lo largo de este informe más ampliamente, pero en torno a la formulación de proposiciones.

El problema principal a ser considerado por la Comisión de Financiamiento Permanente, fue precisado en el ejercicio de aplicación del análisis FODA. Este problema se formula como consecuencia de desbalances entre los productos universitarios y las aspiraciones nacionales, por un lado, y entre los requerimientos financieros para la acción universitaria y las fuentes de recursos disponibles, por el otro.

En el esquema "Opciones de transformación con impacto financiero", presentado inmediatamente después de la matriz FODA, se sintetizan los componentes y aspectos contemplados en el informe. Estos se agrupan en cuatro grandes componentes de orientaciones relacionados con i) la diversificación y aseguramiento de fuentes de ingresos, ii) el mejoramiento de la relación costo efectividad, iii) el mejoramiento del impacto y ampliación de los beneficios como resultado de las acciones universitarias, y iv) el fortalecimiento del control y de la evaluación de estas acciones.

Sin embargo, el orden de exposición del informe no responde a al criterio de organización del esquema descrito en el párrafo anterior. En el informe se separan en capítulos aparte las consideraciones de financiamiento y beneficios de las referidas a las opciones de transformación universitaria con impacto financiero. En este último aspecto se plantean opciones en el campo administrativo, en el campo de las acciones académicas y en el campo del impacto social y económico de estas acciones.

COMISION DE FINANCIAMIENTO PERMANENTE DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA.  
ANALISIS FODA DEL FINANCIAMIENTO.

**FORTALEZAS**

Autonomía, organización democrática  
Legitimidad y prestigio relativo

**Políticas:**

- . Soporte constitucional
- . Aporte estatal relativamente definido
- . Grupo de presión
- . Aporte a movilidad social
- . Oferta y cobertura geográfica

**Alta demanda y preferencia**

**Masa de recursos financieros:**

- . Estabilidad del convenio
- . Patrimonio acumulado
- . Convenio como fuente

**Calidad académica reconocida**

**Amplia gama de opciones:**

- . U's privadas amb. restringido
- . Alternativa postsecundaria predominante

**Reactivación inversión áreas sociales  
Recursos estratégicos en áreas claves:**

- . Ciencia y tecnología
- . Administración pública y privada
- . Informática
- . Producción intelectual

**Capacidad de generar recursos:**

- . Capacidad instalada
- . Prestación de servicios
- . Fundaciones y empresas auxiliares
- . Proyectos novedosos

**Competencia y colaboración U's Privadas**

**OPORTUNIDADES**

1993: negociación oportuna

**Apertura comercial**

- . Requerimientos reconversión
  - . Posibles fuentes para inversión
  - . Requerimientos tecnológicos
- Incentivos investigadores (ley C.Y.T.)

**Requerimientos adicionales:**

- . De ascenso social
- . De transformación productiva

**Nuevas prioridades/posibles fuentes:**

- . Medio ambiente
- . Pobreza
- . Microempresas
- . Mujer, niños
- . Sectores sociales
- . etc.

**Reforma del Estado/aporte U's**

**Reforma educativa/aporte U's**

**Reforma del Estado/ aporte U's**

**DEBILIDADES**

Vinculación/sectores productivos

Vinculación/sectores sociales

Planes estudio/productos (obsolescencia)

Tasa de graduación

Duración graduaciones

Deserción y repitencia

Estrategia académica rígida

Presa previa a carreras (cupos)

Obsolescencia equipamiento/edificios

Rigidez y duración planes de estudio

Multiplicación cursos remediales

Incertidumbre ingresos/lucha recurrente

Alta proporción salarios

Desbalance requerimientos y fuentes

Control financiero (sesgo contable y legal)

Baja recuperación prestación de servicios

Gratuidad matrícula y servicios

Control y evaluación de costos

Eficiencia en organización y trabajo

Rigidez estructuras/marco normativo

Poco uso sistemas de información para la toma de decisiones

Sub-utilización recursos informática

Eficiencia académica/administración

Cultura organizacional:

- . Aspectos académicos vrs. políticos
- . Motivación e identificación

Falta definición prioridades/dispersión

Control de calidad

Distribución responsabilidades (accountability)

**AMENAZAS**

1994: negociación difícil

Apertura comercial

- . Dependencia tecnológica
- . Bajos requerimientos tecnológicos

Constricción fuentes financiación

Saturación fuentes públicas para

operación e inversión

Reducción adicional inversión

Crisis sistema educativo preuniv.:

Presión a recursos E. Superior

Crecimiento U's privadas:

- . Areas estratégicas y alta demanda
- . y canalizan recursos hacia nuevas prioridades

Modificación Art. 85 Constitución o interpretación constitucional restringe marco recursos

OPCIONES DE TRANSFORMACION CON IMPACTO FINANCIERO  
COMISION DE FINANCIAMIENTO PERMANENTE

**OPCIONES DE INGRESOS**

Ampliación Recursos Estatales  
Prestación de servicios  
Ajuste de matrícula  
Fortalecer fundaciones e. productivas  
Autofinanciamiento postgrados  
Educación continuada/graduados  
Cooperación externa y reconv. de deuda  
Utilización de CONAPE  
Postgrados regionales  
Ampliación educación continuada y otras formas de capacitación del sector público y privado  
Empresas inst. especializadas (electrónica, audiovisuales, textos, software, etc.)

**ORIENTACIONES DE MEJORAMIENTO RELACION COSTO EFECTIVIDAD**

DOCENCIA	INVESTIG./ACC. SOC./EXT.
Deserción Repetición Duración carrera Número créditos Planes estudio Estudiantes por grupo Cuatrimestralización	Vinculación áreas prioritarias Orientación regiones priorit. Participación comunidades Serv.soc. obligatorio facturado Coordinación sistema educación superior y fuera

No ubicados/flexibilización  
Acreditación carreras  
Revisión cursos remediales  
Respuestas ágiles (carreras, cursos)  
Modelos pedagógicos eficientes  
Cursos equiparables  
etc.

**ADMINISTRACION**

Estructuras adm. y acad. académica.  
Incubadoras de empresas servicios  
Coordinación e integración/Economías escala  
Mejorar registro gastos/activos/depreciación  
Especialización y contrataciones

**ORIENTACIONES ESTRATEGICAS PARA MEJORAR EL IMPACTO, INCREMENTAR LOS BENEFICIOS**

Programa financ. completo estudiantes  
Vinculación explícita actividades estratégicas productivas y sociales empresas/sociedad civil/Estado)  
Transferencia tecnológica y otras acc.  
Seguimiento desarrollo humano  
Estudio alternativas postsecundarias  
Orientación a nuevos productos  
Divulgación logros  
Promover reconocimiento explícito  
Mecanismos de sensibilización  
Continuidad invest. (graduados/impacto social)  
Sondeo requerimientos graduados  
Sondeo prioridades en sociedad

**ORIENTACIONES PARA MEJORAR EL CONTROL Y LA EVALUACION**

Sistema información sustantivo integrado  
Hacia control de calidad total  
Toma de decisiones apoyada  
Acreditación carreras: pertinencia/adequación  
Mecanismos asignación recursos/concursos  
Evaluación productos: tesis, publicaciones  
Evaluación sectores atendidos

*matrícula inicial*  
*en mat - efectuar*

*adm*  
*donde*

## 2. Marco conceptual del papel de la educación superior en el contexto del desarrollo

En este capítulo se sintetizan algunas tendencias de los cambios mundiales y se argumenta la necesidad de adecuar permanentemente las universidades a esas realidades, a la vez que se enuncian los compromisos de la educación superior en los campos del impulso de las transformaciones productivas, el desarrollo sostenible y el desarrollo humano.

### 2.1. El trasfondo de los cambios mundiales en las distintas esferas y la adecuación de la educación superior

La economía internacional viene transformándose en forma profunda y acelerada particularmente en los últimos quince años.

Algunas características visibles de esas transformaciones a nivel mundial son las siguientes:

La producción de bienes primarios se ha venido disociando de la producción industrial, puesto que ésta ocupa cada vez menos materias provenientes de la primera; además, el sector manufacturero genera menores fuentes de empleo en los nuevos procesos productivos como resultado del uso expansivo de robots en su producción; el motor de la economía internacional está más determinado por los movimientos de capital, los tipos de cambio y el flujo de créditos que el comercio de bienes y servicios.

El desarrollo científico y tecnológico sin precedentes en la historia de la humanidad, deja obsoletos los productos industriales en pocos años. Ello produce una constante renovación de productos y procesos industriales. Las áreas tecnológicas de mayor desarrollo vienen siendo: la informática, la microelectrónica, las comunicaciones, la biotecnología, la robótica y los nuevos materiales conductores. La consideración de los ciclos de largo plazo, asociados con el desarrollo de la tecnología, colocan los esfuerzos de nuestros países por competir sobre la base de salarios bajos y del uso intensivo de los recursos naturales, en situación desventajosa.

Por otra parte, se presentan crecientes desigualdades entre el norte y el sur, en el contexto de una globalización de la economía, donde las empresas transnacionales resultan ser los protagonistas principales.

Tres afirmaciones, ampliamente descritas y sustentadas en el informe del 92 sobre el Desarrollo Humano del PNUD, sintetizan una apreciación sobre la inserción de las economías en desarrollo en el mercado mundial: i) El crecimiento económico no mejora automáticamente las vidas de las personas, ni en sus

propias naciones ni a escala internacional. ii) Los países ricos y pobres compiten en el mercado internacional en calidad de socios desiguales. Si se pretende que los países en desarrollo compitan en un mayor pie de igualdad requerirán inversiones masivas en capital humano y desarrollo tecnológico. iii) Los mercados globales no operan libremente. Esto, unido a su condición de socios desiguales, le cuesta a los países en desarrollo el equivalente a 10 veces lo que reciben de ayuda exterior.

La globalización también tiene expresiones profundas en los aspectos relacionados con los medios de comunicación, el manejo de la noticia y, en general, lo cultural. La reducción de la autonomía nacional relativa en estos campos se ha acentuado en los últimos años. La "aldea mundial" ha dejado de ser un concepto abstracto, para convertirse en una constatación cotidiana.

Existe una tendencia hacia una mayor apertura política, libertad de sufragio, etc. y gobiernos menos intervencionistas. Con ello la naturaleza y funciones del Estado se transforman rápidamente. También se pueden observar dificultades en la gobernabilidad en varios países, y como resultado de esta constatación se abren paso alternativas de acción más integrales y se retoma el desarrollo como un asunto distinto a los efectos del crecimiento económico y el "derrame" posterior. La simultaneidad de la política económica y social y un nuevo énfasis en los impactos social y ambiental se incorporan como recomendaciones de buen gobierno.

Las naciones procuran agruparse en bloques económicos y políticos como un instrumento para la sobrevivencia de grupos de países, creando con ello limitaciones a los Estados nacionales.

También se fortalece la evidencia y la apreciación sobre el crecimiento y la nula o escasa probabilidad de que la pobreza pueda ser el marco de un crecimiento económico en el largo plazo; y la equidad, entendida como mejoría en la distribución de la riqueza entre naciones y sectores sociales, es requisito de este crecimiento, a la vez que lo refuerza.

Frente a estos cambios en la escena mundial Costa Rica ha iniciado en la década de los ochentas profundas transformaciones en sus políticas económicas y sociales, promoviendo un cambio de modelo de desarrollo donde el mercado sea el mecanismo fundamental para la asignación de los recursos productivos. De esa forma, se viene procurando que la estructura productiva se oriente hacia los mercados externos, especialmente fuera del área centroamericana, mediante políticas de liberalización de todos los mercados de bienes y servicios.

En este proceso, las desigualdades sociales vienen creciendo y el deterioro de los recursos naturales continúa aumentando.

De esa forma, aunque existe conciencia de las limitaciones del modelo sustitutivo de importaciones que ahora tiende a modificarse, la puesta en marcha del nuevo modelo contiene amenazas, aunque también oportunidades, que deben superarse, o aprovecharse. No se trata sólo de crecer en un mundo más competitivo, sino también de velar por la calidad de ese crecimiento en términos de equidad, calidad de vida y conservación de recursos naturales.

Lo antes referido exige cambios fundamentales en el quehacer de las universidades, no sólo en lo que se refiere a la formación de recursos humanos calificados para el nuevo esquema de desarrollo, sino también en la formación humanista de los mismos. Además, las vinculaciones con la estructura productiva deberán de multiplicarse y propiciar cambios significativos en los procesos de producción, para que los recursos naturales no sean sacrificados para las próximas generaciones.

En el contexto, las universidades estatales asumen el reto de contribuir con el desarrollo del nuevo modelo, pero sobre bases más sustentables y humanistas, según se presenta a continuación.

## 2.2. Los compromisos fundamentales de la educación superior estatal en la década de los noventa

### 2.2.1. El compromiso con el desarrollo integral

Este compromiso considera el aporte universitario con la transformación productiva, la equidad, el desarrollo humano y el uso y la conservación de manera sustentable de los recursos naturales.

Este compromiso significa que el quehacer universitario, a través de los programas de docencia, investigación y extensión, debe centrar su labor en la presente década en lograr un aporte más significativo a las metas de desarrollo económico y social que la sociedad costarricense anhela. Este aporte debe entenderse no sólo en función del logro de ciertas metas económicas, sino más bien en un sentido amplio de lograr mejoras en los niveles de bienestar de la mayoría de la población y de la preservación de los recursos naturales y de los valores culturales y sociales para las generaciones futuras. Este es un compromiso con el desarrollo humano.

Por tal motivo, la educación superior debe ajustar los planes educativos a las demandas de profesionales que exigen las nuevas tendencias mencionadas, sin que esos profesionales pierdan su sentido de compromiso con la sociedad como un todo.

Por otra parte, la vinculación con los sectores productivos debe profundizarse, procurando que los esfuerzos universitarios alcancen a sectores productivos ligados a las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas, de manera que la transformación productiva tenga alcances distributivos significativos.

### 2.2.2. Los compromisos de transformación de la educación superior estatal

Este compromiso con el desarrollo integral, en el presente contexto de globalización de la economía y los procesos antes referidos, debe expresarse mediante cambios significativos en la manera en que las universidades vienen operando, de manera que los productos que las mismas obtengan sean coherentes con el compromiso del desarrollo integral.

Estos compromisos en el accionar de las universidades comprenden:

- . La permanente búsqueda de la excelencia académica, en cuanto a la calidad y pertinencia de los productos universitarios. No se trata sólo de producir, por ejemplo, los profesionales que el país requiere en el nuevo modelo, sino los mejores posibles. La renovación de equipos y la actualización de profesores se convierte en una tarea permanente, para mantener actualizada la enseñanza con los últimos adelantos.
- . La mejora significativa en la eficacia en cuanto al logro de los objetivos de la educación superior. La evaluación del tipo de profesionales que las universidades preparan debe ser una actividad permanente y sistemática.
- . La eficiencia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan las universidades en los distintos aspectos de la vida universitaria. Las limitaciones presupuestarias de un país subdesarrollado exige que los recursos con que se cuentan sean utilizados en la forma más eficiente posible. Ello hace que deban establecerse estándares de eficiencia en la mayoría de las actividades que realicen las universidades.

Estos compromisos se sustentan en la evaluación y adecuación de las acciones universitarias, dentro del marco actual de recursos. En el siguiente capítulo se presentarán un conjunto de premisas y antecedentes del financiamiento de la educación superior, que precisan el comportamiento del financiamiento, la matrícula y otras acciones universitarias, a la vez que cuantifica los requerimientos de recursos.

3. Premisas y antecedentes sobre el financiamiento: evolución del financiamiento, la matrícula y otras acciones y requerimientos adicionales de recursos

En este capítulo se describen y se analizan sintéticamente: i) las tendencias y marco normativo del financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica desde los ochentas; ii) la expansión de la educación superior, pública y privada en cuanto a matrícula, carreras y el financiamiento por medio de CONAPE; y iii) los requerimientos presupuestarios de las universidades públicas de 1992.

Estas premisas son parte fundamental de las apreciaciones para la formulación de las proposiciones sobre el financiamiento y sobre las opciones de transformación de la educación superior, las que son abordadas en los capítulos siguientes.

3.1. El financiamiento en la década pasada

Conviene exponer el marco jurídico y las circunstancias que han dado forma a la situación en que se desenvuelve actualmente el financiamiento de las universidades estatales.

Los antecedentes inmediatos de financiamiento por parte del Estado se remontan a la asignación de recursos al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal (FEES).

El artículo sétimo de la Ley de Reforma Tributaria (N°5909) de 1976, siguiendo lo dispuesto por la Constitución Política, creó un Fondo Especial para financiar a las universidades estatales, señalando su constitución por medio de fuentes de recursos asociadas con el traspaso de bienes inmuebles o de acciones de sociedades anónimas, a las ganancias del capital y al impuesto sobre la renta. Sin embargo, algunas de las fuentes previstas para este Fondo ya han desaparecido, o han sufrido un manifiesto deterioro en su recaudación o importe.

Como se ve, lo que llamaríamos el FEES jurídico, o sea los recursos asignados por lo dispuesto en la Ley No.5909, ha sufrido cambios que lo debilitaron mucho en su constitución; además, la recaudación deficiente de los impuestos señalados para darle contenido, también contribuyó a empeorar su comportamiento.

Esto originó un ciclo recurrente, a finales de los setentas, de luchas por el financiamiento universitario, que alcanzó un punto máximo en la reforma del Artículo 85 de la Constitución Política. En junio de 1980 se publicó la reforma al artículo 85, que dice:

"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 las 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 este 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 la educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

El plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa."

Inmediatamente después de aprobado el Artículo 85 se presentó en el país un proceso de inflación atípico, para el que no existían mecanismos de manejo desarrollados. El llamado FEES otorgado, representado por los recursos efectivamente asignados de acuerdo con las disposiciones del Artículo 85 de la Constitución Política, fue el resultado de una lucha permanente de las universidades y del CONARE, por obtener del Estado los recursos necesarios para el funcionamiento de las instituciones universitarias; la presión ante la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda y la Presidencia de la República, se convirtió en parte de la rutina anual de localización de los recursos, para mejorar la precaria situación financiera común de las universidades estatales.

En el tercer párrafo del Artículo 85 de la Constitución Política, se encuentra dispuesto el requerimiento al órgano encargado de la coordinación y de la elaboración del plan de desarrollo de la Educación Superior (PLANES), sobre la inclusión de la previsión -para el siguiente quinquenio- de los egresos de operación e inversión de las cuatro universidades estatales en el plan. Aunque las universidades prepararon sus

planes, éstos no fueron tomados como criterio de cálculo de los montos de recursos presupuestados. El aspecto de los egresos de inversión, en los años ochentas, años de crisis fiscal, quedó bastante de lado.

El procedimiento dispuesto por la Constitución Política, para asignar y aprobar los recursos señalados en el PLANES, representativos de los egresos previsibles de las universidades estatales durante el quinquenio siguiente, convierten al plan en un instrumento de la planificación universitaria que trasciende la simple orientación del quehacer académico, al otorgarle capacidad ejecutiva a sus proposiciones y directrices.

Para completar la descripción de los antecedentes relativos al financiamiento de las universidades estatales, debe hacerse referencia a los obstáculos que ha encontrado la asignación de los recursos requeridos: la magnificación de la responsabilidad atribuida al financiamiento universitario en el desequilibrio de las finanzas públicas y el impacto distorsionador de la inflación en las finanzas de las cuatro instituciones universitarias estatales.

Los antecedentes hasta aquí apuntados explican los motivos que tuvo el CONARE para plantearle a la Comisión de Enlace, integrada por los Rectores de las cuatro instituciones de educación superior universitaria estatal y los Ministros de Hacienda, Educación, Planificación y Ciencia y Tecnología, la suscripción de un convenio que contemplara un mecanismo de determinación automática del monto mínimo del FEES de cada año.

Este instrumento, suscrito en noviembre de 1988, cuya aplicación rige hasta el año 1993, establece lo siguiente:

"Se acuerdan los siguientes principios y mecanismos para la definición anual del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES):

1. Se establece, por medio de los procedimientos y fórmula que se señalan a continuación, un financiamiento garantizado para las universidades estatales. Ese financiamiento busca consolidar, en términos reales, el Fondo Especial de la Educación Superior.-
2. Los proyectos específicos que requieran recursos adicionales -y que no puedan ser obtenidos o negociados por cada una de las instituciones miembros del CONARE como personas jurídicas-, necesarios para el desarrollo de la educación superior, ya sea que su financiamiento debe hacerse con fondos nacionales o externos, serán estudiados y en su caso aprobados e impulsados por la Comisión de Enlace.-
3. Se establece un compromiso de parte de las universidades estatales de realizar nuevos esfuerzos adicionales para producir recursos propios; es

decir, que a lo largo del tiempo dichas instituciones vayan produciendo ingresos que no dependan del presupuesto de la República.-

4. La fórmula de financiamiento contemplará un reajuste automático del FEES conforme al índice inflacionario del país. Para estos efectos se utilizará como indicador el Índice de Precios al Consumidor de Ingresos Medios y Bajos del Area Metropolitana de San José (IPC).-

El mecanismo para el cálculo anual del reajuste automático del FEES incluirá:

- a) Una proyección anual de la variación del IPC acordada en el seno de la Comisión de Enlace. La estimación inicial del FEES para esta año vendría dada, entonces, por la fórmula:

$$FEES_t = FEES_{t-1} (1 + i_t)$$

$i$  = Variación porcentual del IPC medida de diciembre a diciembre.

Este valor será el que se utilice para calcular el monto del FEES que se incluirá en el proyecto de Presupuesto Ordinario para el año  $t$ .-

- b) El valor de la variación del índice estimado según a) será corregido tanto en febrero como en julio de cada año. Si se hubiesen producido subestimaciones en la variación del IPC, las diferencias correspondientes que se produzcan en el FEES serán incluidas en los presupuestos extraordinarios que serán remitidos a la Asamblea Legislativa oportunamente por el Poder Ejecutivo. Si, por el contrario, se hubiese producido una sobreestimación del IPC, la diferencia resultante será contabilizada como un adelanto para el FEES del año siguiente.-
5. El mantener constante el poder adquisitivo del FEES lleva implícito, la garantía para las universidades de que el Estado aporte los recursos de acuerdo a la fórmula preestablecida, y de que las universidades generen recursos propios.-

El presente acuerdo se cumplirá de la siguiente manera:

- a) El Estado aportará los recursos necesarios para mantener el valor constante del FEES según el procedimiento antes descrito. La distribución de dicho FEES será la que acuerde el Consejo Nacional de Rectores. No obstante lo anterior, a partir de 1989 se separará una parte del FEES equivalente a un porcentaje del mismo que irá creciendo, de un 2% en el año de inicio hasta alcanzar un 10% en 1993; esta parte será distribuidas cada año por el CONARE entre sus instituciones miembros, tomando en cuenta los recursos que genere cada una de ellas en el año precedente, de conformidad con el procedimiento que deberá quedar elaborado dentro de los próximos 30 días naturales.-

Comisión Financiamiento Permanente 14

- b) Las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, por su parte, aumentarán progresivamente la cuantía de los recursos propios, que recaudan, de manera que el monto global de dichos recursos equivalga al menos a los siguientes porcentajes de los montos que el Estado destine al FEES en los años indicados, según los procedimientos señalados en este acuerdo:

<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
8.83%	9.41%	9.99%	10.57%	11.15%

Para estos efectos, se contabilizarán como rentas propias:

- i) Matrícula y otras tasas y derechos.-
- ii) Venta de bienes y de servicios.-
- iii) Convenios de cooperación.-
- iv) Donaciones.-
- v) Ingresos financieros.-
- vi) Alquileres.-
- vii) Otras, a juicio de la Comisión de Enlace.-



Estos ingresos deberán estar debidamente certificados por la auditoría o contraloría e la institución respectiva.-"

Con el acuerdo alcanzado entre los miembros de la Comisión de Enlace, estableciendo el procedimiento para calcular el monto del FEES, se supera el desajuste que produce la inflación en la relación entre los gastos y los ingresos de las instituciones universitarias estatales, al precisar el mecanismo de asignación y reajuste de los recursos. En al menos dos situaciones el Estado ha asignado recursos adicionales para permitir equiparar los salarios con los salarios profesionales del sector público y para cubrir obligaciones generadas por cambios en la ley y referidas al aporte al régimen de pensiones.

En vista de los mecanismos establecidos para determinar el monto anual de la subvención del Estado al financiamiento de estas instituciones, arriba expuestos, y de la sujeción de sus egresos corrientes a las sumas que señalen dichos mecanismos, el monto de los gastos de operación y de inversión que cubran dichos ingresos se mantuvo estable y creciendo, de acuerdo con las variaciones del índice de precios al consumidor.

Los aspectos más importantes de todo lo expuesto arriba, se pueden observar en el siguiente cuadro sobre aspectos de financiamiento universitario y otras variables nacionales relacionadas con los ingresos del Gobierno Central, el Producto, el presupuesto nacional y el de educación, etc. En este cuadro se puede observar la evolución del presupuesto de las universidades en relación con otras variables, observación que justifica la afirmación sobre lo positivo y excepcional de los acuerdos de financiación alcanzados.

COMPARACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, PRESUPUESTO NACIONAL,  
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, Y PRESUPUESTO PARA EDUCACION. SEGUN AÑO. 1980-1991  
(En millones de colones corrientes)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Producto Interno Bruto (PIB) 1/	41 405.50	57 102.70	97 505.10	129 314.00	163 010.90	197 919.80	246 579.3	284 038.5	349 599.7	423 080.4 a/	522 318.5 a/	672 388.5 a/
Presupuesto Nacional Liquidado	25 450.90	31 007.90	47 910.30	75 618.40	94 290.90	111 981.20	147 278.2	158 580.8	203 804.6	246 308.6	303 126.6	379 811.2
Presupuesto Liquidado del Gobierno Central	8 971.60	9 615.40	15 426.50	25 759.20	31 921.80	36 009.10	54 005.40	54 683.10	68 272.80	84 198.60	110 128.00	136 158.9
Presupuesto Liquidado para Educación	2 297.90	2 714.40	4 105.70	5 863.40	6 895.20	8 052.30	10 436.8	11 661.6	13 862.8	17 205.2	22 047.5	29 065.6
Ministerio de Educación Pública	1 877.60	2 970.50	4 055.10	4 055.10	4 522.60	5 178.90	6 724.5	7 444.0	8 884.6	11 353.3	14 837.5	19 745.3
Educación Superior 2/	836.80	1 135.20	1 808.30	2 372.60	2 873.40	2 873.40	3 712.3	4 217.6	4 978.2	5 851.9	7 210.0	9 320.3
Crecimiento relativo anual												
Producto Interno Bruto (PIB)	37.9	70.8	32.6	26.1	21.4	21.4	24.6	15.2	23.1	21.0	23.5	28.7
Presupuesto Nacional Liquidado	21.8	54.5	57.8	24.7	18.8	18.8	31.5	7.7	28.5	20.9	23.1	25.3
Presupuesto Liquidado del Gobierno Central	7.2	60.4	67.0	23.9	12.8	12.8	50.0	1.3	24.9	23.3	30.8	23.6
Presupuesto Liquidado para Educación	18.1	51.3	42.8	17.6	16.8	16.8	29.6	11.7	18.9	24.1	28.1	31.8
Ministerio de Educación Pública	58.2	36.5	36.5	11.5	14.5	14.5	29.8	10.7	19.4	27.8	30.7	33.1
Educación Superior	35.7	59.3	59.3	31.2	21.1	21.1	29.2	13.6	18.0	17.6	23.2	29.3
<b>Relaciones Porcentuales</b>												
Presupuesto Liquidado Gob. Central/PIB	16.8	15.8	19.9	19.6	18.2	18.2	21.9	19.3	19.5	19.9	21.1	20.3
Educación Superior/PIB	1.5	1.2	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4
Presupuesto Líg. Educ./Presup. Líg. Gob. Central	28.2	26.6	22.8	22.8	21.6	22.4	19.3	21.3	20.3	20.4	20.0	21.3
Ministerio Educ. Pub./Presup. Líg. Gob. Central	19.5	19.3	15.7	15.7	14.2	14.4	12.5	13.6	13.0	13.5	13.5	14.5
Educación Superior/Presup. Líg. Gob. Central	8.7	7.4	7.0	7.0	7.4	8.0	6.9	7.7	7.3	7.0	6.5	6.8
Educación Superior/Presup. Líg. Educ.	30.8	27.5	30.8	34.4	35.7	35.7	35.6	36.2	35.9	34.0	32.7	32.1

a/ Preliminar  
1/ A precios de comprador  
2/ Corresponde al Fondo Especial para la Educación Superior girado, más las transferencias específicas.  
FUENTE: Contraloría General de la República. Memoria Anual. 1980-1991  
Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y sus modificaciones.  
OPES, elaborado por la División de Sistemas.

De acuerdo con el Artículo 85 de la Constitución Política, conforme a lo citado, el PLANES debe incluir los egresos de operación y los egresos de inversión, que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones universitarias públicas, durante el quinquenio de su ejecución. A pesar de los avances apuntados en materia de financiamiento, la adecuada atención de ciertos rubros claves para el funcionamiento universitario sigue siendo una limitación principal al logro de dicho objetivo.

Por esto, debe indicarse la necesidad de ampliar la aplicación del Artículo 2 del convenio suscrito entre las universidades estatales y el Poder Ejecutivo, en el seno de la Comisión de Enlace, con el fin de asegurar a estas instituciones los recursos que requieran para mantener en buen estado sus instalaciones, impedir la obsolescencia de sus equipos y laboratorios y permitirles la reposición de materiales y equipo utilizado. Los resultados que provengan de la aplicación de esta disposición del mencionado convenio, deben estar sustentados por una correcta definición de los recursos requeridos, cuya asignación institucional y conjunta se establezca en el marco de los organismos de coordinación del Consejo Nacional de Rectores.

Adicionalmente a los recursos corrientes, previstos por el Estado o generados por las universidades, las instituciones han contado con recursos para la inversión con fuentes de financiamiento internacionales. Actualmente se encuentra en ejecución el proyecto de inversión llamado Programa de Ciencia y Tecnología, suscrito por el CONARE y el CONICIT con el BID, el cual debe considerarse como una reposición y mejora de equipo, utilizado en proyectos de investigación ejecutados por instituciones universitarias estatales y sus centros de investigación. También se encuentran en ejecución proyectos entre el Ministerio de Educación Pública, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la formación de maestros en los que la educación superior ha participado.

### 3.2. Expansión de la educación superior

La expansión de la Educación Superior, si se considera tanto la pública como la privada, en la última década, ha sido significativa, en relación con la población graduada de segunda enseñanza. No así si se relaciona la población universitaria con la población total o con la población entre 18 y 24 años. La diferencia en esta expansión la ha puesto centralmente la ampliación de la matrícula de las universidades privadas y el acceso a la admisión de una población de graduados de secundaria de años anteriores. De hecho, la graduación de estudiantes se ha reducido, lo mismo que el tamaño de las cohortes de ingreso a la educación primaria y media. A finales de la década, las universidades admitían a cerca del 30% de la

población de 18 años, pero tenían matriculados a un 2.3% de la población total y a un 17.0% de la población entre 18 y 24 años. En el punto más bajo de la década (1984) estas cifras eran : matrícula equivalente al 2.1% de la población total y al 14.8% de la población entre 18 y 24 años, y la admisión equivalente al 22.9% de la población de 18 años.

En la década pasada la participación de las universidades privadas en la absorción de la matrícula total universitaria se vio incrementada año a año, de un 5.8% en 1980 a un 21.3% en 1991. Dichas instituciones también crecieron en número, siendo doce a principios de 1993.

El comportamiento de la matrícula, durante la década pasada, en la educación superior se puede dividir en tres períodos:

- un lento crecimiento durante el trienio 1982-1984, con una tasa promedio anual del 0.4%. Este menor crecimiento se revela mayormente en la educación superior estatal, cuya matrícula en 1984 representó un 96% del nivel alcanzado en 1982. Por otra parte, a pesar de la existencia de una sola universidad privada en este período, ésta tiende a absorber un porcentaje creciente de la matrícula total, con una tasa anual media de 20%;
- un rápido crecimiento durante el trienio 1985-1987, con una tasa media anual de 6.5%. En ambos casos, universidades públicas y privadas, se produce una expansión importante de la matrícula. Para el último año de este período, las universidades privadas significan el 15% de la matrícula universitaria;
- un crecimiento moderado en el cuatrienio 1988-1991, con una tasa media anual de 2.3%. En este período las universidades privadas se incrementan tanto en número como en participación de la absorción de la matrícula universitaria, llegando a representar un 21.3% en 1991.

En el cuadro siguiente se muestra el comportamiento de la matrícula de las universidades públicas y privadas, como tasas de crecimiento y en su composición.

**INDICADORES DE CRECIMIENTO DE LA MATRICULA DE LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA ESTATAL  
Y PRIVADA  
- 1980\1991 -**

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL			% DE MATRICULA	
	TOTAL	ESTATAL	PRIVADA	ESTATAL	PRIVADA
1980	---	---	---	94.2	5.8
1981	6.1	4.1	38.4	92.5	7.5
1982	0.8	-0.6	17.4	91.2	8.8
1983	-0.1	-2.1	20.2	89.4	10.6
1984	0.4	-1.9	19.3	87.4	12.6
1985	7.2	5.1	22.4	85.7	14.3
1986	3.2	3.7	0.1	86.1	13.9
1987	8.7	8.0	13.6	85.5	14.5
1988	-2.2	-4.9	13.8	83.1	16.9
1989	7.0	8.2	1.1	84.1	15.9
1990	-2.1	-4.6	11.0	81.9	18.1
1991	6.6	2.4	25.4	78.7	21.3

FUENTE: OPES. Estadísticas de la Educación Superior

Siguiendo este análisis sobre la expansión, se puede notar que al tomar la matrícula de la educación superior estatal, por área de estudio según el tipo de institución, las universidades privadas muestran una mayor especialización en carreras que se ubican en el área de ciencias sociales (este "nicho" en particular les significa un 71% del total de su matrícula en 1991), fundamentalmente en las carreras de administración y derecho. Mientras tanto, en las universidades estatales los grados de concentración de matrícula se dan en diferentes áreas: ciencias sociales, educación, ingenierías y otras (en esta última se incluyen estudiantes de estudios generales, los no ubicados, los de sistemas de posgrados y de las carreras interdisciplinarias).

**MATRICULA DE LA EDUCACION SUPERIOR POR AREA DE ESTUDIO  
SEGUN TIPO DE INSTITUCION**

AREAS DE ESTUDIO	1986		1991	
	ESTATALES	PRIVADAS	ESTATALES	PRIVADAS
ARTES Y LETRAS	5.6	1.2	4.3	3.5
CIENCIAS BASICAS	5.9	7.0	5.0	6.4
CIENC. SOCIALES	27.7	64.2	23.4	71.0
EDUCACION	13.1	4.9	18.8	5.0
REC. NATURALES	2.9	---	2.8	---
INGENIERIA	9.4	16.5	9.3	8.4
CIENC. SALUD	4.5	6.2	5.1	5.7
OTROS	30.9	---	31.3	---

FUENTE: OPES (1991) Serie de Estadísticas.

Otro factor que llama la atención en este proceso (aunque no el único) que bien puede estar ligado en la expansión de matrícula, es el financiero. Si se analiza el porcentaje de los recursos de financiamiento que proporciona CONAPE a estudiantes para pregrado, grado y posgrado, se nota que en los últimos años tiende a ser mayor para individuos que acuden a universidades privadas. Entre 1986-1991 CONAPE financia con cerca del 80% de sus recursos a estudiantes que acuden a centros de educación superior privadas. Allí ese porcentaje tiende a concentrarse en pregrado y grado. La información muestra lo significativo de los recursos de financiamiento hacia las instituciones privadas.

**PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE FONDOS OTORGADOS POR CONAPE  
SEGUN ESPECIALIDAD E INSTITUCION**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>ESTATALES</b>						20.34
GRADO	24.52	29.29	31.19	22.44	15.95	19.35
POSGRADO	0.7	1.33	1.36	1.68	1.3	1.04
<b>PRIVADAS</b>						79.61
GRADO	23.53	27.62	28.75	38.95	49.76	51.48
POSGRADO	51.23	41.76	38.70	36.93	32.99	28.13

FUENTE: CONAPE. Departamento de Planificación  
OPES. Estadística de la Educación Superior.

### 3.3. Requerimientos y perspectivas de financiamiento

La Comisión consideró importante conocer de las proyecciones de inversión y otros requerimientos financieros de las instituciones de Educación Superior Estatal. Como una primera aproximación, se contó con una reseña de OPES sobre la tendencia de los requerimientos financieros de los planes anteriores y se hizo un estimado de ingresos y gastos para el año 1992 ( se incluye como anexo de este informe). Esta aproximación indicó posibles ingresos de ¢13 800 millones, de los cuales entre el 10% y el 15% se podrían considerar ingresos propios.

Por el lado de los gastos se previó en ese momento que las cuatro universidades requerirían de otros ingresos para cubrir otros egresos como:

- . Cuotas patronales (junta de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional) por cerca de ¢700 millones. Posteriormente a la presentación preparada por OPES, estos importantes recursos fueron asignados a la universidades, como producto de las gestiones de los señores Rectores;
- . Incremento automático anual (no incluye anualidades ni escalafones). Estimado como cerca de un 4% del total de servicios personales (estimado en ¢400 millones);
- . Déficit de operación acumulado del que se tiene conocimiento, por ¢300 millones. Esto en conjunto sumaría cerca de ¢1400 millones.

Para estos efectos se consideró conveniente que las universidades listaran otros rubros que podrían tener impacto sobre costos, como lo serían: un programa de mantenimiento de planta física y del equipo; costos proyectados de una hipotética generalización de los topes de dedicación exclusiva, del establecimiento de condiciones de prohibición para ciertos puestos universitarios y de extender, por requerimiento legal, ciertos beneficios otorgados al sector público. Asimismo, se señaló la necesidad de determinar requerimientos de inversión y reposición de equipamiento. Dentro de este ejercicio de estimaciones de inversiones, fueron proporcionados algunos datos, por parte de la UNED y la UCR. En la primera se estima para 1993 que las necesidades globales de mantenimiento en servicios no personales y materiales serán de ¢21.978.429. Para el rubro de servicios generales se han proyectado ¢12.631.800. (maquinaria y equipo, construcciones, adiciones y mejoras en instalaciones). Las proyecciones de inversiones en el período 1992/1996 se han estimado en 652.57 millones de colones (que incluye construcciones, editorial, equipo transporte, software informático y mantenimiento).

La información fue suministrada solo por algunas universidades, por lo que se estableció un mecanismo alterno y complementario de cálculo.

Tomando los datos históricos de OPES, se podría establecer que cerca del 85% del FEES se destinaría a atender servicios personales. Al sumar los rubros adicionales de cuotas patronales y crecimiento automático, se tendría una cifra cercana de ¢11 300 millones en el rubro de servicios personales. Fijando esta suma como un 70% del gasto total (corriente), que fue la hipótesis de trabajo consignada en el PLANES III, se obtendría como suma total requerida ¢16 143 millones. Al comparar este dato con los ingresos proyectados (¢13 800 millones) se estimaría una diferencia de ¢2 343 millones.

Los dos procedimientos de cálculo llegan a resultados (razonablemente semejantes) sobre los requerimientos, lo que tiende a reafirmar ambas previsiones. En todo caso, la precisión de las cifras de requerimientos es un tema pendiente de desarrollo, al igual que el establecimiento de bases homogéneas de análisis.

Conviene notar que, si se pensara que las relaciones porcentuales del gasto utilizados fueran algo holgadas, que la utilización de un 75% para el peso de los servicios personales produciría una suma total de ingresos corrientes requerida de ¢15 066 millones, esto significaría una diferencia de ¢1 266 millones.

La suma de los rubros indicados como cuotas y crecimiento automático (de los servicios personales) sería casi equivalente a ese total, quedando muy poco disponible para hacer frente a las otras necesidades, cuantificadas y sin cuantificar.

En el caso de la UCR algunos de las proyecciones indican necesidades de mantenimiento acumuladas de edificios por 428 millones de colones y cerca de 473 millones de colones para atender necesidades inmediatas para sustitución de equipo.

Con este conjunto de premisas referidas al marco de financiamiento vigente y a la expansión previsible de la matrícula, y detectado un conjunto de requerimientos no financiados actualmente en forma adecuada, en el siguiente capítulo se aborda el tema del financiamiento (ingresos y productos universitarios), dejando para el capítulo 5 el análisis y propuestas para el mejoramiento de la relación costo efectividad, esto es, a las opciones de transformación universitaria con impacto financiero.

#### 4. Marco de financiamiento a futuro

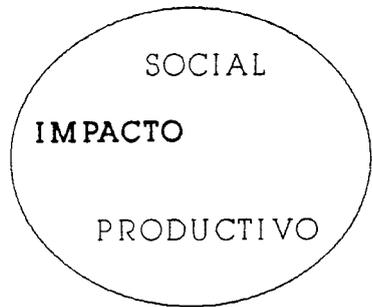
##### Síntesis y presentación

El capítulo sobre el marco de financiamiento a futuro de este informe agrupa las principales consideraciones y criterios directamente aplicables al financiamiento; abarca desde el dar una definición del problema de financiamiento hasta describir posibles fuentes y esbozar un marco de evaluación de las acciones universitarias; no abunda en elementos indirectos, ni se centra en los elementos de justificación. Esta dividido en un conjunto de apartados: i) las desbalances que definen el problema; ii) valoración sobre el financiamiento reciente; iii) apreciación sobre la expansión de la educación superior; iv) los escenarios de financiamiento en el futuro inmediato; v) lo deseable en materia de financiamiento; vi) las fuentes de financiación en el que se aportan criterios sobre siete fuentes; y vii) los mecanismos para la evaluación y la adecuación de las acciones.

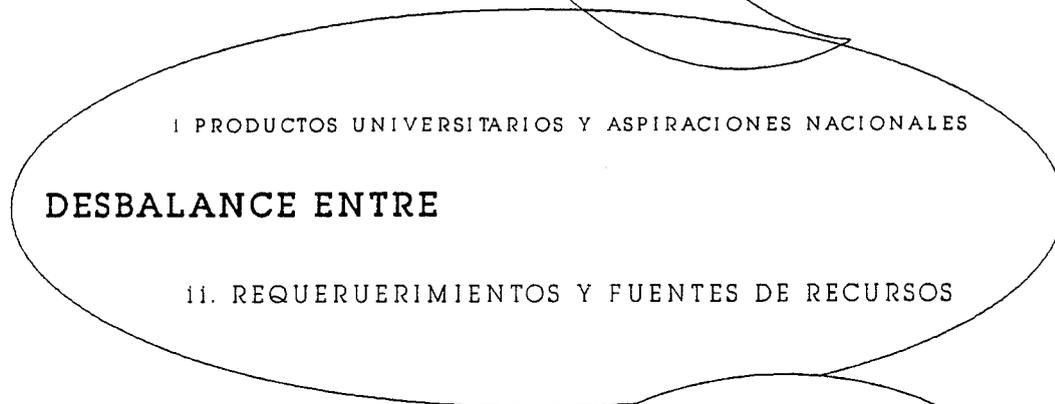
##### 4.1. El problema

Tal como fue analizado en el capítulo 3 (aparte 3.1 que aborda las consideraciones sobre el financiamiento en la década pasada y en el aparte 3.3. sobre los requerimientos y perspectivas de financiamiento) del informe de esta Comisión, las normas y los acuerdos de financiación de la Educación Superior Pública Estatal han evolucionado positivamente, aunque el nivel de los ingresos presentan limitaciones de importancia, en las perspectivas de los requerimientos de las instituciones, de la expansión de la atención de los aspirantes a la educación superior y de las aspiraciones y retos originados en el desarrollo nacional. Estos límites señalan como problema principal un conjunto de desbalances con características crónicas, entre, en primer lugar, los productos universitarios y las aspiraciones nacionales y, en segundo lugar, los requerimientos de la acción universitaria y las fuentes de recursos disponibles.

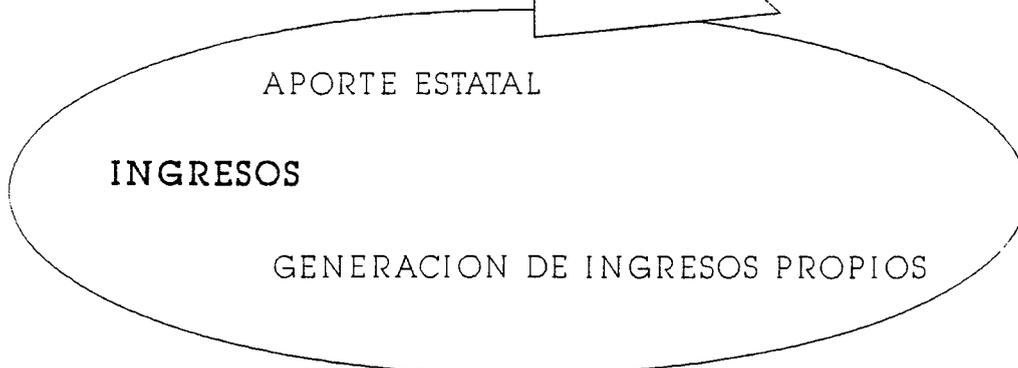
# LOGICA INTERNA DEL FINANCIAMIENTO



## ANALISIS COSTO BENEFICIO



## ANALISIS COSTO EFECTIVIDAD



#### 4.2. La financiación reciente: mandato y valoración

La disposición constitucional de asignación de recursos a la educación superior ha estado como telón de fondo, pero su aplicación no siempre fue plena, pues no protegió a las universidades del deterioro presupuestario crítico a principios y hasta avanzada la década de los ochentas. La formulación constitucional del financiamiento por medio de un fondo con rentas definidas (Fondo Especial de la Educación Superior: FEES jurídico) fue claramente insuficiente para enfrentar la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda, pues sistemáticamente se redujo en términos reales lo recaudado por las fuentes definidas por ley.

La evolución de las fuentes de los recursos para el financiamiento de la educación superior ha sido la evolución del financiamiento global del Estado, por la insuficiencia del FEES jurídico para generar los ingresos. En este sentido, algunos impuestos directos, renta en particular, o cargados al consumo suntuario han reducido su participación en ese origen de los recursos. Los efectos de la preocupación de los universitarios en las décadas pasadas por garantizar que los sectores de mayores ingresos contribuyeran en mayor medida, en virtud de las modificaciones en la composición de los ingresos tributarios en los últimos años, se han visto disminuidos. Por esto, convendría a este punto rescatar algunos criterios sobre la distribución de las cargas tributarias y las fuentes de ingresos de la educación superior. Algunas consideraciones sobre el origen y volumen de los recursos fiscales son analizados en el documento adjunto como anexo 2 ( La estructura tributaria en Costa Rica) a este informe.

El deterioro sistemático del FEES jurídico a finales de los años ochentas fue enfrentado con éxito por medio de la disposición -con fundamento constitucional- de revaloración automática de los fondos del FEES, la que constituye el aspecto medular del convenio de financiamiento vigente.

El convenio ha estabilizado el marco de recursos de la Educación Superior a un nivel real semejante al mayor alcanzado históricamente, lo que resulta muy positivo de por sí, más aún si se analiza el comportamiento de otros gastos sociales, en particular en otros niveles de la educación. Ahora bien, a pesar de la estabilidad de recursos proporcionada por el Convenio, y de las ampliaciones de recursos originadas en la aplicación que se ha hecho de su artículo 2, subsisten varios elementos significativos del gasto universitario, como factores de crecimiento vegetativo, rubros de inversión y sustitución de equipo, mantenimiento y ampliación de la planta física, que no han podido gozar del adecuado sustento financiero.

Por lo indicado, en una nueva etapa de aplicación del convenio

sería pertinente que sus normativas generales se aplicasen para definir en forma más explícita la atención de situaciones como las indicadas.

#### 4.3. La expansión de la educación superior

Las universidades privadas han tenido un crecimiento de su matrícula muy acelerada en los últimos años, fundamentalmente concentrado en las carreras de administración y derecho. Una política global de estabilidad por parte de las instituciones universitarias públicas, contribuiría a mantener esta tendencia. Es de esperar que se mantenga una presión importante por ampliación de la educación superior, tanto sobre la pública como la privada, pues éstas tienen matriculada menos de un 17% de la población entre 17 y 24 años de edad. Dentro de la transición entre una universidad de élite a una de masas y luego a la educación superior general, definida por Martín Trow a mediados de los setenta, Costa Rica estaría en una posición semejante a la de los Estados Unidos de América, pero poco después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente en ese país la educación superior absorbe una cifra superior al 50% de la población en edad universitaria, acercándose mucho más al objetivo del acceso universal. (Tomado de Los modos de desarrollo de la educación superior: hacia el año 2000 de Altbach, Philip, en la revista Perspectivas # 78.).

#### 4.4. El futuro inmediato: escenarios de financiamiento

Conviene expresar como escenarios las posibles tendencias en el financiamiento de la educación superior a enfrentar al momento de la negociación de los acuerdos que regirán en el futuro inmediato. Ciertamente existen sectores interesados en diferentes resoluciones de la tensión entre los escenarios y generar diferentes condiciones de negociación. También, evidentemente, algún escenario se aproxima mejor a las aspiraciones universitarias y es más deseable para la educación superior. Pero, por otra parte, la presentación de otros escenarios no obedece a la voluntad de la Comisión de Financiamiento Permanente, sino a la existencia de posiciones de otros sectores sociales con opinión sobre este asunto.

Las perspectivas de financiamiento estatal son cruciales, dado la significación que esta fuente tiene en la composición del financiamiento de las universidades, tanto así que solo esta variable origina una diferenciación de escenarios de financiamiento. La ampliación de los recursos, o el mantenimiento del convenio en un marco de financiamiento real constante, o la reducción del financiamiento en términos reales, por parte del Estado generan tres escenarios financieros distintos, asociados con la expansión de la educación superior pública, su estabilidad o su reducción. Esto es analizado a continuación.

Primer escenario: La expansión. La expansión cualitativa y cuantitativa de la educación superior pública, en contraposición con un marco de estabilidad, supondría la ampliación de los recursos disponibles, o su generación mediante el mejoramiento de la relación costo efectividad, para la educación superior en los próximos años. Los incrementos podrían financiar en las universidades públicas la expansión significativa de la matrícula, el mejoramiento de la calidad, la ampliación de acciones universitarias en áreas prioritarias, un conjunto de recursos para satisfacer los requerimientos de inversión y un marco adecuado de recursos de operación para acompañar los gastos en servicios personales. Como se ilustra en capítulo 3 de este informe en la década pasada y principios de ésta el financiamiento de la educación superior pública por parte del Estado ha sido de alrededor del 1.5% del Producto Interno Bruto, o entre un 7% y un 8% del Presupuesto Liquidado del Gobierno Central; en los momentos de desaceleración o de contracción de la economía estas cifras han tendido a bajar y a recuperarse con cierta lentitud.

Una alternativa de financiamiento para garantizar la expansión deseable de la educación superior podría ser la consignación en el acuerdo de un porcentaje determinado del PIB o del Presupuesto Nacional, tal y como se hace con otras prioridades de gasto en el país, por ejemplo la deuda política o el financiamiento del poder judicial. Esta proposición aplica al financiamiento de la educación superior la formulación del indicador, bastante generalizado en países medianamente o desarrollados, que relaciona los gastos en investigación y desarrollo con el PIB; la que expresa en definitiva el impacto en la producción de estos gastos. Los valores alrededor de los cuales se ha movido el financiamiento de la educación superior en Costa Rica son muy inferiores a los existentes en países desarrollados.

Segundo escenario: contracción. Otro escenario, no propuesto por las universidades ni por esta Comisión, consiste en la eliminación del Artículo 85 de Constitución, que establece los criterios básicos de financiación aplicados en el Convenio vigente, y establecer por ley los mecanismos de financiación pública por el que ésta llegue, por ejemplo, en un espacio de unos cinco años, a un máximo del 50% del costo de las universidades. Busca establecer un fondo de préstamos para que los estudiantes se financien de esa manera parte de su educación. En esta proposición se establece un máximo y no un mínimo de financiación estatal de la educación superior.

En países desarrollados, según se muestra en el anexo de este informe sobre esquemas de financiamiento, algunas universidades privadas y públicas han logrado constituir fondos muy importantes por medio de la acumulación de donaciones y ganancias a lo largo de muchos años, a tal punto que los

rendimientos financieros de esos fondos cubren una proporción significativa de sus gastos. Este no es el caso de Costa Rica, menos aún en las universidades públicas. Por otra parte, en varios países se puso en práctica la proposición sobre la operación de un fondo para préstamos a estudiantes universitarios, con resultados que cuestionan la validez, como elemento central de la estrategia de financiación, la creación de un fondo para créditos: la recuperación financiera real y la baja morosidad han estado asociada con la exclusión de los sectores pobres del acceso al crédito.

Tercer escenario: estabilidad. Ahora bien, este tercer escenario, se ubica alrededor únicamente de la continuidad en el mediano plazo del convenio de financiamiento vigente a la fecha, con algunas modificaciones para cubrir la inversión; es decir, el mantenimiento de las asignaciones en términos reales, más algunas correcciones para los próximos años. Este escenario, equivalente a la prórroga actualizada del convenio, no permitiría por sí solo, la expansión de la educación superior estatal. Esta expansión tendría que sustentarse, además, en los resultados de acciones de transformación institucional, algunas de las cuales ya han sido emprendidas, y en la optimización del uso de otras fuentes de recursos.

#### 4.5. Lo deseable en materia de financiamiento

En este marco de previsión, el asunto del financiamiento de la educación superior a futuro, tendría que basarse en el logro de una garantía de un mínimo de recursos en el mediano plazo (prolongación del convenio por un período semejante de cinco años), pero debería necesariamente abordar otras posibilidades de recursos para lograr una mejor operación y acciones universitarias más amplias y de impacto en el desarrollo nacional, en sus dimensiones productivas y sociales. En otras palabras, conviene a la educación superior la ampliación de recursos en primer lugar como producto de las negociaciones generales con el Estado, en ocasión de la renegociación del convenio, o como producto de otras formas de financiación.

En este sentido, las conclusiones y recomendaciones de este informe no se limitan a los aspectos referidos a los recursos proporcionados por el Estado a la Educación Superior, según el mandato del Artículo 85 de la Constitución Política, ni a los mecanismos específicos existentes para el cumplimiento de ese mandato constitucional; esto es, en lo más reciente, el convenio entre el Poder Ejecutivo de la República y el CONARE, firmado en noviembre de 1988, para regular el proceso de cuantificación y asignación de recursos durante los años 1989 a 1993 y su deseable prolongación, corregida según se ha expresado. Se analizan en este informe también otras posibles fuentes.

#### 4.6. Las fuentes del financiamiento actuales y posibles

Las fuentes pueden ser múltiples y, para ser explícitos, la diversificación de éstas es deseable. Sin embargo, no se puede obviar el tema de la composición, esto es la evolución de las participaciones relativas de cada fuente en el total de financiamiento, como tampoco puede omitirse el tema de la gradualidad o ritmo temporal de esas evoluciones, así como el tema de la viabilidad de los supuestos de crecimiento, decrecimiento, generación o eliminación de las fuentes.

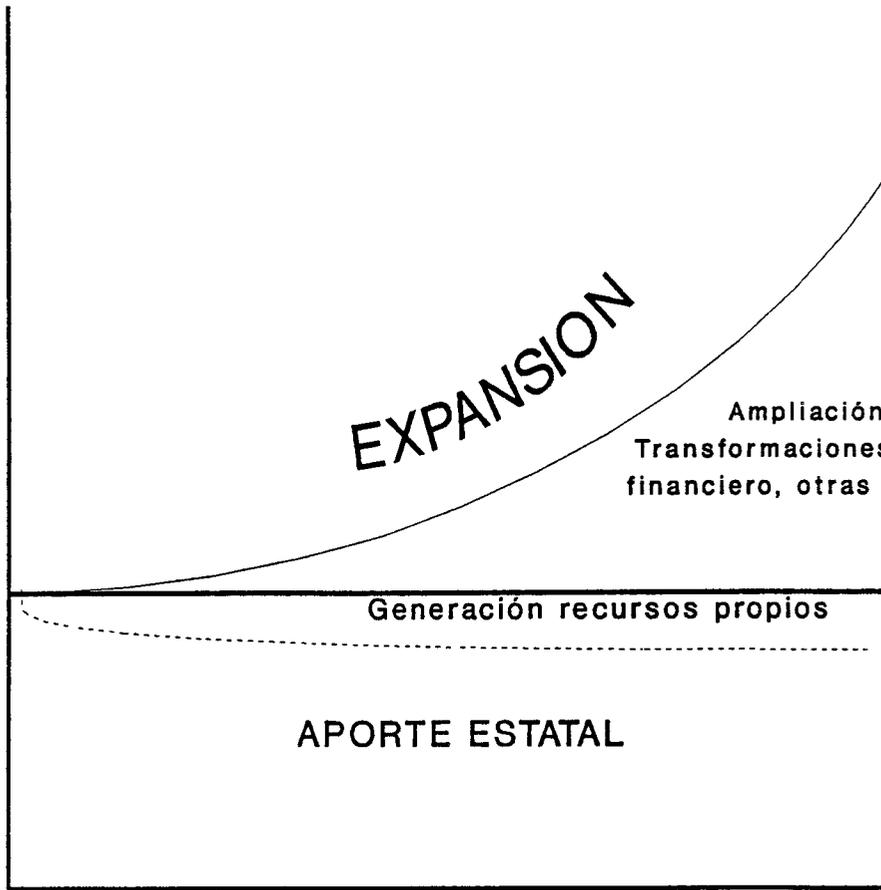
Dos extremos requieren al menos una mención rápida:

- . En ocasiones se ha intentado reducir los criterios de asignación de los recursos a la educación superior, a la "escogencia que los estudiantes y padres puedan hacer libremente en el mercado", modificando sustancialmente los mecanismos de acceso. La experiencia muestra que la calidad de la oferta universitaria no se ve favorecida por estos cambios, en una situación de atomización. Mecanismos adicionales que garanticen al menos la información objetiva sobre los programas, sus calidades, costos y reconocimiento resultan indispensables, incluso existiendo polos de desarrollo universitarios claramente establecidos y legitimados. Adicionalmente, la relación de esta reducción de criterios puede tener efectos negativos en cuanto a la composición social del estudiantado universitario.
- . Muchas proposiciones que suponen "tratamientos de shock" terminan por producir efectos no esperados de mucha mayor magnitud que los efectos que sí fueron consignados en la formulación de propósitos. La experiencia muestra que en ocasiones, al intentarse un cambio radical en las formas de financiamiento, no se lograron los objetivos de mantener el financiamiento, ni el de mejorar la equidad, ni el de consolidar un fondo de crédito, sino el hacer más elitista la composición de la población o desfinanciar a la educación universitaria.

Por lo anterior el tema de la composición de las fuentes, su evolución y gradualidad son de gran importancia, aunque delicadas de tratar en vísperas de una negociación de ingresos.

# ESQUEMA FINANCIERO

R  
E  
C  
U  
R  
S  
O  
S



TIEMPO

APOORTE  
ESTATAL  
AJUSTADO

La Comisión consideró oportuno omitir la publicación detallada de estas consideraciones.

A continuación se analizan las fuentes posibles de financiación de la Educación Superior Pública.

#### 4.6.1. Ampliación de la vigencia del convenio

Es fundamental contar con una fuente de recursos significativa y segura de recursos para la educación superior pública, de forma que su supervivencia no dependa exclusivamente de su capacidad de reacción de corto plazo, normalmente expresada por requerimientos inmediatos de mercado, y no incurra en abandono de la investigación básica, de acciones hacia grupos con menor capacidad de pago inmediato o acciones con una maduración en un plazo mayor. En otros términos, es indispensable que las universidades cuenten con una financiación que les permita no sucumbir a las modas cambiantes, sino que pueda responder a procesos de mayor aliento, dada la amplia vida útil de los productos universitarios. La fuente de los recursos provenientes del Estado, por su importancia y su relación estrecha con la definición de escenarios, fue analizada en las páginas anteriores, al definir estos escenarios y lo deseable en materia de financiamiento.

#### 4.6.2. Fondos para prioridades

Pero la consideración anterior no puede traducirse en la eliminación de la sensibilidad y capacidad de reacción constructiva ante las demandas del desarrollo, en sus expresiones tecnológicas, productivas, sociales o culturales. Ciertamente el acentuar la capacidad de reacción frente a las demandas "externas" a la universidad crea nuevas amenazas, pero también nuevas oportunidades, reforzada la importancia de esto último por la previsión de un marco de estabilidad de recursos disponibles y por la ampliación de espacios para las acciones universitarias.

El estudio de esquemas de financiamiento, incluido como anexo de este informe, pone en evidencia la importancia de otras formas de financiamiento, que no son "seguras" pero que son muy significativas en la generación de recursos para la investigación de la educación superior en esos países. Algo semejante se podría predicar sobre la acción social o la extensión.

Desde este otro ángulo de análisis, basta con hacer un recuento de algunas prioridades, cada vez más generalizadas nacional e internacionalmente, para entender las oportunidades de conjugar con ellos, intereses y criterios existentes en las universidades desde hace mucho tiempo. Temas como la pobreza y el combate de ésta, el desarrollo humano, el medio ambiente y

su protección, el desarrollo sostenible, los sectores sociales y las acciones de mejoramiento humano (la salud, la educación, etc.), la participación de las comunidades y el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación de la mujer, el apoyo a la microempresa y empresas asociativas, el mejoramiento de los servicios públicos y de la eficiencia del Estado, la política y estrategia nacional de ciencia y tecnología (investigación y desarrollo), la integración regional, la apertura comercial y la formación de ventajas sistémicas, sin pretender ser exhaustivo en su enumeración, movilizan un conjunto muy amplio de sectores e instituciones.

Es posible (corresponde con intereses legítimos universitarios) y es deseable (puede originar aportes a la sociedad y a la vez recursos para la educación superior) desarrollar acciones en áreas como las mencionadas, dentro de una concepción de largo plazo y perspectiva universitaria, y con financiamiento específico. La cooperación externa y la participación de las universidades en programas nacionales en estos campos, sobre la línea del desarrollo de iniciativas en áreas de alta prioridad actualmente no emprendidas o desfinanciadas parcial o totalmente que tendrían como consecuencia la ampliación de beneficios sociales y productivos y, a la vez, concretar esas fuente de recursos.

#### 4.6.3. Pago de matrícula actual o diferido

El estudio sobre esquemas de financiamiento, atrás mencionado, muestra lo exagerado de algunas apreciaciones esgrimidas en la polémica sobre el financiamiento de las universidades, sobre la importancia del pago de la matrícula en la composición de los recursos de las universidades públicas y privadas en países desarrollados. En los Estados Unidos de Norte América en las universidades privadas la matrícula no alcanza a financiar un 40% de sus gastos mientras que en las públicas se aproxima a un 15%. En los casos de Alemania y Finlandia la matrícula no llega a ser significativa en la composición de los ingresos, como se muestra en el anexo sobre esquemas de financiamiento de las universidades.

Lo anterior no significa que los montos de matrícula y los sistemas de becas, más bien porcentajes de exención del pago de matrícula, de las universidades no deban ser revisados. Y es, en virtud de algunas disposiciones de asignación de los recursos recaudados hacia los mismos estudiantes, en al menos dos sentidos: por una parte, se requiere una revisión de la dimensión de la cobertura, suficiencia e integralidad de los servicios de atención a los estudiantes de menores ingresos, concebida ésta en términos factor de reclutamiento y retención de un sector importante de estudiantes de ese nivel socioeconómico; por otro, es necesario lograr niveles de diferenciación de los montos de las exenciones generales, según

nivel de ingreso de los estudiantes o procedencia, precisamente para darle contenido financiero a programas de atracción y mantenimiento de los sectores de menores ingresos. El criterio de rendimiento académico sí tendría que incorporarse, convirtiéndolo en estímulo (positivo o negativo) para una ubicación dinámica en las escalas de servicios o pago.

No es razonable esperar que esquemas basados en el pago de los estudiantes y en la disponibilidad de crédito, aplicados en forma generalizada, exclusiva e introducidos sin gradualidad, puedan convivir con una composición social que incorpore y retenga a sectores de ingresos bajos o tenga niveles razonables de morosidad. Existe una dificultad prácticamente insalvable entre el acceso a las garantías de este tipo de créditos, y la disposición a contraer créditos, al menos en los sectores de ingresos más bajos y para los estudiantes en los primeros niveles de carrera. Por lo general los sistemas de crédito para la educación superior terminan sirviendo a sectores de ingreso medio ("desfocalización" y utilización en otros usos) o a estudiantes en niveles avanzados de la carrera (postgrados o culminación de una carrera), o, alternativamente en caso de que las garantías sean poco sólidas, en sistemas no sostenibles, dado su bajo nivel de recuperación. La operación del CONAPE en el país pareciera se ha orientado de manera importante hacia el financiamiento de postgrados, aunque no disponemos de información sobre el estrato de ingreso que financia o el nivel de carrera de los estudiantes de grado.

La combinación de un esquema de cobro, con exenciones diferenciadas según nivel de ingreso del pago y apoyo financiero para gastos, con créditos a los estudiantes para toda la carrera, que se ha utilizado el ITCR, aporta evidencia sobre la posibilidad de lograr niveles de recuperación significativos en estratos de ingreso medio y bajo, sin incurrir en exclusiones adicionales de esos sectores. Esta experiencia tendría que ser estudiada para su posible adopción, sin esperar por ello un resultado que produzca un giro trascendental en la composición del financiamiento.

#### 4.6.4. Pago de matrícula en niveles superiores y programas especiales

La precisión de las anteriores apreciaciones lejos de ser negativas sugieren posibilidades de acción en el ámbito del financiamiento: es posible obtener mayores niveles de reconocimiento individual - actual, o futuro por medio de créditos- de los costos de la educación superior si se trata de programas de especializaciones o postgrados (nacionales o de la región centroamericana) o cursos de educación permanente o de reciclaje de conocimientos, o si se trata de programas de capacitación, máxime si cuenta con apoyos institucionales. Un conjunto importante de estas acciones, en campos (computación,

idiomas, etc.) actualmente llenados en ocasiones sin mayor rigor ni excelencia en el mercado, podrían tener un impacto significativo en términos del financiamiento y también en términos del aporte a la sociedad.

#### 4.6.5. Venta de servicios

También conviene analizar un conjunto de acciones que las universidades han emprendido directamente o mediante la acción de fundaciones vinculadas a ellas. La prestación de servicios, reiterativos o no, ha mostrado tener un potencial interesante. Actualmente se desarrollan tareas encaminadas a la sistematización de los mecanismos y métodos de registro exhaustivo de costos y otros aspectos de administración y relacionados con el proceso de negociación con los usuarios, que pueden tener un impacto positivo. Un aspecto que requiere elaboración es el de la relación con la estructura formal de las universidades en lo atinente a la definición de prioridades y a la vinculación con las actividades estratégicas de las unidades académicas. Estos aspectos se abordan con más detalle en el capítulo de opciones de transformación con impacto financiero.

La utilización a fondo de algunas ventajas ("masa crítica") de cada institución podría conducir a decisiones en cuanto a la formación de empresas institucionales especializadas como por ejemplo, en electrónica, audiovisuales, textos para cursos remediales, producción de "software", tecnología de administración de personal, etc. Estas decisiones podrían reducir costos a las distintas instituciones y generar condiciones para operar con algunas economías de escala, tanto para suministrar servicios internos como externos.

#### 4.6.6. Cuantificar aportes

Las universidades no siempre han llevado un registro de las acciones que desarrollan. En particular no se han propuesto la cuantificación de los aportes por medio del servicio social o del trabajo comunal y de la extensión o la acción social. La cuantificación de los costos y de los resultados de estas actividades serían de una gran utilidad para la ilustración de la opinión pública respecto al uso y su impacto de los recursos universitarios, a la vez que permitiría una asignación más explícita de recursos, en torno a prioridades reconocidas. Eventualmente se podría considerar la posibilidad de ser reconocidos esos costos.

#### 4.6.7. Eficiencia en el gasto

Finalmente, una línea de acción con implicaciones en el financiamiento se encuentra en las opciones de transformación tendientes a lograr una mayor efectividad en

el gasto, línea que fue analizada con cierto detalle por la Comisión y se presenta por aparte en el capítulo 5 (Opciones de transformación con impacto financiero), dado la especificidad y complejidad que tiene. Allí se detallan un conjunto amplio de recomendaciones referidas a la administración y estructura, a la adecuación de las acciones académicas universitarias y a ciertas transformaciones que podrían incrementar significativamente los impactos, o disminuir los costos de la educación superior.

#### 4.7. Criterios para la asignación de los recursos y la rendición de cuentas a la sociedad

El asunto del financiamiento no puede ser visto exclusivamente como consideraciones sobre el origen de los recursos, sino que implica las consideraciones sobre la aplicación de los ingresos obtenidos, desde una perspectiva cuantitativa y también en relación con los aspectos más sustantivos, esto es en relación con los impactos en la sociedad y su valoración. En este aparte se presentan consideraciones sobre i) estos aspectos sustantivos y de impactos, denominándolos compromisos, así como ii) sobre los mecanismos para la evaluación y adecuación de las acciones universitarias.

##### 4.7.1. Los compromisos de las universidades

El marco conceptual de la educación superior en el contexto del desarrollo, incluido como capítulo de este informe, así como las consideraciones sobre la relación costo beneficio de la educación superior (ver el anexo "Evaluación del impacto redistributivo del financiamiento de la educación superior pública estatal en Costa Rica") precisan y muestran que no son casuales ni producto de "campañas de imagen", ciertas valoraciones sociales predominantes sobre la utilidad, importancia, trascendencia, de la educación superior. Esta apreciación, formulada en términos de estrategia nacional y en su forma más positiva, quedó expresada con entusiasmo por José María Castro Madriz, ya en 1848:

"Advirtamos que se ha propagado en el mundo un espíritu de análisis y hay tal emulación en las naciones, que todo lo que no se ejecute conforme a los mejores principios, tendrá resultados desfavorables y que ningún pueblo podrá competir con los demás sin mucha actividad y sin mucha ciencia... En el día y cuando el más ínfimo oficio se estudia y ejerce científicamente, los negociantes y agricultores que carezcan de luces pueden verse arruinados con mucha facilidad..... La ignorancia, Señores, es el verdadero origen de todo el mal que se encuentra en la tierra; de todos los vicios que corrompen al mundo; de todos los crímenes y delitos que alteran el orden social... ". NOTA: Tomado del discurso de José María Castro en

el acto inaugural de la Universidad de Santo Tomás, 1844. Citado por Carlos Monge Alfaro en "La Educación Superior en Costa Rica".

El aporte de las universidades al desarrollo, concebido éste en su más humano y amplio sentido, es el marco adecuado para el análisis de la asignación de recursos públicos a la educación superior. Ahora bien, este marco no exime a la educación superior de responsabilidades en la asignación específica de sus recursos, sino que clarifica el carácter y criterios sustantivos de calidad de la acción universitaria; también predica de la adaptación y necesidad de transformación permanente de la educación superior de cara al país y a su futuro.

Por así decirlo, lejos de excusar a las universidades de compromisos, las anteriores apreciaciones fortalecen su vigencia. En los cuerpos normativos máximos de las universidades, existen consideraciones y mandatos sobre estos compromisos con la excelencia académica, con el fortalecimiento de la democracia, con los sectores sociales para su atención y con la orientación al desarrollo nacional, en lo económico, lo tecnológico, lo social y en particular con el ascenso social, lo cultural, en fin en lo humano, de los productos universitarios.

Un conjunto de acciones tendrían que diseñarse, para precisar y ampliar la vinculación explícita de las acciones universitarias con estos compromisos, no en perjuicio de la autonomía universitaria sino como afirmación de ella. La profundización de un conjunto de temas como universidades, transformación productiva y equidad; origen social de la población universitaria; costos y beneficios asociados con los productos universitarios; perfil de los graduados universitarios, etc. podrían sugerir adaptaciones de importancia y acrecentar la eficacia de las universidades en el largo plazo.

#### 4.7.2. Mecanismos para evaluación y la adecuación de las acciones

El desarrollo periódico de un conjunto de investigaciones sobre temas sustantivos y atinentes directamente a las universidades tendría que organizarse y, además, el conocimiento de sus resultados tendría que incorporarse en los circuitos de toma de decisiones de las instituciones y del CONARE mismo. A continuación se especifican un conjunto de perspectivas, internas y externas o de impacto, que pueden aportar en cuanto a la evaluación y adecuación de las acciones universitarias.

- . Impacto redistributivo. Así, las investigaciones sobre composición social de las universidades o sobre el impacto

redistributivo del financiamiento universitario, podrían generar información valiosa para el diseño de las políticas de becas, asistencia, necesidades complementarias o de empleo de los estudiantes, etc. de gran valor para la incorporación o retención de los estudiantes de ingresos inferiores, o para el manejo, con equidad, de las cargas de matrícula. Por otra parte, la divulgación de los resultados de las investigaciones podría alimentar las valoraciones de la sociedad sobre las universidades.

- . Asignación dinámica de los recursos. El seguimiento, el fortalecer el desencadenamiento de los mecanismos de corrección, métodos de asignación dinámica de los recursos a las acciones universitarias, así como la orientación hacia nuevos productos, podrían favorecer una rotación de los productos universitarios positiva, en términos tanto de su calidad como de su pertinencia social y productiva.
- . Seguimiento graduados. El seguimiento de los graduados, que realiza OPES, tendría que continuarse y profundizarse, aparte de que sus resultados tendrían que ser de conocimiento fácil en las unidades académicas por estudiantes y personal, y, en caso de presentar evidencia de saturación en el mercado de empleo, de problemas asociados con calidad o pertinencia, de obsolescencia de los contenidos, etc. fuera requerida la elaboración de un plan para la adecuación de las carreras, con acciones de seguimiento incluidas. Adicionalmente, se podría organizar el sondeo permanente de requerimientos de actualización de los graduados y diseñar actividades para ofrecer productos de educación permanente. En general, la cercanía de los graduados a los centros de enseñanza, ocasional o sistemáticamente, les aportaría a estos centros criterios de gran utilidad, surgidos del ejercicio práctico de las profesiones; para fortalecer esta relación debería elaborarse mecanismos simples y efectivos de vinculación.
- . Vinculación con agentes sociales y productivos. La vinculación directa con sectores productivos y sociales (sociedad civil, empresas, Estado), en un marco que favorezca el logro de los objetivos propios de las partes, supone un nivel de conciencia mayor de las universidades para preservar la autonomía y no terminar mediatizadas, pero a su vez, es una forma de acrecentar la sensibilidad ante las necesidades cambiantes y construir o conservar la calidad y la pertinencia en las acciones.
- . Producción y productividad. En el campo de la producción y la productividad es necesario diseñar acciones de transferencia tecnológica bastante directas y "focalizadas". En particular, el establecimiento de algunas prioridades globales en la política de investigación y transferencia

tecnológica sobre la base de la consideración del interés o del impacto nacionales, bajo el auspicio de las universidades o en asocio con empresas tendría que ser abordados por el sistema universitario en plazos relativamente breves. Evidentemente, el sondeo sistemático de las prioridades y tendencias nacionales productivas, así como el seguimiento de información sobre estas tendencias en el ámbito internacional serían de gran utilidad para el país y para las mismas universidades.

- . Sectores sociales. Paralelo y con igual prioridad, la vinculación con los sectores sociales tendría que estructurarse. Un eje de trabajo, particularmente elaborado y que puede ser muy eficaz, puede ser el desarrollo humano, entendido este como el proceso mediante el cual se amplía la gama de oportunidades disponibles para la realización de las personas. (Nota: el concepto utilizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es amplio: "significa ampliar sus oportunidades en materia educativa, de salud, de empleo e ingresos, y toda una gama completa de las decisiones y preferencias humanas, incluyendo el goce de un ambiente sano, de libertades económicas y políticas, y de la posibilidad real de participar activamente en la toma de decisiones que afecten sus vidas".) Alrededor de este concepto se podrían articular acciones de investigación y divulgación, con amplio impacto y que sensibilizarían a las comunidades universitarias, para fortalecer el papel de las universidades como "conciencia leal de la Patria". El diseño de acciones específicas, en colaboración para algunas de ellas con el PNUD, tendría que abordarse interinstitucionalmente, sin por ello inhibir acciones de las distintas instituciones.
- . Sistema educativo. Aunque mucho más particular también de gran importancia, el estudio del sistema educativo previo a la educación superior (primaria y secundaria), debería ser abordado exhaustivamente, tanto por el deterioro actual, por su afinidad de contenidos, y por la trascendencia de las acciones, como porque de hecho una parte importante de los planes de estudio universitarios obedecen a la necesidad de cubrir aspectos supuestamente desarrollados previamente (remediales). Pero no sólo debería concebirse esta acción en términos de la utilidad para la educación superior, sino que las consideraciones sobre su carácter estratégico para el desarrollo nacional, y su contraste con los problemas de calidad, cobertura y baja escolaridad, obligan a formular una verdadera cruzada nacional en las que las universidades deberían intervenir masivamente al menos con acciones de entrenamiento a profesores en servicio, programas de mejoramiento de los currícula y acciones de acción social o extensión. La exploración de alternativas de diversificación de las opciones de estudio post-secundarias puede ser

precisamente un elemento fundamental para la planificación estratégica de las universidades.

- . Acreditación universidades y carreras. La acreditación de universidades y de las carreras universitaria, como decisión libre de las instituciones, puede originar un importante flujo de información para los estudiantes y padres de familia sobre la calidad de los estudios que ofrecen las instituciones. Fomentar este tipo de acciones puede ser de gran trascendencia para la expansión de la educación superior, a la vez que es una muy importante fuente de capacidad de adaptación y transformación de las acciones.
- . Evaluación de impacto de acciones. Atrás se presentó la apreciación positiva sobre la cuantificación de los servicios y aportes a la sociedad, por medio de la extensión o acción social, del trabajo comunal universitario, de las convivencias y prácticas de los estudiantes, del servicio social profesional, etc. A ésto es necesario agregar la necesidad de hacer evaluaciones periódicas sobre le desempeño de estas acciones y su impacto. Las metodologías de evaluación social de proyectos masivos serían de utilidad para producir adecuaciones. El análisis desde perspectiva social, con participación de las comunidades o sectores beneficiados, cada cierto tiempo, también permitiría fundamentar explícitamente ante la sociedad, los gastos asociados. Un tratamiento semejante deberían tener la evaluación de acuerdos de cooperación y del desempeño de las actividades financiadas con donaciones.
- . Estudios de costos. La toma de decisiones y las evaluaciones sugeridas, pueden ser de una utilidad extraordinaria, pero suponen estudios de los costos de la educación superior bastante detallados. En el anexo sobre los resultados de la subcomisión de costos se presentan las recomendaciones para la construcción de un sistema de costos por aproximaciones sucesivas, basadas en la experiencia acumulada independientemente por las universidades, comenzando como primera aproximación, por la medición de los gastos en docencia. Los ingresos, por su parte, deberían ser objeto de seguimiento muy estrecho, en cuanto a realización y composición de las fuentes, así como en términos del impacto en las poblaciones que los generan.



5. Opciones de transformación de la educación superior pública con impacto financiero

En este capítulo se abordan exclusivamente el conjunto de transformaciones de la educación superior con impacto financiero, ya sea porque estos cambios i) reducen los gastos asociados con las acciones universitarias (eficiencia), ii) modifican la forma como se desarrollan esas acciones, o su ubicación para generar ventajas de escala, sin un cambio importante en sus contenidos, iii) amplían el volumen de resultados de las acciones universitarias, sin incrementos en los gastos, o iv) mejoran el impacto de las acciones en los aspectos productivos o de equidad.

En este sentido, las preguntas centrales que se deberían contestar son: i) ¿es posible mantener el conjunto de productos universitarios, sin detrimento de su calidad, con un nivel de gasto inferior?; ii) ¿es posible incrementar los productos universitarios en cantidad y calidad sin incrementar los gastos?; y iii) es posible mejorar y transformar las acciones universitarias para lograr mayores objetivos y ampliar su pertinencia?

En general, el capítulo recoge consideraciones y propuestas que han sido analizados por equipos de profesionales de las universidades, o por las autoridades universitarias en cada universidad, o en comisiones de coordinación interinstitucionales. La Comisión de Financiamiento Permanente consideró necesario listar las siguientes consideraciones y proposiciones para su estudio, sin por ello expresar una recomendación de su aplicación inmediata y sin previo estudio en detalle. Sirvan pues para ilustrar el sentido de las proposiciones y no para organizar las transformaciones específicamente.

Para efectos de presentación se agrupan en diferentes ámbitos: el administrativo y de la organización institucional, el académico, y el referido a aspectos de impacto.

5.1. En el ámbito de la administración y de la organización institucional

En las instituciones de Educación Superior Públicas se han desarrollado recientemente procesos de simplificación de las estructuras administrativas y administrativas académicas, así como adaptaciones y remodelaciones en distintos aspectos de su actividad. No es propósito de la Comisión de Financiamiento Permanente hacer una exposición sobre estas transformaciones, sino dejar constancia en este informe sobre la existencia de importantes procesos de revisión de la estructura y administración de las universidades.

El proceso de reforma de la Universidad de Costa Rica, en el ámbito de la administración y de la organización institucional, pretende:

- . Promover valores, actitudes y principios que favorezcan la sistematización, la eficiencia y la capacidad institucional.
- . Establecer un proceso de planificación estratégica en todos los ámbitos de la institución.
- . Efectuar los cambios estructurales y operativos necesarios para facilitar el cumplimiento de la misión de la institución; lograr mayor eficiencia, flexibilidad y agilidad en los trámites administrativos; con formas más participativas de gobierno universitario y una más clara identificación de deberes y obligaciones; en un marco de desconcentración de funciones administrativas y fortalecimiento del ejercicio de las atribuciones y la capacidad de gestión de decanos y directores de las unidades académicas.

El proceso de reforma de la Universidad Nacional, en el ámbito de la administración y de la organización institucional, se ha venido desarrollando en varios campos, teniendo al presente un respaldo decidido por parte de la comunidad universitaria y logros de importancia.

Estos ámbitos principalmente están referidos a: i) la automatización de procesos y procedimientos (matrícula, suministros, manejo de personal, etcétera) en el marco de un programa universitario de búsqueda de la excelencia, ii) la simplificación de la administración académica en cuanto a su estructura y procesos, recientemente aprobada por la Asamblea Universitaria; iii) la recuperación crítica de la historia de la Universidad Nacional, de cara a sus compromisos con el presente y el futuro.

Otras posibilidades de contribuir al mejoramiento del desempeño institucional, que deben ser precisadas y evaluadas, y que la Comisión analizó son:

- . Formación de incubadoras de empresas de servicios en el ámbito administrativo, para colocar algunos excedentes de capacidad instalada de operación, en los niveles de procesamiento de información, desarrollo de trámites, etc. Este esquema de manejo se desarrollaría como sustitutivo de esquemas de movilidad laboral voluntaria, para reducir los efectos perversos por la pérdida de personal calificado.
- . En este ámbito administrativo se tendrían que ensayar formas de coordinación e integración interinstitucionales, a efectos de lograr economías de escala, en el desarrollo de

funciones de mantenimiento de equipos, desarrollo de sistemas, reparaciones y mejoras, etc. Se debería al menos explorar las posibilidades de operar con especialización y hacer contrataciones comunes.

- . En el terreno contable es indispensable mejorar el registro de gastos desagregados. En particular el registro de los activos fijos y los cálculos de su depreciación, tendrían que ser más precisos y periódicos. Adicionalmente, la conceptualización contable tendría que facilitar el cálculo de los costos de los productos universitarios, así como facilitar la construcción de indicadores de rentabilidad, la evaluación de costos y su comparación interinstitucional.

### 5.2. En el ámbito académico

Uno de los factores que incide fuertemente en los costos de la educación superior es la prolongada permanencia de los estudiantes en las universidades para lograr obtener su diploma; es usual que los estudiantes duren el doble (o más) del tiempo consignado en los planes de estudio.

Las razones para que se presente este fenómeno son múltiples: baja formación en secundaria, que las universidades tratan de subsanar con cursos remediales en matemática, física, química, etc.; estudios generales simultáneos y al inicio de carrera; estos dos puntos, junto a inflexibilidades de la política de cupos y de la estructura de requisitos y correquisitos, implican que el estudiante ingrese propiamente a la carrera hasta el segundo o tercer año de estar en la universidad; la reprobación de algún curso concatenado a otros que hace que el estudiante tenga que esperar hasta un año para volverlo a llevar; la sobrecarga de cursos (un amplio número pero sin que signifique profundización o exigencia) en algunos ciclos lectivos, muchos de ellos con poca contribución a los objetivos del plan de estudio o del profesional que se pretende formar; exigencia académica alta en algunas unidades académicas, en ocasiones superior al grado que se está impartiendo; asignación de créditos subvaluados a los cursos, o con ninguna valoración (caso de los laboratorios); períodos lectivos tradicionales llamados semestrales, pero que en realidad son de cuatro meses efectivos a lo mucho, se desaprovecha, por lo tanto casi un tercio del año y se provoca ineficiencia laboral.

Los anteriores motivos son de tipo académico pero existen otros de tipo personal de los estudiantes como limitaciones económicas, trabajo, situaciones personales adversas, etc.

Como posibilidades de contribuir a la solución de la problemática citada, que deben ser precisadas y evaluadas, se tiene:

- . Atención por parte de la UNED y colegios universitarios, por lo menos parcial para el conjunto, de los estudios generales y cursos remediales. En su defecto, eliminar cursos remediales y que se dé la posibilidad de tomar los estudios generales en forma vertical. En todo caso es indispensable identificar los cursos remediales para que éstos no sean obligatorios para todos los estudiantes. La UNED podría ser una institución con ventajas para el manejo de los cursos remediales, así como los del ciclo inicial.
- . Reconocimiento de algunos estudios realizados en colegios universitarios e integración de dichos estudios a carreras universitarias, dentro de normas de calidad preestablecidas.
- . La política de fijación de cupos para algunas carreras debería ser evaluada a la luz de los problemas que se han ido acumulando: una población flotante en crecimiento y una prolongación extraordinaria del período de carrera, no suficientemente explicada. Las universidades, desde un inicio, deberían precisar la demanda efectiva interna para cada carrera y, con transparencia en la información hacia el estudiante, establecer la capacidad de absorción por carrera y área; asimismo la admisión de primer nivel debería deducirse de la evaluación de capacidad total de absorción en carreras de cada universidad.
- . Tres aspectos tendrían que ser considerados en esta reformulación de la política de cupos: el uso más intenso de los recursos, con la ampliación del número de turnos de enseñanza y la diversificación de horarios; la necesaria relación de la política de admisión general con la capacidad real de absorción de estudiantes en carrera y la supeditación de los cupos a problemas efectivos de empleo, o a situaciones de crecimiento extraordinario de los costos. La ampliación de cupos, por lo menos de las carreras científicas y de ingeniería, y asignación de cada estudiante a alguna carrera universitaria, tendría que ser considerada. El manejo de los cupos tendría que estar más asociado con la diversificación de las opciones profesionales y con la flexibilización de los estudios, por medio de mecanismos, como por ejemplo la generalización de opciones de aprobación de materias por suficiencia.
- . Generalizar la posibilidad de presentar por suficiencia cualquier curso teórico, dentro de la programación de los exámenes ordinarios finales de las materias, de tal forma que no se sobredimensionen ni se reduzcan las exigencias.
- . Fomentar para los dos primeros años universitarios el diseño de cursos similares en las universidades de forma tal que sean de reconocimiento y equiparación automática, y se favorezca el traslado interuniversitario de estudiantes.

- . Un estudio detallado de cada plan de estudio de forma tal que se incluyan únicamente los cursos necesarios para formar el profesional deseado. Revisión de los planes de estudio, de las duraciones reales de carreras, de los esquemas de requisitos y la organización de los estudios, de los tamaños de los grupos, del número de materias, etc.
- . Se debe establecer una adecuada asignación de créditos a los cursos, de forma tal que se valore toda actividad académica. Sería conveniente revisar la aplicación y adecuación de la nomenclatura y normas convenidas entre las universidades en este campo.
- . Evaluación rápida de carreras cada cinco años, en el contexto de la acreditación para precisar las necesidades de transformación o del cierre de carreras. El estudio de graduados, entre otros criterios, tendrían que incidir tanto en la acreditación de las carreras como en las decisiones de costo y financiación. En todo caso tendría que establecerse normas de calidad y procedimientos y criterios de evaluación de los productos. En particular, la evaluación externa de la calidad de las tesis de grado y postgrado es un mecanismo de medición que debería ser empleado.
- . Establecer en las universidades y carreras requerimientos de calidad en el rendimiento de manera tal que se puedan separar temporalmente a aquellos estudiantes que muestren bajo rendimiento académico en tres ciclos académicos consecutivos.
- . Fomentar los períodos lectivos cuatrimestrales de manera que se puedan ofrecer tres ciclos lectivos durante el año académico equivalentes a los actuales (de 15 semanas). Lo anterior puede implicar la oferta de menos cursos por ciclo (lo usual es 4), así como la eliminación de los exámenes extraordinarios y un reordenamiento de las vacaciones institucionales, así como de nueva distribución de las actividades (docencia, extensión e investigación) de algunos docentes.
- . Investigar las condiciones de estudio y análisis de los gastos globales de los sectores universitarios, según ingreso, para adecuar la política de becas y apoyos a los estudiantes.

En la línea de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y la generación de ingresos vía matrícula se podría:

- . Fomentar los postgrados interinstitucionales para aprovechar mejor los recursos docentes.
- . Establecer costos reales en los postgrados, con posibilidad de otorgar becas a buenos estudiantes.
- . Establecer la especialización de las universidades en algunas disciplinas en que tengan ventajas comparativas.
- . Establecer la posibilidad de que las universidades puedan ofrecer las mismas disciplinas en que exista necesidad en el país o una alta demanda social.
- . Las universidades deberían impartir preferentemente estudios de grado y postgrado; los grados asociados se podrían impartir en los colegios universitarios con apoyo de las universidades o en la UNED. Además de ser instrumento importante para la capacitación en servicio y el reciclaje de los profesionales, la UNED podría especializarse en postgrados a distancia, en colaboración con otras universidades.
- . Fomentar la diversificación de la oferta de educación superior desde institutos o centros técnicos, politécnicos, educación a distancia, instituciones de educación de adultos, universitaria privada, con el objeto de atender la demanda social y fomentar cambios en el mercado laboral, pero dentro de un marco de supervisión de la calidad descrito en este documento bajo el término acreditación.
- . El acceso a la educación superior, así diversificada, debería ser universal para todo estudiante calificado y motivado.
- . En cuanto a la investigación y acción social, en estas acciones se debería incorporar como criterios de asignación de los recursos la consideración de las prioridades (regiones y áreas), y la participación de las comunidades en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de las acciones, en particular exigir aportes en trabajo o en efectivo de las comunidades beneficiadas. Adicionalmente, se deberían establecer los mecanismos para garantizar la evaluación externa a la unidad de los productos, la medición de los impactos sociales y la precisión de los sectores atendidos.
- . La consideración de las experiencias en cuanto a la venta de productos o servicios y el desarrollo de las fundaciones asociadas a la actividad universitaria debería

sistematizarse y su potencial generador de ingreso ser contrastado con los costos. Debería garantizarse el cobro de la totalidad de los gastos en que incurren las instituciones al prestar estos servicios, o la definición de una política de subsidios explícita.

### 5.3. En el ámbito del impacto de las acciones

A continuación se presentan un conjunto de recomendaciones sobre diversos aspectos pero que tienen en común el amplio impacto sobre aspectos de impacto en el desarrollo nacional, en sus aspectos económicos y sociales.

Las aproximación más completa del análisis de costo beneficio de la educación superior costarricense mostró el impacto redistributivo del financiamiento universitario. Sin embargo, esto no implica que no pueda ser mejorado ese impacto de manera significativa. La ampliación de la atención de sectores pobres (en el equivalente al 5% de la población universitaria) por medio de un programa de becas total (exención de matrícula más complemento para manutención y otros gastos), que reclute con las consideraciones de sector social y la excelencia de los estudiantes, financiado por fuentes extraordinarias o por incrementos en la matrícula, puede tener ese efecto de mejorar y hacer más representativa la población de las universidades respecto a la composición de la sociedad, y reforzar así el mecanismo de ascenso social.

La divulgación de los logros de la educación superior debería estar acompañada de un trabajo sistemático por promover que los reconocimientos voluntarios y explícitos de los beneficiarios fueran públicos. Es la población beneficiaria la que tendría mejores argumentos para mostrar los valores universitarios y también las adecuaciones necesarias de las acciones.

Las universidades deberían conservar y ampliar los mecanismos de sensibilización respecto al impacto, pertinencia y utilidad de sus acciones. En este sentido, el sondeo de los requerimientos de los graduados, la continuidad de las investigaciones sobre los graduados y sobre el impacto social y productivo deben fortalecerse y vincularse de manera explícita a los criterios de acreditación y asignación de recursos.

Además tendrían que sistematizarse las acciones de sondeo sobre las prioridades nacionales en ciencia y tecnología y desarrollo humano. En particular, debería estructurarse la vinculación explícita (empresas, sociedad civil, Estado) a actividades estratégicas productivas y sociales. Tal y como se viene trabajando en acciones de divulgación, elaboración metodológica y seguimiento del desarrollo humano, debería articularse tareas alrededor de los temas ciencia y tecnología y medio ambiente.

6. Esquema institucional para concretar y dar seguimiento a las propuestas de financiamiento y de transformación de la educación superior

La profundización de los temas de financiamiento de la Educación Superior Pública, que la Comisión de Financiamiento Permanente abordó en el contexto de la renegociación del Convenio que la financia, requiere continuidad. El conjunto de proposiciones sobre fuentes de recursos, mecanismos de adaptación, evaluación y rendición de cuentas de las acciones universitarias, y las opciones de transformación con impacto financiero, más que recomendaciones acabadas y de aplicación de una sola vez, implican esfuerzos para la formulación detallada y orgánica (de ser posible en un marco de planificación estratégica del conjunto y de cada universidad), para su puesta en marcha y para su seguimiento.

En este sentido proponemos al Consejo Nacional de Rectores la formación de una Comisión, integrada con representantes de las universidades, para organizar la continuidad del esfuerzo de investigación y reflexión, concretar en acciones las conclusiones o recomendaciones y darles seguimiento; la Oficina de Planificación de la Educación Superior debería operar como secretaria de la Comisión. Finalmente, la primera tarea de la Comisión debería ser la formulación de su plan de trabajo, en el que necesariamente deberían incluirse informes periódicos de avance ante el CONARE.

DOCUMENTOS REFERENCIA

- Aréchaga Carlos. Perspectivas del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe, hasta el año 2000, en escenarios de recesión económica y endeudamiento. Revista Educación Superior. CRESALC/UNESCO No.27, pgs. 8/48 (1989).
- Barrios Hildebrando. Modelos de costos para la educación superior. Revista Educación Superior. CRESALC/UNESCO No.27. pgs. 89/101 (1989).
- Carranza Carlos. Presentación a la Comisión de Financiamiento acerca de las reformas estructurales propuestas en la Universidad Nacional.
- Crespo G. Greta, et al. Ibid pgs. 69/88 (1989).
- Cruz M. Alejandro. La vinculación Universidad/Sector Productivo en Costa Rica: Una aproximación al tema. Documento presentado en Seminario sobre vinculación universidad-sector productivo. Brasil, (oct. 1992).
- Eicher Jean-Claude y Chevalier Thierry. Replanteamiento de la financiación de la educación postobligatoria. Perspectivas, Revista Trimestral de Educación de la UNESCO, vol XXI, #2, (1991).
- Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1987/1988. Boletas, Cuadros resumen, metodología. Dirección General de Estadística y Censos (1992)
- Gutiérrez S. Miguel. Evaluación del impacto redistributivo del financiamiento de la educación superior pública estatal en Costa Rica (ene. 1993)
- Gutiérrez S. Miguel y Mora E. Ronald. La estructura tributaria en Costa Rica. Oficina de Planificación de la Educación Superior (mar. 1993)
- Hidalgo A. Roberto y Monge G. Guillermo. Indicadores del desempeño de los centros de investigación de la Universidad de Costa Rica. Documento No.145, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica (feb. 1992).
- Hidalgo A. Roberto y Monge G. Guillermo. La oferta tecnológica universitaria y la agroindustria nacional. Documento No.141, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica (feb. 1990).
- Instituto Tecnológico de Costa Rica. Estudio de costos a nivel

de programas académicos de bachiller, licenciatura y maestría. Oficina de Planificación Institucional (oct. 1991).

Masís B. José A. Resumen de la presentación sobre estimación de requerimientos financieros para la educación superior universitaria estatal. Documento interno para miembros de Comisión de Financiamiento Permanente. Mimeo (jun. 1992).

Mora E. Ronald. Algunos cambios y tendencias recientes de la economía mundial. Oficina de Planificación de la Educación Superior (mar. 1993)

Ocampo L. Alfonso. Ibid, pgs.49/68 (1989).

Oficina de Planificación de la Educación Superior. Cuadros y gráficos sobre las características socio/económicas de las familias de estudiantes de educación superior.

Oficina de Planificación de la Educación Superior. Presentación sobre esquemas de financiamiento.

Oficina de Planificación de la Educación Superior. Cuadros sobre proyección de matrícula de universidades privadas y estatales.

Oficina de Planificación de la Educación Superior. Leyes, convenios y decretos de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica. Sección de Publicaciones (mar. 1990).

Oficina de Planificación de la Educación Superior. Presentación sobre aproximación de análisis costo/beneficio de la Educación Superior Estatal en Costa Rica.

Oficina de Planificación de la Educación Superior. Información financiera de las universidades estatales. Comisión de Financiamiento Permanente (jun. 1992)

Sauma Pablo y Trejos Juan D. Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica: 1977-1986. Publicación No.132, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas (jun. 1990).

Serrano Carlos. Presentación a la Comisión de Financiamiento acerca de las reformas estructurales propuestas en la Universidad de Costa Rica.

Universidad de Costa Rica. Gastos universitarios de docencia. Serie de diagnóstico. Oficina de Planificación Universitaria (1988).

Universidad de Costa Rica. Información respecto a Fondo Especial para la Educación Superior.

Universidad de Costa Rica. Listado de proyectos vigentes. II ciclo/92 del Trabajo Comunal Universitario.

Universidad de Costa Rica. Modelo sistémico: Trabajo Comunal Universitario.

Universidad Estatal a Distancia. Búsqueda de eficiencia en la Universidad Estatal a Distancia. Documento No.3 CICED (may. 1992).

Universidad Estatal a Distancia. Cursos de capacitación del pequeño y microempresario (Folletos). Convenio IMAS/UNED (1991).

Universidad Estatal a Distancia. Requerimientos del mantenimiento para 1993 y necesidades de maquinaria y equipo. Proyección de Inversiones 1992-1996. Ejecución del ingreso comparativo 1985-1991. Estructura de ingresos y gastos 1986-1991 (Salarios ene/jun. 1992).

Universidad Estatal a Distancia. Resumen: Determinación de costos de docencia. Mimeo (1992).

Universidad Nacional. La extensión universitaria: UNA contribución al desarrollo nacional. Documento impreso de la Vicerrectoría de Extensión (1991).

Universidad Nacional. Sistema de costos de la Universidad Nacional. Oficina de Programación Universitaria. Unidad de Investigación (agos. 1989).