



**ESTADO  
DE LA EDUCACIÓN**

Octavo Informe Estado de la Educación (2021)

## Investigación de base

**¿Cómo garantizar la supervivencia sin desvirtuar la misión del TEC?  
Un aporte para repensar estrategias de financiamiento de la educación superior pública en Costa Rica en el marco de la crisis por Covid-19**

Investigadores:

Juan Rafael Vargas Brenes

Marcela Román Forastelli

Ana Jimena Vargas



378.7286  
V297c

Vargas Brenes, Juan Rafael.

¿Cómo garantizar la supervivencia sin desvirtuar la misión del TEC? : un aporte para repensar estrategias de financiamiento de la educación superior pública en Costa Rica en el marco de la crisis por Covid-19 / Juan Rafael Vargas Brenes, Marcela Román Forastelli, Ana Jimena Vargas. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1.800 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2021.

ISBN 978-9930-607-43-5

Investigación de Base del Octavo Informe Estado de la Educación (2021)  
Formato PDF, 52 páginas.

1. INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA. 2. FINANCIAMIENTO. 3. EDUCACIÓN SUPERIOR. 4. UNIVERSIDADES ESTATALES. 5. COVID-19. I. Román Forastelli, Marcela. II. Vargas Cullel, Ana Jimena. III. Título.



## Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
Asuntos metodológicos.....	8
<b>En 2017 acaba una década de expansión de los presupuestos universitarios .....</b>	<b>9</b>
Los gastos crecieron más que el PIB y que el gasto público consolidado .....	13
<b>Composición de los ingresos sin variaciones entre universidades .....</b>	<b>14</b>
Las transferencias por FEES representan entre 82% y 92% de los ingresos corrientes .....	15
Fundaciones representan 80% de ingresos por vínculo externo .....	18
Ingresos de Actividades Ordinarias Proyectos. 2010-2019 .....	18
¿Hay margen para crecer en ingresos por vínculo externo? .....	19
<b>Composición de los gastos tampoco muestra diferencias.....</b>	<b>21</b>
Siete de cada diez colones del gasto se pagan en remuneraciones, la mitad de eso son incentivos .....	22
<b>Resultados de la gestión presupuestaria: superávits como fuente de financiamiento .....</b>	<b>25</b>
<b>Escenarios de financiamiento y el impacto de la Pandemia.....</b>	<b>26</b>
Simulación de escenarios de crecimiento del FEES y su impacto sobre las finanzas universitarias .....	28
Comportamiento proyectado de ingresos y gasto por escenario .....	35
<b>Escenario 1.....</b>	<b>35</b>
<b>Escenario 2.....</b>	<b>37</b>
<b>Escenario 3.....</b>	<b>40</b>
<b>Escenario 4.....</b>	<b>43</b>
Ajustes de corto plazo para cambiar las reglas de crecimiento en gasto por remuneraciones son inevitables.....	44
Medidas Contención del gasto aplicadas por las universidades públicas.....	46
<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>49</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>51</b>
Lista de personas consultadas.....	52



## **Presentación**

Esta Investigación se realizó para el Octavo Informe Estado de la Educación (2021). El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Octavo Informe Estado de la Educación (2021) en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Introducción**

Esta Investigación se preparó en el marco del Octavo Informe Estado de la Educación y como resultado de la cooperación entre el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación.

La cooperación PEN-TEC tiene como antecedentes la experiencia que ambas organizaciones han realizado en el marco del Estado de la Educación específicamente el capítulo de Educación Superior de este informe donde se ha mantenido una estrecha relación con la Oficina de Registro y la Dirección de Planificación para la generación de indicadores de resultados en docencia, así como un conjunto especial de investigaciones realizadas entre 2017 y 2018 para proponer alternativas de diseño tarifario del arancel de matrícula.

Para el 2020, en el marco del proceso de preparación del VIII Informe Estado de la Educación y del Plan Estratégico Institucional del TEC, surge la idea de enfocar la cooperación entre ambas instituciones en una reflexión basada en escenarios de restricción presupuestaria, sobre cómo garantizar la supervivencia de la universidad pública sin desvirtuar la misión esencial de la institución.

El capítulo de educación superior del séptimo informe planteaba como desafío estratégico aumentar la cobertura en los próximos años. En Costa Rica el porcentaje de la población de 25 a 34 años con educación superior se ha mantenido prácticamente estancado desde 2009, alcanzando apenas un 28% en 2017, lo que contrasta con el continuo incremento exhibido en el promedio de los países de la OCDE (PEN, 2019: 164). Se trata de un desafío particularmente complejo en el contexto actual por varias razones, entre ellas: el bajo crecimiento económico, la difícil situación fiscal y los bajos ingresos de las familias con pocas posibilidades para destinar más recursos en educación.

Aunque lentamente y a un ritmo decreciente, matrícula en las universidades ha venido aumentando en la última década, en parte, por la incorporación de población de menores ingresos, residentes de zonas alejadas de la región Central y que son primera generación en sus familias que asisten a la universidad (PEN, 2019). Estos grupos sociodemográficos, que son en los que más se podría crecer en cobertura, son los que en el pasado han tenido más dificultades de terminar sus estudios universitarios, pues llegan a la educación terciaria más débiles en términos de calidad. La disrupción que está teniendo la pandemia global por el COVID-19 sobre

el curso lectivo podría agudizar esta situación, en función de las decisiones que se tomen en el nivel secundario y en la educación superior.

El aumento en cobertura en la educación superior con equidad no debería darse a expensas de la calidad ni estar divorciado de las necesidades del país. Los desafíos son exigentes no solo en términos una mayor la oferta sino en cuanto a las características de profesionales que se requieren. Para la educación superior del país, las exigencias nacionales se dan en un momento difícil, pues el bajo nivel de crecimiento económico y la difícil situación fiscal del país, afectan tanto el ingreso de las familias como la disponibilidad de fondos públicos para apoyar los avances cualitativos y cuantitativos necesarios.

A nivel mundial las universidades han debido enfrentar costos crecientes en docencia e investigación, y satisfacer las necesidades por el aumento de la matrícula. Estas trayectorias han hecho que los sistemas se planteen maneras de obtener más recursos en un contexto en que los fondos públicos son cada vez más restringidos. Los sistemas educativos han debido estudiar soluciones tanto del lado de los costos como de los ingresos. La reducción de costos sin alternativas de ingresos puede tener efectos en el deterioro de la calidad y de la capacidad de las universidades, y alejar la meta de los países de expandir la participación y acceso de la población a la educación superior (Martin Vallespin, 2015; Wolf, 2016). En estas circunstancias, es necesaria una reflexión sobre las distintas opciones de políticas y de financiamiento que permitan incrementar la cobertura de la educación superior con equidad y calidad.

Un estudio comparativo realizado por Eurydice (2019) en una red de 42 universidades en 38 países, encontró una multiplicidad de esquemas de financiamiento. Aunque la mayoría de los países basa su financiamiento en recursos públicos de diversa índole, algunos países enfrentados a las restricciones presupuestarias y el aumento en el costo de la educación superior (por los cambios en las necesidades de formación) han ensayado diferentes fórmulas de financiamiento. Las fórmulas cuyos efectos ha sido más más cuestionados han sido las que han establecido o aumentado el cobro a las familias que pueden pagar (incrementando brechas de equidad), o las que han recurrido a aumentar la cobertura de la educación superior a expensas de la calidad (Arias, G., et. al, 2018).

La literatura internacional sobre la educación universitaria pone en evidencia que la preocupación sobre el financiamiento se encuentra vigente. Las opciones que algunos países han implementado, a su vez, están siendo objeto de estudio por los efectos que han tenido sobre la equidad en el acceso y la calidad de la oferta (Barr, 2003; Sanyal y Martin, 2006; Johnstone, 2009; Ziderman y Albrecht, 2013; Goksu y Goksu 2015).

El último informe del Estado de la Educación además de exponer una síntesis de alternativas de financiamiento que algunos países desarrollados han estado utilizando, hizo un primer ejercicio con datos financieros y de una encuesta a estudiantes del TEC con el fin de valorar la posibilidad de aumentar el aporte contributivo vía arancel de matrícula de aquellos estudiantes con mayor

poder adquisitivo. Los resultados del estudio contribuyeron a agregar nuevos elementos a la discusión sobre políticas de financiamiento (PEN, 2019).

La necesidad de aumentar cobertura con calidad en la educación superior, en un entorno de profunda crisis económica hacen apremiante la necesidad de profundizar en el estudio de propuestas de financiamiento y políticas de administración del gasto que permitan identificar soluciones viables de crecimiento con equidad y calidad.

Es por ello que esta investigación analiza ¿cuál es el impacto potencial de la crisis económica nacional en 2020 sobre el financiamiento de las universidades estatales en los próximos años, especialmente en relación con las transferencias corrientes que reciben a través del FEES, su principal fuente de financiamiento? Explora tanto con métodos cuantitativos como con análisis cualitativos, qué tan preparados estábamos para soportar el impacto de la crisis y cuál es el margen de ajuste presupuestario tal que no se afecte la cobertura ni se deteriore calidad de la oferta y la equidad en el acceso.

Las estimaciones del impacto potencial de la crisis en la economía costarricense sobre el FEES son proyecciones financieras del impacto macroeconómico y no simulaciones actuariales que consideren asuntos demográficos clave para descomponer las trayectorias de cambio en los gastos según escenarios de pensión y reemplazo de funcionarios. Ese tipo de cálculos fueron producidos en 2018 por el CIMPA-UCR para varias universidades en el marco de discusión sobre problemas de sostenibilidad financiera en el financiamiento de las universidades públicas. En el caso particular del TEC el estudio actuarial realizado en 2018 ya pronosticaba que, en ausencia de medidas especiales de contención del crecimiento de los gastos, insuficiencia de ingresos corrientes a partir del año 2020. Para ese momento no estaba en vigencia la Ley de responsabilidad fiscal y no se esperaba el fuerte impacto económico de una pandemia (recuadro 1).

---

### **Recuadro 1**

#### **Estudio actuarial para el TEC 2018**

Considerando distintas hipótesis de comportamiento de variables demográficas y financieras, el CIMPA-UCR realizó una proyección de los gastos del Instituto Tecnológico por concepto de salarios, cargas sociales y partidas generales, así como de los ingresos para financiar dichos gastos en el período 2018-2050. El estudio partió de un análisis histórico de ingresos y gastos del período 2006–2017 y algunos supuestos adicionales para las simulaciones, entre ellos:

- El PIB crece en términos reales un 4,0% en 2018, un 4,3% en 2019 y un 4,5% a partir de 2020.
- El crecimiento del FEES en los diferentes escenarios mantiene la relación de 1,42% respecto al PIB.
- Se eliminó de los datos el flujo de efectivo del PMI (Banco Mundial), tanto en Ingresos como en Egresos.

- Se proyecta la situación financiera asumiendo que la normativa legal vigente al 31/12/2017.
- Para el Escenario Base se asumen hipótesis según lo observado en el período 2010-2017.

El principal resultado del estudio es que el TEC entraría a presentar insuficiencia de ingresos corrientes para cubrir los gastos totales (déficit financiero) a partir del 2020 (escenario base), si no aplica ninguna medida de contención del crecimiento en los gastos y de aumento en los ingresos, a pesar del cambio en la anualidad aplicado a partir del enero del 2017 y aun suponiendo una economía con un ritmo de crecimiento estable e inflación controlada. De mantener la tendencia de los egresos se proyecta que la Masa Salarial supera la transferencia por FEES en 2020 y los Ingresos Totales en 2024.

Las estimaciones actuariales proyectaron que, si no se toman medidas específicas para cambiar la trayectoria de los gastos y no crecen otras fuentes de ingresos, para balancear el presupuesto el TEC requeriría incrementar la participación institucional en la distribución del FEES en 0,30% por año a partir del 2018 hasta alcanzar el 13,4% (escenario 6).

Si no es por una mayor asignación del FEES, los escenarios en que se resuelve el desequilibrio financiero a largo plazo implican un cambio relevante en el crecimiento de los gastos por remuneraciones (la tasa de crecimiento de los salarios promedio y de la cantidad de funcionarios no crece más de 2% anual a partir del 2019).

---

Fuente: Elaboración propia con base en Arias López, R.; Barboza Chinchilla, L.A. y Solís Chacón, M. (2018).

## **Asuntos metodológicos**

La fuente de los datos utilizada sobre ingresos y egresos de las universidades públicas y el CONARE es el Sistema de Información de Presupuestos Públicos de la Contraloría General de la República<sup>1</sup>. A partir de lo anterior se consultó la totalidad de partidas tanto de ingresos como de egresos, presupuestados y ejecutados para las cinco universidades públicas y el Conare. Cabe señalar que se incluyó la Universidad Técnica Nacional, aunque su presupuesto no proviene del FEES, sino de una asignación directa establecida en su Ley de creación.

La obtención y sistematización de esta información requirió la elaboración de hojas de trabajo EXCEL para cada una de las instituciones, que fueron sometidas a ejercicios de compatibilización. Los datos disponibles en la Contraloría cubren el período 2007-2019, excepción hecha de la UTN, donde las cifras estaban disponibles a partir del año 2010. Finalmente, con el objetivo de lograr una visión más integral y comparativa de los datos, estos se sistematizaron en un libro EXCEL consolidado que agrupa las principales cuentas tanto de ingresos como de egresos. Las hojas de cálculo con todos los datos y estimaciones realizadas se aportan como anexo a este informe.

---

<sup>1</sup> Disponibles en el sitio WEB <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:2:::NO:::>



Para el análisis de ingreso por venta de servicios en actividades de vínculo externo, se utilizaron los estados financieros y los informes de gestión de las Fundaciones Universitarias de la UCR, UNA, TEC y UNED. No se incluye la UTN porque es de muy reciente creación.

Para las simulaciones se emplean datos oficiales del Programa Macroeconómico (PIB e inflación), y se asumen un conjunto de supuestos sobre el comportamiento de algunos agregados de ingresos y gastos, por ejemplo, las partidas de otros ingresos por venta de servicios, el componente de remuneraciones en el gasto universitario y los ingresos por cobro de aranceles de matrícula.

La modelación del crecimiento de ingresos y gastos se hace con proyecciones lineales simples basadas en tasas de crecimiento promedio anual de ingresos y gastos. Los supuestos específicos que se incorporaron en cada simulación se explican en la tercera sección de este documento.

Las estimaciones financieras se complementaron con 17 entrevistas a profundidad con tres tipos de respondientes: cinco informantes clave que han tenido relación directa con las universidades estatales y poseen una visión amplia de las universidades y de la situación económica del país. Otras 8 entrevistas con funcionarios de las cinco universidades estatales (al menos una por universidad), con cargos de jefatura en departamentos financieros y de planificación institucional. Finalmente, se entrevistó a las Delegadas Ejecutivas de cuatro fundaciones universitarias. El proceso de consulta se realizó entre el 19 de junio y el 31 de agosto de 2020. En febrero 2021 se re entrevistaron 3 especialistas de universidades para comprender si variaron los pronósticos y percepciones recibidas seis meses antes, y en marzo se actualizaron datos de crecimiento en los ingresos por proyectos de las Fundaciones universitarias.

En este estudio se describe la composición y tendencias de ingresos y gastos de las universidades públicas como tendencia en la última década con el fin de contextualizar la situación financiera en la que se encontraban las instituciones para enfrentar las nuevas restricciones presupuestarias a causa del impacto macroeconómico de la crisis por COVID-19 en Costa Rica. En este sentido, no se profundiza en la causa de las tendencias observadas en ingresos y gastos, más allá de lo que los propios números nos puedan contar, es decir qué componente impulsa un determinado comportamiento. Solo se menciona alguna situación particular cuando fue específicamente mencionada por un informante clave en el proceso de consulta.

## **En 2017 acaba una década de expansión de los presupuestos universitarios**

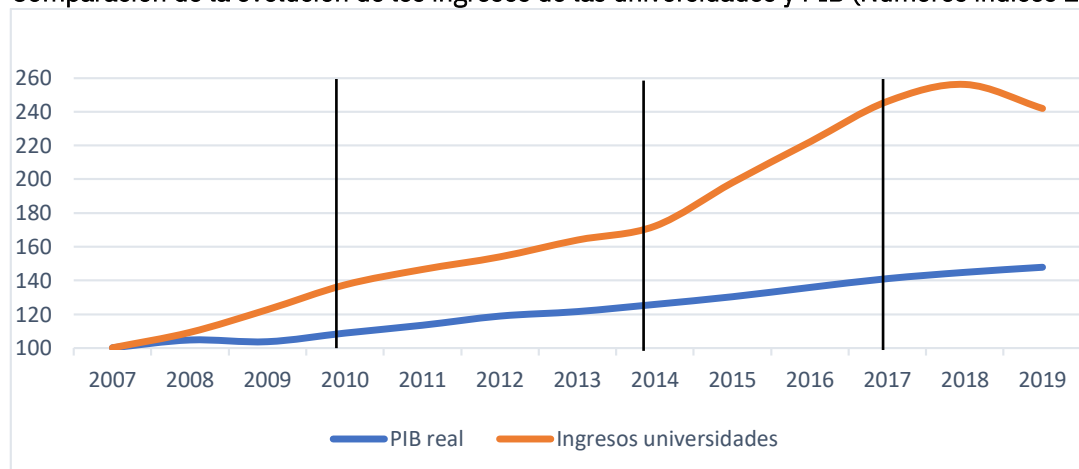
Entre 2007 y 2017 los presupuestos de las universidades estatales y del Conare crecieron de manera importante, aun cuando la producción nacional experimentó un crecimiento modesto y volátil, lo que es señal de una política de generosidad fiscal hacia la educación superior, en el marco de una asignación creciente de inversión pública en educación luego de la reforma constitucional que asigna el 8% del PIB a este sector. Los ingresos en términos reales tuvieron

un crecimiento anual promedio del orden del 7,6%, más del doble que el ritmo de crecimiento de la producción nacional (3,6%). Sin embargo, tal y como lo ilustra el gráfico 1, la dinámica no fue uniforme:

- 2008-2010: Los ingresos crecen en promedio un 11,1% y el PIB un 2,9% lo que significa una diferencia de 8,3% en términos de un mayor dinamismo de los primeros.
- 2011-2014: En esta segunda etapa, los ingresos disminuyen su tasa de expansión a un nivel promedio de 5,8% en tanto que la producción crece a un ritmo del 3,7%. La diferencia en el ritmo de crecimiento es ligeramente superior al 2%.
- 2015-2017: Los ingresos retoman un mayor ritmo de expansión mostrando un crecimiento promedio del orden del 12,7% en contraste con la producción que escasamente crece en promedio un 3,9% lo que se traduce en una diferencia cercana al 8,8%.
- 2018-2019: Este último bienio se caracteriza por un crecimiento muy moderado en la producción (2,3%) que contrasta con una caída en los ingresos promedio cercana al 0,7%. Por lo que en este caso la diferencia es de -3,1%. Lo anterior, debido a la contracción experimentada por los ingresos en el último año (-5,6%)

Gráfico 1

Comparación de la evolución de los ingresos de las universidades y PIB (Números índices 2007=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de SIPP-GRR y BCCR.

La aceleración en el ritmo de crecimiento en los ingresos de las universidades que se observa entre 2015 y 2018 (aumenta la pendiente de la curva) está influenciada por el período de ejecución del Programa de Mejoramiento de la Educación Superior (PMI) financiado con un préstamo del Banco Mundial al gobierno de Costa Rica<sup>2</sup>. El conocido como “efecto Banco Mundial” en los presupuestos universitarios tiene distintos momentos de afectación a cada

<sup>2</sup> Proyecto Mejoramiento de la Educación Superior aprobado mediante la Ley n.o 9144 publicada en la Gaceta n.o140 del 22 de julio del 2013.

universidad según el ritmo al que se fueron ejecutando los fondos en casa caso<sup>3</sup>. En este estudio no se descuentan de las cifras de ingresos y gastos los recursos del PMI por dos razones: por un lado, esos recursos constituyen presupuesto público<sup>4</sup> que fue efectivamente asignado y utilizado por las universidades en el período, y por otro, son parte de los fondos negociados en el V convenio de Financiamiento de la Educación Superior en agosto del 2010, como compensación por la imposibilidad de atender en un solo año el incremento en la asignación al FEES para alcanzar el 1,5% del PIB.

En todo caso, el préstamo del Banco Mundial no alcanza para explicar la trayectoria en esos años, el resto del crecimiento es explicado por la creciente asignación de recursos al FESS.

La mayor tasa promedio anual de crecimiento de los ingresos reales es de la UTN (16,1%), asociado al período 2010-2013 de sus primeros años de operación, luego modera su crecimiento. Le siguen los ingresos del CONARE (12,7%), la UNED (9,5%), la UNA 8,6%, la UCR (7,1%) y finalmente el TEC con el menor crecimiento promedio anual (5,9%).

Durante este período analizado también se constata que cada año se solicitaron y aprobaron presupuestos que incorporan la partida de financiamiento como superávits acumulados de períodos anteriores, junto con la previsión de un nuevo período de acumulación. Las prácticas de presupuestación basadas en el crecimiento de la asignación histórica en períodos anteriores, así como la combinación de normas internas de las universidades y la anuencia del órgano contralor (CGR), han permitido que las universidades operen con superávits.

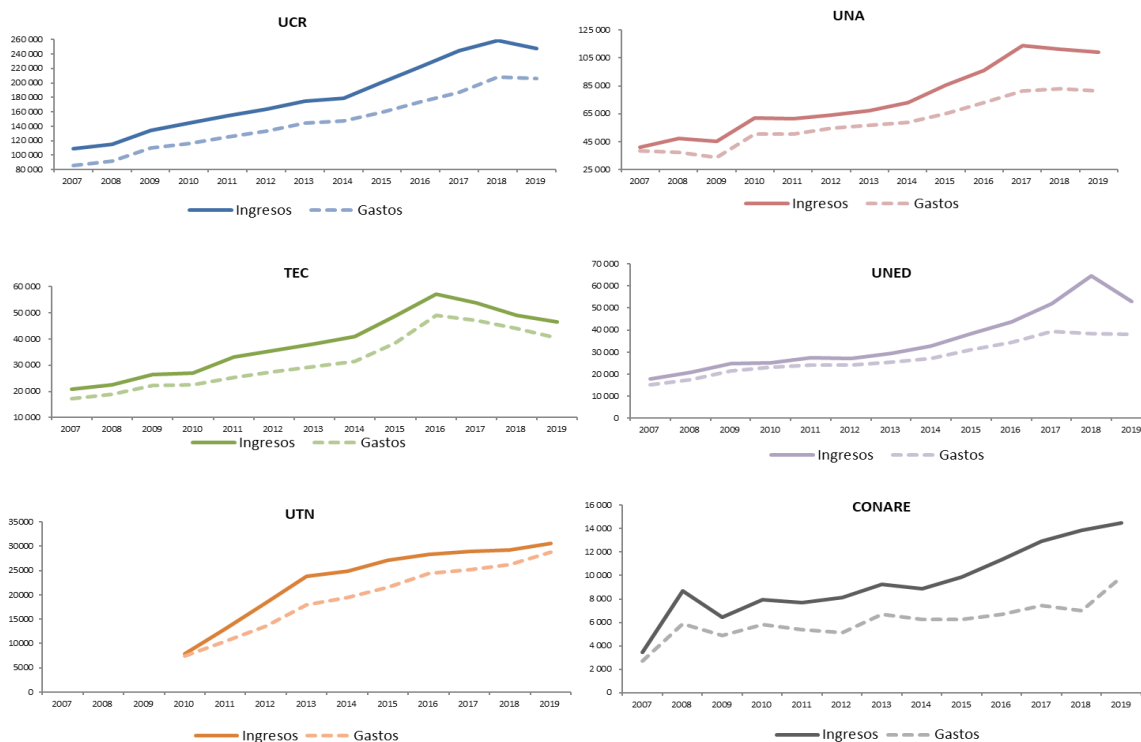
---

<sup>3</sup> Por ejemplo, para la UNED el efecto más importante se concentra entre 2016 y 2017, pero al 2019 continuaba la ejecución de gastos de capital por este proyecto (Informes de Labores Institucionales 2019). En el TEC, la primera universidad en concluir la ejecución de las obras, el efecto más importante concluye en 2016.

<sup>4</sup> El préstamo con el Banco Mundial se pagará a lo largo de 25 años (último pago el 15 de abril del 2042), con recursos del presupuesto nacional que se asignarán en exceso al monto del FEES.

Gráfico 2

Evolución real de los ingresos y gastos ejecutados. 2007-2019. Colones del año 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de SIPP-GRR y BCCR.

En el proceso de consulta las personas entrevistadas identificaron como una posible causa de esta tendencia el hecho que las Universidades públicas hacen planificación estratégica, pero con alcances limitados y al 2021 aún no se desarrollan presupuestos plurianuales. Cuando predominan los planes operativos anuales, el ejercicio de presupuestación se concentra en un sistema de reparto de los ingresos proyectados entre los rubros de gasto, y presta poca atención a la presupuestación según capacidad y necesidad de gasto.

También mencionaron débiles conexiones con el PLANES, aunque con un esfuerzo en los últimos dos años para lograr mayor alineamiento. Finalmente destacaron que al dominar las negociaciones anuales del FEES, se dificulta la planificación a largo plazo. Por otro lado, reconocen un papel de la Contraloría General de la República impulsando la interconexión entre planificación, el presupuesto y su ejecución, por ejemplo, promoviendo la adopción de las normas NICSP e insistiendo en el alineamiento en cuanto al manejo de los superávits según los clasificadores de ingresos.

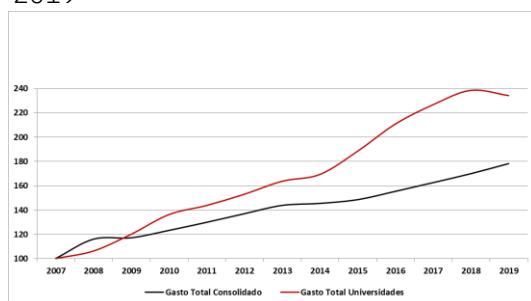
## Los gastos crecieron más que el PIB y que el gasto público consolidado

La evolución del gasto de las instituciones de educación superior ha sido más dinámica en comparación con la del gasto total del gobierno (gráfico 3.a). El gasto total consolidado del sector público creció a una tasa anual promedio del orden del 4,9% en tanto que las erogaciones de las cuatro principales universidades lo hicieron a un ritmo superior (7,4%).

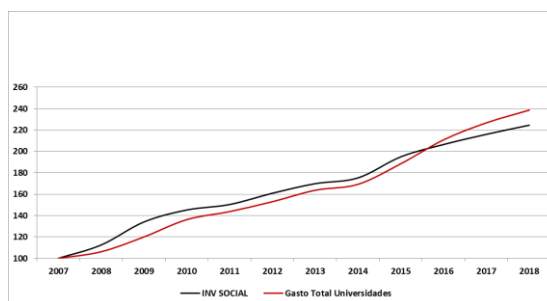
### Gráfico 3

Relación de crecimiento del gasto universitario en números índices, 2007=100

a) Gasto total consolidado del sector público y gasto en universidades. 2007-2019



b) Inversión social y gasto en universidades. 2007-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de SIPP-CGR y BCCR.

Durante ese período, solamente en los últimos dos años el crecimiento del gasto de las casas de enseñanza fue inferior al mostrado por el gasto público total (2008 y 2019), pero domina en el período un crecimiento superior en términos reales. De hecho, para los años 2009-2010 y 2015-2016 el gasto universitario creció por encima de los dos dígitos (nuevamente afectado por el efecto Banco Mundial), cuando el gasto público total lo hacía a un ritmo muy inferior (entre 1% y 5,2%).

La desaceleración del gasto al final del período corresponde a la reducción en el ritmo de crecimiento de los ingresos que se experimenta desde 2017.

Si la dinámica del gasto total de las universidades se compara con la evolución de la inversión social, ambas series muestran una evolución similar, aunque el gasto de las universidades aumenta en la mayoría de los años a un ritmo levemente superior (8,2% versus 7,6% en promedio para el período). La diferencia se acentúa a partir de 2016 (gráfico 3.b).

Las personas entrevistadas coincidieron también en que la década de presupuestos crecientes que impulsó una política salarial expansiva, concluye con una fuerte inflexibilidad del gasto, presionado por la inercia que generan beneficios otorgados que impulsan crecimientos automáticos y expansivos de la masa salarial. Continúa creciendo no solo en masa salarial, sino

que también algunos rubros no sustantivos que podrían operar bajo otras formas de gestión (ej., algunos gastos administrativos y de servicios generales).

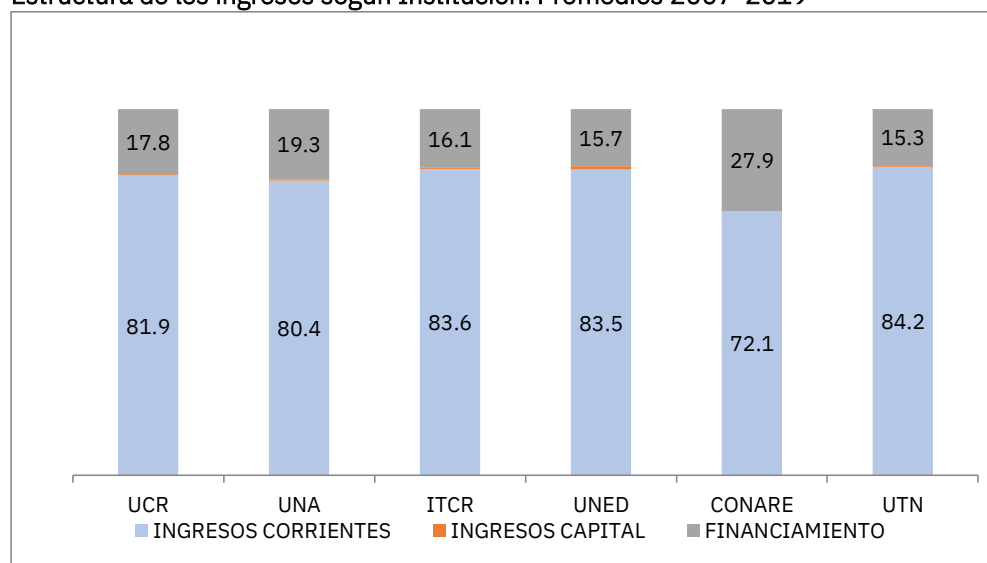
## Composición de los ingresos sin variaciones entre universidades

Los ingresos totales de las universidades se componen de cuatro fuentes, siendo las transferencias por FEES el rubro mayoritario. Los ingresos totales se pueden descomponer en ingresos corrientes (FEES, aranceles de matrícula y otros ingresos), financiamiento (conformado por los superávit libre y específico) e ingresos de capital.

Los recursos del FEES y las transferencias para la UTN, son la fuente esencial de ingresos de los ingresos corrientes (gráfico 4). Otras transferencias generadas a partir de leyes con destinos específicos (ej., Ley de Cemento, Ley de Emergencias, etc.) aportan montos pequeños y variables, pero representan una entrada continua. Los ingresos de capital son marginales y complementa el financiamiento de operación corriente la cuenta de financiamiento que está constituida por los superávits acumulados de períodos anteriores (son en promedio el 17% de los ingresos totales para las cinco universidades y alcanza casi el 28% para el CONARE).

Gráfico 4

Estructura de los ingresos según Institución. Promedios 2007-2019



Fuente: elaboración propia con base en SIPP-GRR.

## Las transferencias por FEES representan entre 82% y 92% de los ingresos corrientes

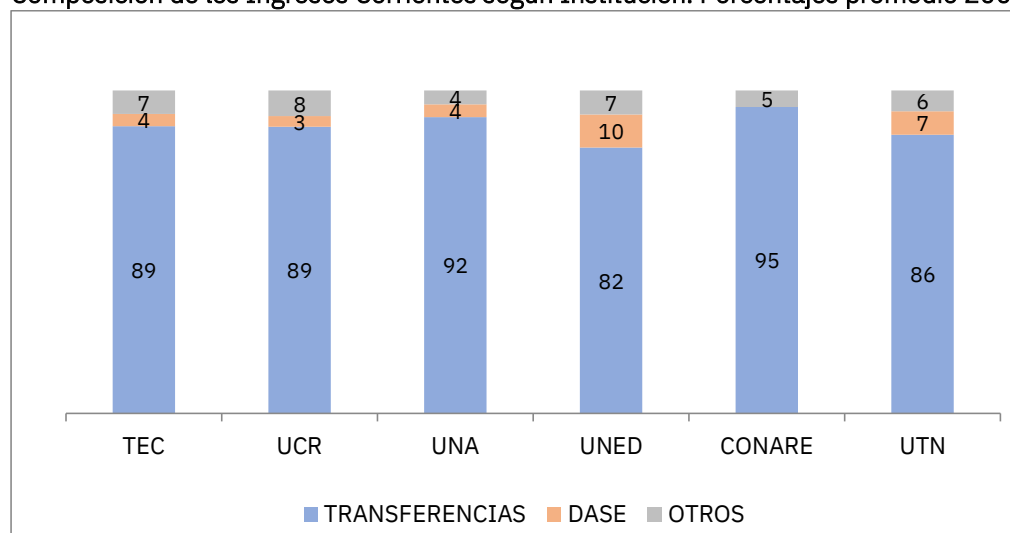
Las Instituciones de educación superior dependen fuertemente de ingresos por transferencias que representa entre el 82% y el 92% del total de ingresos corrientes de las universidades (mayoritariamente las constituyen las realizadas por el Gobierno Central a las Universidades mediante el mecanismo del FEES). Las transferencias que no corresponden a FEES representaron entre 0,2% y 2,6% del total de transferencias recibidas.

Los ingresos por concepto de Derechos Administrativos de Servicios de Educación (DASE, incluye los ingresos percibidos por aranceles de matrícula, exámenes y otros similares) representan un porcentaje inferior al 5% de los ingresos corrientes, a excepción de la UTN y UNED (7% y 10% respectivamente).

El CONARE representa menos del 3% del total de los ingresos del conjunto de instituciones de la educación superior estatal, y al no tener una fuente recurrente de ingresos por aranceles de matrícula, su tasa de dependencia del FEES es la mayor entre las instituciones (95%). Le sigue la UNA con un (92%).

Gráfico 5

Composición de los Ingresos Corrientes según Institución. Porcentajes promedio 2007-2019



DASE: Corresponde a ingresos por pago de matrícula.

Fuente: elaboración propia con base en SIPP-CGR.

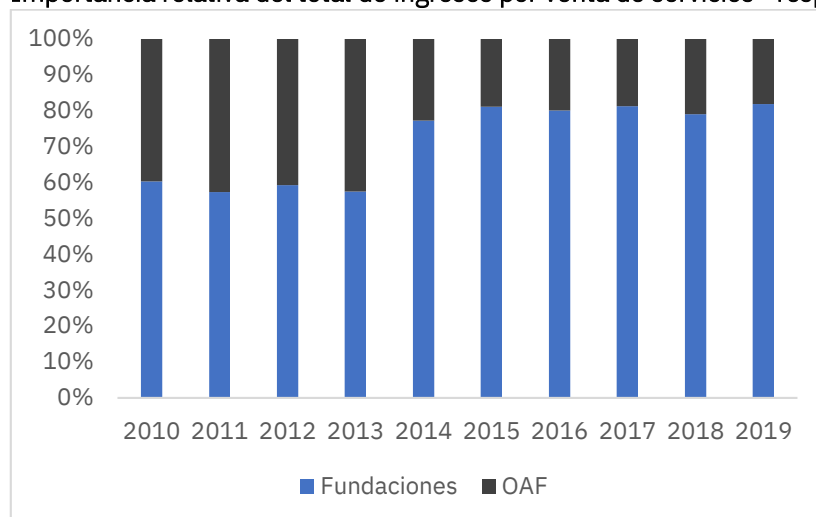
El componente de otros ingresos relacionado con la venta de servicios en actividades de vínculo externo incluye los recursos administrados mediante las Fundaciones universitarias y otros manejados internamente por las oficinas de administración financiera. En el gráfico 5 cuya fuente son las liquidaciones presupuestarias del SIPP-CGR solo se consideran los que se administran internamente por universidades) y oscilan entre el 4% y el 8% de los ingresos corrientes. Los otros ingresos propios a los que acceden las universidades incluyen:

- Aranceles por tasas administrativas
- Venta de bienes y servicios
- Cobro por cursos libres de capacitación, formación continua o extensión empresarial
- Pagos de matrícula de posgrados
- Ingresos de empresas auxiliares
- Ingresos de propiedad intelectual o patentes
- Intereses sobre inversiones transitorias

Entre 2014 y 2019 la composición el total de ingresos por vínculo externo según modo de gestión es muy estable, alrededor del 80% es administrado por medio de las fundaciones y un 20% permanece en la propia administración universitaria (gráfico 6). El cambio en la proporción entre 2013 y 2014 está relacionado con el cierre del programa PAIS de la UCR mediante el cual se administraban para la CCSS las áreas de salud en Montes de Oca y La Unión.

Gráfico 6

Importancia relativa del total de ingresos por venta de servicios<sup>1/</sup> respecto a los ingresos corrientes



1/ Ingresos administrados dentro del presupuesto institucional o a través de las Fundaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Estados financieros auditados de cada Fundación y SIPP-CGR.

En el año 2019 cuatro universidades públicas movizaron ₡36,700 millones en actividades de vínculo externo, lo que representó en ese año el 6,5% del acumulado de los ingresos corrientes de la UCR, UNA, TEC y UNED.

La importancia relativa que estos recursos tienen respecto de los ingresos corrientes viene disminuyendo entre 2010 y 2019 (gráfico 7), excepto para el TEC que empieza una recuperación a partir del 2016, aunque no logra igualar el porcentaje del inicio del período. También muestra una pequeña recuperación la serie en el caso de la UNED a partir del 2017. Entre 2010 y 2017 la caída responde a que los ingresos corrientes crecieron más rápido que los ingresos por venta

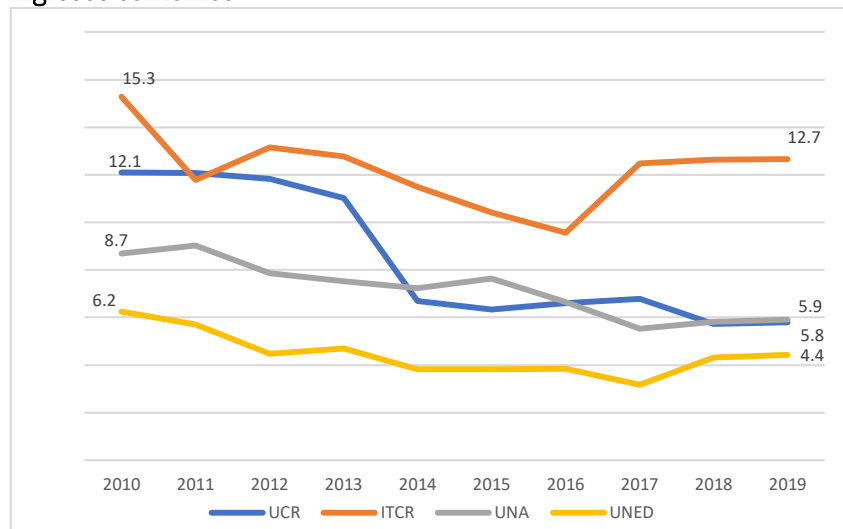


de servicios. A partir de ese año cuando los ingresos corrientes se desaceleran, la participación relativa se estabiliza, pero en un horizonte inferior que en 2010.

La importancia relativa de los recursos por vínculo externo en los ingresos corrientes del TEC (12,7%) más que duplica la relación en la UCR y la UNA y casi triplica respecto a la UNED (gráfico 7).

Gráfico 7

Importancia relativa del total de ingresos por venta de servicios (ordinario + Fundaciones) respecto a los ingresos corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en Estados financieros auditados de cada Fundación y SIPP-CGR.

Los recursos de vínculo externo suelen tener un destino específico (proyectos de investigación, extensión, fondos de becas generales o de las unidades académicas), sea que se administren en las OAF o en las fundaciones, es decir, los remanentes que dejan las diversas actividades (cuando existen) como regla general no son de libre disposición para las necesidades generales de la universidad.

La mayoría de los recursos movilizados son consumidos en la propia realización de las actividades que los generan (especialmente remuneraciones a los investigadores o docentes involucrados), y un porcentaje definido en el reglamento de actividades por vínculo externo de cada universidad, es recibido por las unidades académicas desde donde los proyectos se conciben. Esos porcentajes oscilan entre el 10% y el 20% como porcentajes obligatorios<sup>5</sup> que cada proyecto debe presupuestar, aunque existen mecanismos para exonerarlos (por ejemplo, por exigencia de algún cooperante o como beneficio especial para alguna institución pública). Si quedan excedentes, también existen reglas para el reparto.

<sup>5</sup> Los porcentajes corresponden a fondos especiales creados dentro de las universidades para recibir los recursos y son del 10% en la UNED, 13% en el TEC y 20% en la UNA y la UCR.

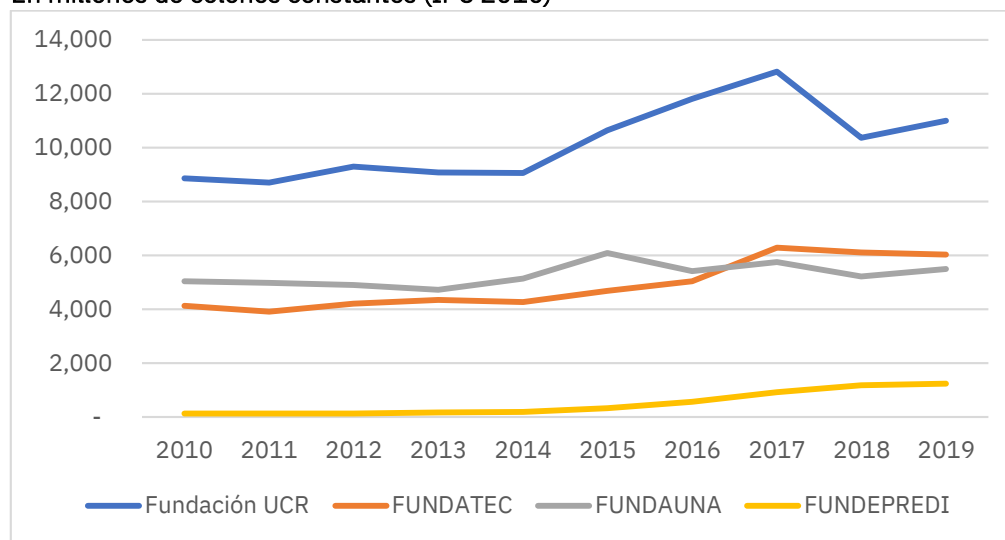
En síntesis, los ingresos generados por vínculo externo amplían la cantidad de actividades que cada universidad logra desarrollar especialmente en iniciativas de capacitación y más puntualmente en investigación, pero según las tendencias observadas en el período analizado, la participación relativa en el presupuesto de cada institución y el ritmo de crecimiento de estas fuentes, difícilmente aliviarían de manera significativa los recursos del presupuesto por transferencias corrientes, talque pudiera ser reasignado a otras prioridades.

### Fundaciones representan 80% de ingresos por vínculo externo

En 2019 cuatro fundaciones movilizaron en conjunto ₡30.139 millones lo que representa el 80% del total de ingresos generados por actividades de vínculo externo. En 2019 el 46% de los ingresos fue captado por la UCR, 25% por el TEC, 23% la UNA y 5% la UNED.

La tasa promedio de crecimiento anual de estos ingresos en términos reales es del 4% en conjunto, pero tiene importantes variaciones en el tiempo y por universidad (gráfico 8).

Gráfico 8  
Ingresos de Actividades Ordinarias Proyectos. 2010-2019  
En millones de colones constantes (IPC 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en información de las fundaciones y BBCR.

La crisis por efecto de la pandemia redujo los ingresos por proyectos<sup>6</sup> en un 22% para la Fundación UCR, 30% para FUNDEPREDI (Uned), 21% para FundaUNA. Cabe señalar que cuando se realizó la primera consulta en el mes de julio del 2020, en promedio las fundaciones esperaban perder un 30% de sus ingresos proyectados.

<sup>6</sup> Datos extraídos de informes de gestión de la UNA y la Uned; así como de comunicaciones personales con las Delegadas Ejecutivas de las cuatro Fundaciones realizadas a inicios de abril 2021.

La cifra del TEC vale la pena destacarla, los datos preliminares de los primeros meses cinco del 2020 mostraban una caída de 27% y sin embargo cerraron con apenas un 4,5% de disminución en sus ingresos. Este resultado responde al efecto de amortiguamiento en la caída de algunos rubros muy importantes que ofreció el crecimiento en proyectos<sup>7</sup> de investigación, venta de servicios de consultoría, y servicios de centros de investigación y laboratorios. Entre ellos, casi logaron compensar la fue caída en servicios de capacitación permanente (-16,1%) que representan entre el 40% y 45% del total de los ingresos de la Fundación; así como, en proyectos de cooperación (-4,5%) rubro que responde por el 20,7% de los ingresos totales.

El principal comprador de servicios es el Estado y en la actual situación, es de esperar una reducción en las compras salvo en algunos temas específicos como los que coyunturalmente mejoraron los ingresos de FUNDATEC en 2020. La situación de ingreso de los hogares y el alto desempleo, tampoco favorecen por el momento la inversión de personas individuales en los servicios ofrecidos.

En las entrevistas efectuadas para este estudio también se recogió la preocupación que existe por la insistencia de la Contraloría General de la República en internalizar en la administración universitaria las actividades de vínculo externo, lo que desvirtúa el papel de las fundaciones.

### **¿Hay margen para crecer en ingresos por vínculo externo?**

Para encontrar alguna medida del esfuerzo que se debería realizar para equiparar los ingresos por vínculo externo con el monto que actualmente aportan los superávits acumulados que se han utilizado como cuenta financiamiento en cada universidad, se realizó una simulación.

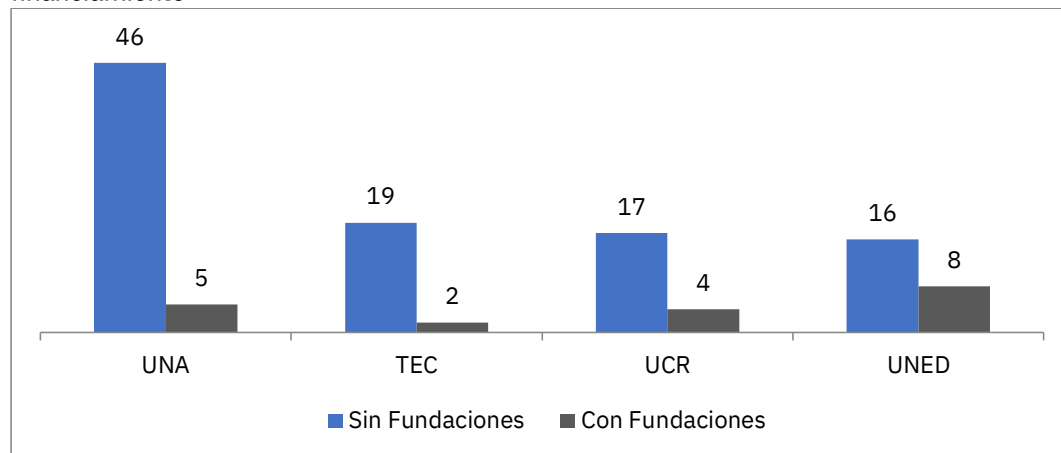
El cálculo diferencia cuando el incremento considera los ingresos generados con o sin participación de las fundaciones universitarias (grafico 9). En el mejor de los escenarios (que corresponde al del Instituto Tecnológico con participación de FundaTEC), habría que duplicar la venta de servicios para que esta llegase a equipararse en importancia a la cuenta de financiamiento. Sin participación de las fundaciones, el escenario se vuelve todavía más exigente.

---

<sup>7</sup> En Centros de Investigación y Servicios de Laboratorio subió sobre todo el laboratorio de química (CEQUIATEC) que participa activamente en temas de análisis de agua a nivel nacional y en el marco de la pandemia, también ofreció servicios de análisis de efectividad de alcohol gel y desinfectantes en general. En Venta de servicios de consultorías, en el área de Salud Ocupacional hubo un incremento debido a la necesidad de protocolos sanitarios y similares. En Investigación el crecimiento corresponde a 3 proyectos en diferentes áreas que se lograron concretar con ERASMUS y que ya se estaban negociando desde finales del 2019.

Gráfico 9

Número de veces que hay que multiplicar los ingresos por venta de servicios para que igualen a la cuenta de financiamiento



Fuente: Elaboración propia con base en informes de labores de las fundaciones universitarias y datos del SIPP-CGR.

Un cambio semejante implicaría una modificación sustancial de la forma en que se han venido generando estos ingresos. En la última década solo la UNED logró más que duplicar el monto de ingresos generados, pero, aun así, requiere crecer en ocho veces para equiparar la cuenta de financiamiento. El crecimiento está concentrado a partir del 2017 cuando se crea en la universidad la Vicerrectoría de Investigación.

Siendo que la mitad o más de los ingresos corresponden a cursos y capacitaciones orientados sobre todo al sector público, también sucede con actividades de consultoría y de venta de servicios de laboratorio, y siendo que el Estado enfrenta una situación fiscal crítica, no es previsible que se dé en el corto plazo un aumento en los fondos destinados a este tipo de actividades.

La venta de servicios podría ser una fuente importante de recursos para las universidades públicas, pero la decisión de fortalecerla requiere un replanteamiento de la estrategia institucional en este tema, y de un período largo de años para que rinda frutos.

En general ingresos por vínculo externo no crecen más porque hay topes importantes: en primer lugar, parece haber alcanzado un tope natural el crecimiento luego de más de 20 años de existencia de las fundaciones. En el proceso de consulta se recogió la percepción de que aquellos académicos o unidades académicas con interés de vincularse ya lo han hecho y no hay interés en más unidades académicas de movilizar proyectos. En general por resistencia ideológica frente a la venta de servicios, a veces por el des estímulo que generan dificultades burocráticas de la gestión. En algunos casos no solo hay desinterés por proponer iniciativas, sino que no están dispuestos a articular proyectos cuando una institución hace una demanda concreta de servicios.

En investigación hay margen para atraer más recursos, pero a la fecha hay más ideas en desarrollo que proyectos concretos. Existen oportunidades de participar en fondos regionales y globales de investigación. Al igual que las ventas por vinculación externa, esta vía requiere tiempo y planificación para canalizar esfuerzos y precisar su implementación.

Otra opción que tendrá que ser considerada será el desarrollo de las vinculaciones entre las universidades públicas y las empresas privadas nacionales e internacionales.

En el proceso de preparación del Nuevo plan Estratégico 2022 – 2026 del TEC, las autoridades<sup>8</sup> han dado señales de que es posible aumentar los ingresos propios de manera significativa mediante una combinación de medidas, algunas relacionadas con actividades de vínculo externo remunerado, pero no exclusivamente, entre ellas: modificar algunas características del cobro por matrícula, crear un fondo solidario de contribuciones periódicas de los egresados para fortalecer sistema de becas, incrementar el cobro de préstamos (sistema beca-préstamo), crear programas productivos académicos, desarrollar comercial de servicios administrativos, revisión de la estructura de fondos de FUNDATEC, alianzas con Instituciones grandes del Gobierno y alianzas público – privadas.

En algunos casos se hicieron ejercicios preliminares para estimar el potencial de las medidas para generar recursos:

- Medidas para mejorar la progresividad del cobro matrícula como romper el tope de 12 créditos y asociar la tarifa a la capacidad económica de la familia: potencial para generar unos ₡1.000 millones.
- Aporte solidario de egresados: con una graduación promedio de 500 profesionales por año, en 20 años acumulamos 10.000 profesionales que se han graduado del TEC. Si cada uno aporta ₡5.000 colones mensuales, podría generar ₡600 millones anuales.

### **Composición de los gastos tampoco muestra diferencias**

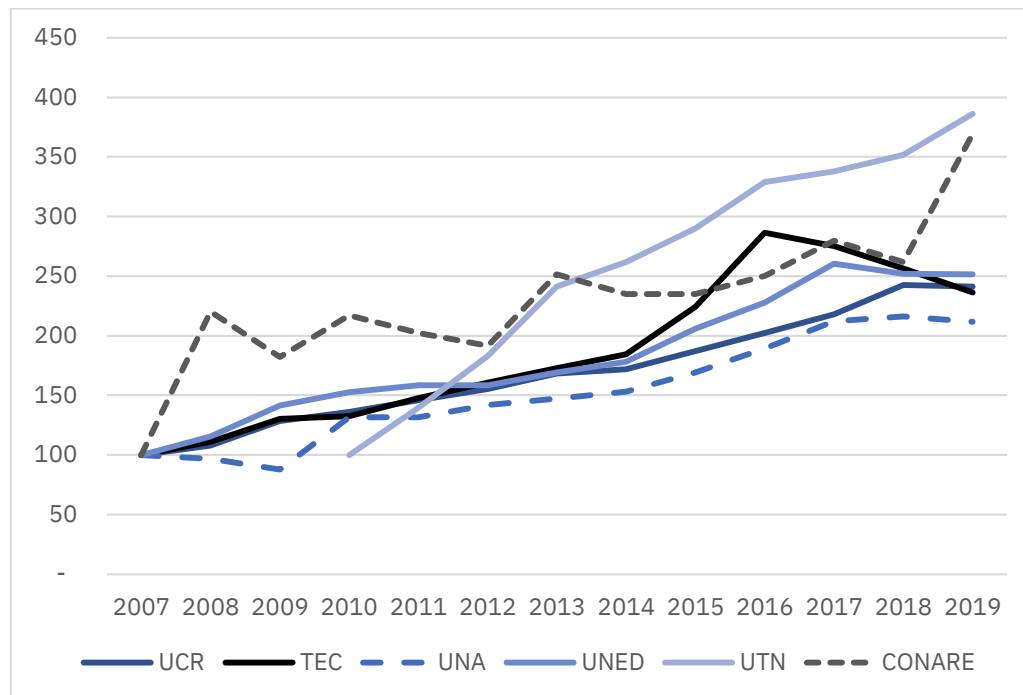
La estructura del gasto es muy similar entre las instituciones universitarias. La mayoría de las erogaciones se destinan a remuneraciones y bienes duraderos. Los gastos por transferencias que incluyen principalmente becas a estudiantes y funcionarios, no superaron el 12% en el período bajo análisis.

La dinámica del gasto en las Universidades mostró crecimientos promedio superiores a los dos dígitos en el lapso 2008-2016. A partir de este último año, se presenta una desaceleración en los rubros de remuneraciones y bienes duraderos. La evolución de estos agregados se traduce en una disminución en el ritmo de crecimiento de la serie de gasto total entre 2017-2019.

---

<sup>8</sup> Presentación facilitada por Humberto Villalta, octubre 2020.

Gráfico 10  
Crecimiento en gastos ejecutados reales. índice 2007=100



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

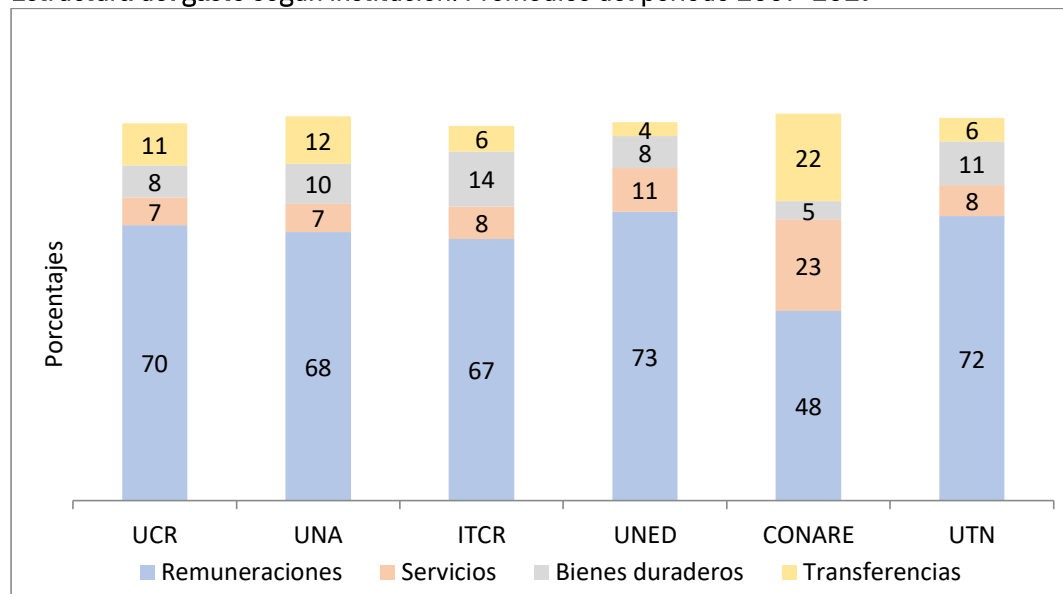
### Siete de cada diez colones del gasto se pagan en remuneraciones, la mitad de eso son incentivos

Cuatro rubros constituyen más del 95% del gasto de las instituciones de educación superior estatales: Remuneraciones, Servicios, Bienes Duraderos y Transferencias. Las remuneraciones constituyen el renglón con mayor peso relativo, cerca de siete de cada diez colones de gasto se destina a ellas.

Los gastos en servicios oscilaron entre el 7% y el 11% en las universidades. Las transferencias tienen mayor relevancia en los casos de la UCR y UNA y reflejan los gastos en becas a estudiantes, funcionarios y ayudas a terceros, así como el pago de prestaciones laborales. Finalmente, la inversión en bienes duraderos osciló entre el 8% y el 14% mostrando el impacto sobre el presupuesto de gastos que han tenido las nuevas construcciones en los casos del ITCR, UTN y UNA.

Gráfico 11

Estructura del gasto según institución. Promedios del período 2007-2019



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

La composición del gasto en remuneraciones muestra que el componente de incentivos salariales constituye el renglón de mayor peso para la UCR, ITCR, UNED y CONARE pues oscila entre el 47% y el 51% del total de las remuneraciones. Las remuneraciones básicas representan alrededor del 31% del total, excepto en los casos de la UNA y a UTN, donde son mayores en casi un 10% del total. Los rubros de Aportes a Regímenes de Pensiones y Aportes Patronales a la CCSS representan en conjunto entre el 15% y el 18%.

La tendencia en la distribución entre salarios base e incentivos tiene algunas diferencias entre universidades. La porción que se paga por incentivos es crecientemente más importante en la UCR, UNED, CONARE y en menor medida en el TEC. En la UTN y la UNA la proporción es más estable, especialmente entre 2014-2019. En la UNA empieza a ganar peso relativo el gasto en incentivos

**Gráfico 12**  
Composición del gasto en remuneraciones según institución. 2007-2019 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

Las universidades ejecutan en promedio entre el 75% y el 81% del gasto presupuestado y el COANARE el 77,2%. Como en otras series analizadas, el porcentaje de ejecución entre los años 2014-2018 está afectado por el efecto Banco Mundial, que bajó el porcentaje de ejecución en la UCR, UNA y UNED. Sin embargo, en el caso del Instituto Tecnológico, el porcentaje más bien aumenta significativamente a partir el año 2015.

**Cuadro 1**  
Porcentaje de Ejecución del Gasto Presupuestado de las Instituciones de Educación Superior estatales. 2007-2019

	UCR	TEC	UNA	UNED	UTN	CONARE
<b>2007</b>	81,6	82,3	93,0	83,4	-	73,8
<b>2008</b>	83,0	84,3	80,4	82,2	-	115,3
<b>2009</b>	84,0	73,1	56,6	78,1	-	74,1
<b>2010</b>	84,2	77,0	83,0	80,3	86,7	74,7
<b>2011</b>	81,3	73,4	81,9	84,2	79,3	66,4
<b>2012</b>	79,5	76,4	84,8	87,4	72,6	62,8
<b>2013</b>	75,2	53,4	67,0	54,6	75,9	73,6
<b>2014</b>	81,7	55,2	80,6	79,4	78,1	72,1
<b>2015</b>	79,3	71,6	74,6	71,2	78,9	68,7
<b>2016</b>	76,9	83,5	70,9	63,6	84,3	73,5
<b>2017</b>	78,3	82,8	71,6	68,1	82,3	79,6
<b>2018</b>	80,3	84,2	72,6	69,9	83,7	81,4
<b>2019</b>	85,7	82,7	74,2	78,9	91,5	87,2
Promedio	80,8	75,4	76,2	75,5	81,3	77,2

Fuente: Elaboración propia con datos de SIPP-CGR.



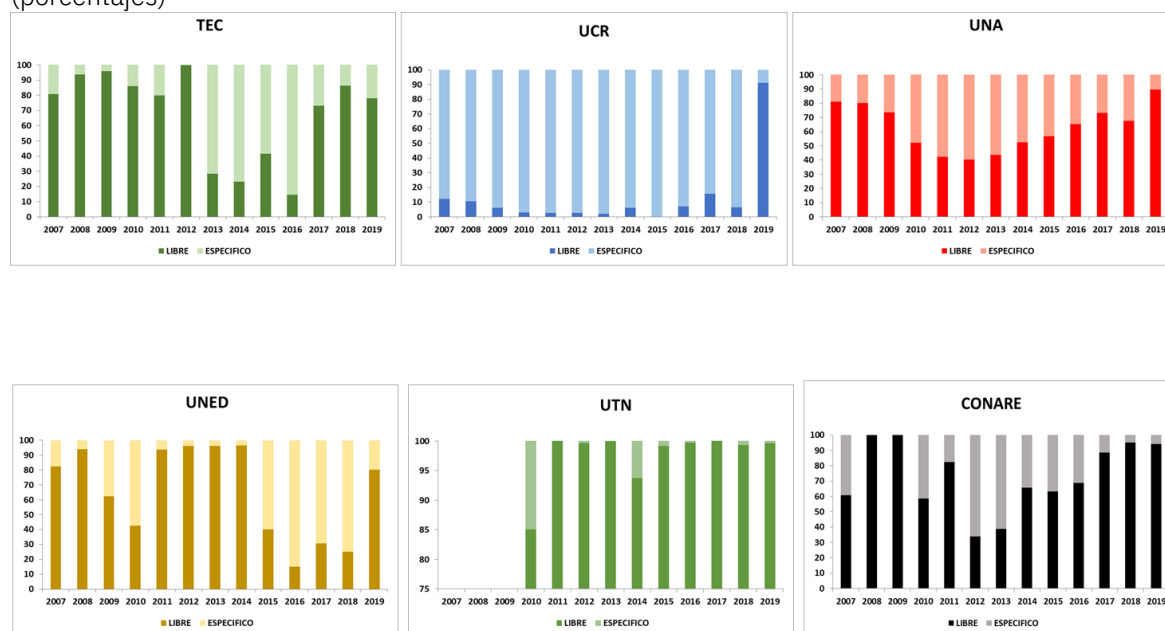
## Resultados de la gestión presupuestaria: superávits como fuente de financiamiento

Las instituciones de educación superior presentan superávit sostenido en el lapso 2007-2019. El rubro de financiamiento que incluye superávits libres<sup>9</sup> y específico<sup>10</sup> de períodos anteriores constituye el agregado que equilibra en los últimos años el desbalance entre ingresos corrientes y gastos totales. Cabe recordar que, como la mayoría de los ingresos corresponde al FESS, también la mayoría del superávit es FEES de períodos anteriores.

La cuenta de financiamiento provee entre el 15,3% y el 19,3% de los ingresos totales. Está conformado fundamentalmente de superávit libre, 60% en promedio para el período 2007-2019, pero con una clara tendencia a crecer en importancia en los últimos años. Para el 2019 el superávit libre representó el 100% en las cuentas de la UTN, 91% en la UCR, 90% en la UNA, 80% en la UNED y 78% en el TEC. Para el Conare alcanzó el 89% (gráfico 13).

Gráfico 13

Composición del Superávit real acumulado por institución. 2007-2019 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

<sup>9</sup> Superávit libre: exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos reales efectuados al final de un ejercicio presupuestario, que son de libre disponibilidad en cuanto al tipo de partida o subpartida que pueden financiar.

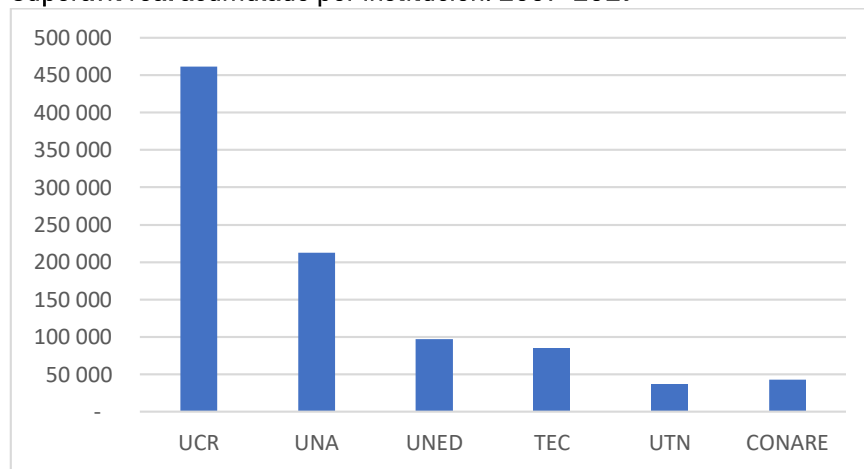
<sup>10</sup> Superávit específico: es aquel excedente que por disposición normativa u operativa se encuentra comprometido para un fin específico y que puede ser utilizado en períodos subsiguientes. Dichos recursos no podrán utilizarse para establecer el superávit del período subsiguiente, ni pueden ser gravados de ninguna forma.

La existencia de superávits recurrentes se explica por varias razones. En primer lugar, las universidades ejecutan prácticamente el 100% de los ingresos presupuestados, pero no los gastos, es decir, todas ellas operan con un porcentaje de subejecución de los gastos que para el periodo en estudio oscila por cada 100 colones que disponían para gastar, las universidades utilizaron en promedio entre 75 y 81.

Dada la diferencia entre el tamaño del presupuesto total de las universidades al examinar las cifras absolutas, el superávit real acumulado entre 2007-2019 por la UCR (¢461.730 millones) es el casi equivalente a la suma de los superávits de las otras cuatro universidades públicas (¢433.191 millones). En términos relativos, la UCR representa el 51,59% del superávit y del 53,79% del FEES acordado.

Gráfico 14

Superávit real acumulado por institución. 2007-2019



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

La existencia de superávits también está relacionada con la práctica de presupuestación de las instituciones universitarias que está más orientada por la inercia en las cifras históricas de presupuesto, que por una planificación estratégica de las necesidades de recursos.

## Escenarios de financiamiento y el impacto de la Pandemia

Una pregunta central de este estudio es ¿qué podemos esperar que les pase a los ingresos presupuestarios de las universidades públicas en los próximos 5 años? Para responderla y luego de estudiar las tendencias y composición de ingresos y gastos de cada universidad, se realizó un ejercicio de simulación de escenarios de crecimiento del FEES para el periodo 2021-2024, basado en estimaciones de crecimiento del PIB para esos años.

Es preciso aclarar dos cosas. En primer lugar, el ejercicio implicó actualizar las estimaciones del PIB en 4 ocasiones: febrero (sinCovid), abril (con Covid), julio y setiembre. En cada momento el pronóstico de caída del PIB 2020 se corregía a la baja y entonces también, fue generando cada vez un escenario más restrictivo para el FEES.

Las estimaciones del PIB se realizaron de la siguiente manera:

- Para los años 2020 y 2021 usa la tasa de crecimiento proyectado del PIB publicado en el Programa Macroeconómico del Banco Central y sus revisiones.
- Para los años 2022-2024: se calcula un promedio de las tasas de crecimiento proyectadas por fuentes internacionales (criterio experto), incluidos FMI, Banco Mundial y The Economist.
- Estas tasas se le aplican al Producto Interno Bruto a precios de mercado 2019 y años posteriores para obtener la serie del PIB nominal.
- Las tasas de crecimiento del PIB nominal se calcularon como un promedio del crecimiento del PIB nominal en los cuatro años previos a cada año por estimar así, por ejemplo, la del 2021 es el promedio de los años 2016-2020.

Las tasas de variación del PIB nominal proyectadas para cada momento de simulación de escenarios se muestran en el cuadro 2.

#### Cuadro 2

##### Tasa de crecimiento del PIB nominal estimadas 2021-2024

	Febrero Sin Covid	Abril Con Covid	Julio	Setiembre	2021
2020	5,5%	5,5%	-4,10%	-4,10%	-4,20%
2021	5,3%	3,4%	5,5%	5,5%	5,6%
2022	5,3%	2,9%	2,9%	2,9%	3,0%
2023	5,6%	3,0%	2,2%	2,2%	2,3%
2024	6,2%	3,5%	2,1%	2,1%	2,2%

Fuente. Elaboración propia con base en datos del BCCR y fuentes externas.

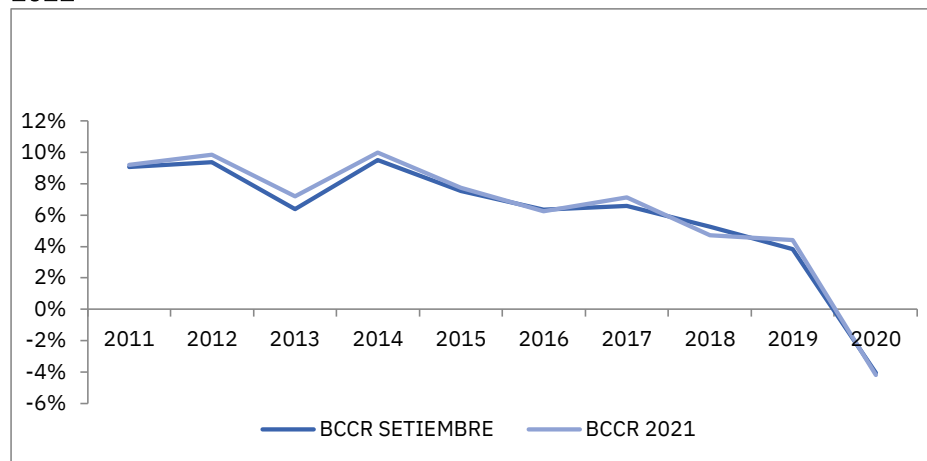
Finalmente, en el mes de marzo 2020 y ya con los datos finales de la contracción de la economía en 2020, se revisaron los escenarios para verificar que no había cambios significativos en el nivel y tendencias ya estimadas. Es preciso señalar que el Banco Central realiza cambios regularmente en las series históricas de cuentas nacionales por correcciones y mejoras que se van realizando en los métodos de estimación. Por este motivo no es conveniente utilizar las estimaciones en términos absolutos, pero sí muy necesario verificar que las nuevas publicaciones son cambien los resultados calculados.

Entre setiembre del 2020 y marzo del 2021 la serie del PIB a precios de mercado varió para todo el período 2010-2019, años base de este estudio. La serie publicada en 2021 tiene una corrección al alza para todos los años que varía de manera creciente desde un 1% mayor en

2010 hasta 3,4% en 2020 (gráfico 15). A pesar de estas diferencias, las estimaciones realizadas del FEES en diversos escenarios no sufrieron modificaciones significativas.

Gráfico 15

Crecimiento del PIB según revisiones de metodologías de cuentas nacionales entre setiembre 2020 y marzo 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR.

Cuando los ejercicios de simulación de escenarios de crecimiento del FEES se van desarrollando, ya era claro que las proyecciones se venían complicando por la situación fiscal del país y el bajo crecimiento del PIB. Señales de alerta se venían encendiendo sobre el crecimiento exponencial automático del gasto en remuneraciones. La Pandemia ocasiona un cambio sustancial en la disponibilidad de recursos en el 2020 y 2021. La situación fiscal del país implica que entre en operación la regla fiscal para el crecimiento de los gastos públicos.

### **Simulación de escenarios de crecimiento del FEES y su impacto sobre las finanzas universitarias**

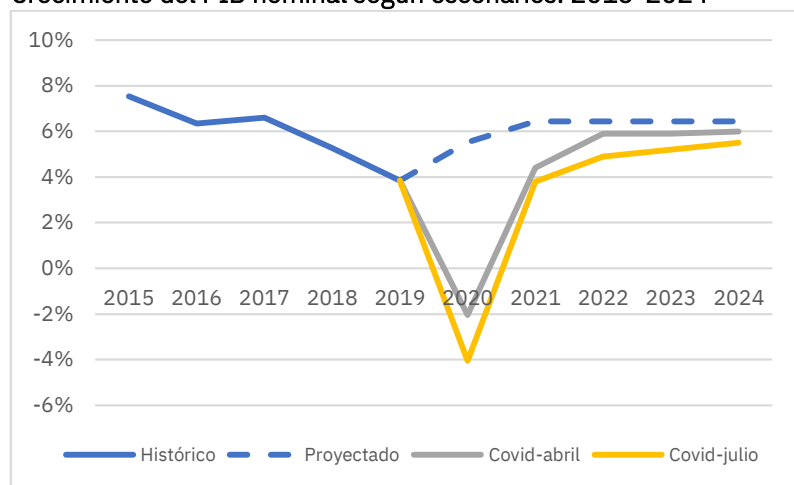
Con el fin de estimar el impacto potencial de la nueva situación económica agravada por la crisis por Covid-19 se construyeron estimaciones financieras de las trayectorias posibles del FEES en el período 2021-2024 según los pronósticos de comportamiento el PIB y con éstas se crearon escenarios de afectación potencial para cada universidad pública y para el Conare.

Cabe señalar que desde el vencimiento de la vigencia del VI Convenio de Financiamiento de la Educación Superior 2010-2015, no se ha firmado uno nuevo y la negociación del FEES se realiza año con año en el marco de la Comisión de Enlace. No existen parámetros formales para determinar el monto y el resultado de la negociación entre las partes define los recursos efectivamente asignados. La única previsión es el punto de partida de la negociación como el presupuesto del año previo más la inflación acumulada tal que las rentas que se reciben al menos se mantengan en términos reales, que se deriva del transitorio I de la Ley que reformó el artículo 78 de la Constitución Política (Ley N° 8954 del 9 de junio de 2011).

Sin embargo, en la práctica el Gobierno ha reiterado su compromiso de avanzar hacia la meta del 1,5% del PIB como asignación para el FEES acordado en el V Convenio y cuando la situación material de las finanzas públicas no permite dar una mayor prioridad macroeconómica para las universidades públicas en un año en particular, se han negociado ajustes especiales. Así, por ejemplo, en la Comisión de Enlace del 2010 el gobierno se comprometió a negociar el préstamo para el PMI con el Banco Mundial, que se hizo efectivo en 2013.

De esta manera, en el presente estudio se usa como parámetro para proyectar el FEES y el presupuesto para la UTN, las proyecciones macroeconómicas de crecimiento del PIB nominal (gráfico 16). Cabe agregar que las proyecciones sobre la inflación para el período analizado son bajas y estables (entre el 2% y el 4% con alta probabilidad de ser menor del rango de tolerancia<sup>11</sup>), con lo cual, no sería un factor que obligue al Gobierno a buscar mayores recursos para mantener el FEES en términos reales.

Gráfico 16  
Crecimiento del PIB nominal según escenarios. 2015-2024



Fuente: Elaboración propia con base en BCCR.

En el estudio se desarrollaron cuatro escenarios que combinan diversos supuestos sobre el comportamiento de algunas variables de ingresos y gastos y que son progresivamente negativos (figura 1). A medida que avanzaba el 2020 los pronósticos del impacto de la pandemia en la economía se deterioraban y las negociaciones del FEES 2021 concluyeron con un importante sacrificio, ya que, a pesar del compromiso del gobierno por autorizar en presupuestos extraordinarios los montos para compensar la reducción del FEES en comparación con el monto original del 2020, los pronósticos de su capacidad material para cumplir este acuerdo son muy reservados.

<sup>11</sup> Según el BCCR la probabilidad de que la inflación se ubique por debajo del rango de tolerancia es de alrededor de 60% durante 2021, y de 50% en 2022.

**Figura 1**  
Supuestos base de los escenarios de crecimiento del FEES proyectados.

Escenario 1 (abril)	Escenario 2 (junio)	Escenario 3 (julio)	Escenario 4 (setiembre)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consideró un análisis comparativo entre los que hubiese acontecido sin la actual Pandemia (Inercial) en contraposición de la evolución de los ingresos afectados por el FEES empleando los escenarios al mes de abril de 2020.</li> <li>• Este escenario consideró la evolución de agregados macroeconómicos a partir de la primera revisión del Programa Macroeconómico del BCCR del mes de abril.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se desarrolló a partir de una comparación de los resultados de crecimiento económico en el mes de abril (caída en el PIB de 3,6%) con un escenario pesimista, que en un inicio supuso una disminución de 5% en el ritmo de crecimiento de la producción nacional en 2020.</li> <li>• Este escenario se simuló previamente a que el BCCR diera a conocer su segunda revisión de las perspectivas económicas a finales del mes de julio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lleva a cabo un análisis comparativo a partir de tres aspectos particulares.</li> <li>• Por una parte, la perspectiva de crecimiento del mes de abril y por la otra, la segunda revisión del Programa Macroeconómico del BCCR de finales del mes de julio.</li> <li>• Adicionalmente, se ajusta el monto del FEES para 2020 a la baja (-38.200 millones) de acuerdo a lo establecido en el segundo presupuesto extraordinario aprobado en agosto del 2020.</li> <li>• Finalmente, se simulan los efectos de un eventual aumento en la eficiencia administrativa de las universidades y se considera el efecto de las transferencias que realizan las diversas fundaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa los mismo supuestos del escenario 3, pero parte de un FEES 2021 de ₡ 484.318 millones, en lugar del original aprobado para el 2020 y que no logró ejecutarse de ₡ 512,781 millones.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Todas las estimaciones parten del comportamiento esperado en el crecimiento del PIB, indicador proxy de la capacidad del Estado de financiamiento de la educación superior, pero mediado por las condiciones fiscales imperantes (figura 2). Luego de estimar el PIB nominal se procede a calcular la regla fiscal, ya que el horizonte de la razón Deuda/PIB superaría el 70% en 2020 (efectivamente ya operaron para para los presupuestos públicos 2020 y 2021). Las estimaciones del Programa Macroeconómico del Banco Central 2021-2022 estiman la razón deuda/PIB entre 72,5% y 76% en el período de estudio.

**Figura 2**  
Proceso de creación de las simulaciones de crecimiento del FEES



Fuente: Elaboración propia.

Las simulaciones parten de estimar un contrafactual Con/Sin Covid en el mes de abril. Al realizar este cálculo se aplica la regla fiscal pura (65%), ya que el Ministerio de Hacienda no había publicado los parámetros específicos de la regla fiscal.

A partir de ahí, los supuestos sobre la regla fiscal y su traspaso al crecimiento del FEES van variando en cada escenario, pero el primer cálculo de abril, cuando se simula el efecto Covid primera vez, se mantiene.

Con la estimación de la regla fiscal se aplica un supuesto más restrictivo para el crecimiento del FEES, ya que el PIB crece menos que el gasto público. Por ejemplo, el primer año que operó la regla fiscal, el FEES inicial del 2020 creció 2,32%, pero la regla fiscal fue de 4,67%.

En cada escenario que se fue generando en los meses siguientes, se supuso un crecimiento del FEES como una fracción cercana al 50% de la regla fiscal (figura 3), y siempre el escenario 1 “Abril Con Covid” se emplea como contrafactual, es decir, sirve para calcular el cambio esperado en los ingresos (FEES).

Figura 3

Supuestos sobre la regla fiscal y efecto sobre proyecciones de crecimiento del FEES

Escenario 1 (abril)	Escenario 2 (junio)	Escenario 3 (julio)	Escenario 4 (setiembre)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEES crece 2,32% en 2020</li> <li>• Se aplica regla fiscal pura en 2020</li> <li>• A partir de 2021 se calcula como el 65% del PIB promedio de 4 años</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEES crece 2,32% en 2020</li> <li>• En 2021 escenario abril es 50% de regla fiscal y el de junio aplica un 50% del escenario de abril pues es una simulación restrictiva</li> <li>• A partir de 2022 escenario abril sigue regla fiscal</li> <li>• El de junio es 50% de su regla fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2020 se recorta el FEES en -5,3%</li> <li>• En 2021 se simula que vuelve al nivel 2020</li> <li>• A partir de 2022 escenario abril sigue regla fiscal</li> <li>• El de junio es 55% de su regla fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2020 se recorta el FEES en -5,3%</li> <li>• 2021 crecimiento equivale al 50% de la regla fiscal (4,13%)</li> <li>• A partir del 2022 escenario abril mantiene regla fiscal</li> <li>• El de setiembre es un 50% de su regla fiscal</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En cada escenario se adoptó un único comportamiento de evolución del gasto (diferente para cada uno de los 4) para poder comparar los diversos escenarios de ingresos.

La regla fiscal se basa en el promedio de crecimiento del PIB de los últimos tres años, es decir, aun cuando en un año (como el 2020) el PIB decrezca, los gastos del período siguiente (2021) pueden crecer si el crecimiento promedio de los dos años previos es positivo. Los supuestos específicos se presentan en el cuadro 3.

**Cuadro 3**

**Supuestos para proyectar regla fiscal y FEES según escenario**

<b>ESCENARIO 1</b>				
<b>SUPUESTO REGLA FISCAL</b>			<b>SUPUESTO REGLA FEES</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Abril Sin Covid</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Abril Sin Covid</b>	<b>Abril Con Covid</b>
2020	3,58%	3,58%	2,3%	2,3%
2021	3,45%	2,22%	3,4%	2,2%
2022	3,43%	1,86%	3,4%	1,9%
2023	3,62%	1,97%	3,6%	2,0%
2024	4,04%	2,30%	4,0%	2,3%
<b>ESCENARIO 2</b>				
<b>SUPUESTO REGLA FISCAL</b>			<b>SUPUESTO REGLA FEES</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Junio</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Junio</b>
2020	4,67%	4,67%	2,3%	2,3%
2021	4,13%	4,13%	2,1%	1,0%
2022	2,22%	1,98%	2,2%	1,0%
2023	1,86%	1,66%	1,9%	0,8%
2024	1,97%	1,68%	2,0%	0,8%
<b>ESCENARIO 3</b>				
<b>SUPUESTO REGLA FISCAL</b>			<b>SUPUESTO REGLA FEES</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Julio</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Julio</b>
2020	4,67%	4,67%	-5,3%	-5,3%
2021	4,13%	4,13%	8,0%	8,0%
2022	2,22%	1,89%	2,2%	1,2%
2023	1,86%	1,44%	1,9%	1,0%
2024	1,97%	1,38%	2,0%	1,1%
<b>ESCENARIO 4</b>				
<b>SUPUESTO REGLA FISCAL</b>			<b>SUPUESTO REGLA FEES</b>	
<b>AÑO</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Setiembre</b>	<b>Abril Con Covid</b>	<b>Setiembre</b>
2020	4,67%	4,67%	-5,3%	-5,3%
2021	4,13%	4,13%	2,1%	2,1%
2022	2,22%	1,89%	2,2%	0,9%
2023	1,86%	1,44%	1,9%	0,7%
2024	1,97%	1,38%	2,0%	0,7%

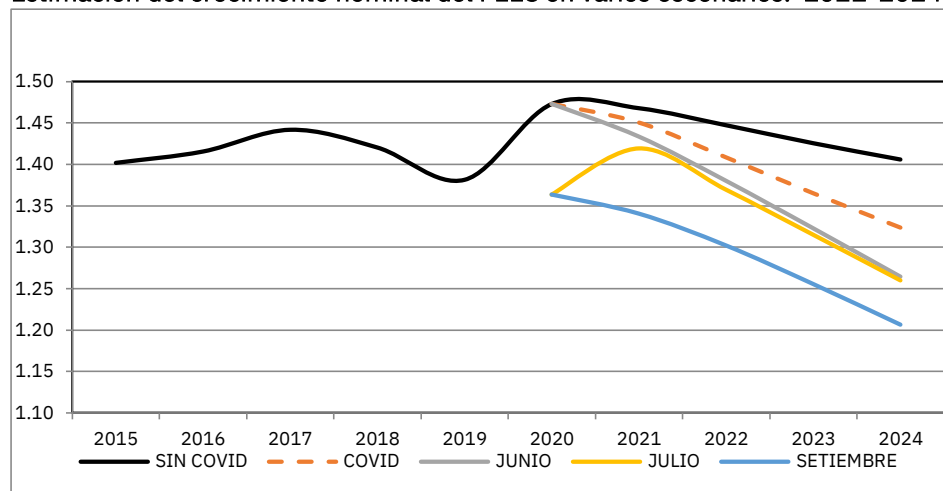
Fuente: Elaboración propia.



Con estas estimaciones se proyectó el comportamiento del FEES para el período 2021-2024 (gráfico 17). Los pronósticos se deterioraron a lo largo del 2020. La línea negra es la proyección del comportamiento del FEES sin los efectos de la Pandemia, es decir, hasta el 2019 es el comportamiento histórico y a partir del 2020 son proyecciones considerando las estimaciones de comportamiento del PIB nominal previas a marzo 2020. Las siguientes proyecciones consideran los efectos esperados en la economía en abril, junio, julio y setiembre. Finalmente, el Banco Central reportó una caída del PIB nominal de -4,2% en 2020 y la última estimación considerada en este estudio en setiembre fue de -4,1%, es decir, el año cerró aún peor de lo proyectado.

Gráfico 17

Estimación del crecimiento nominal del FEES en varios escenarios. 2021-2024

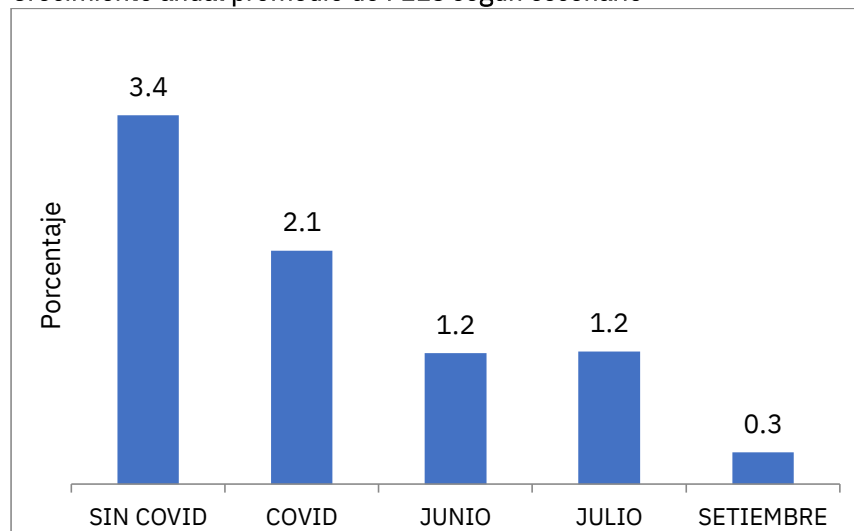


Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR y Conare.

Al cierre del 2020 las universidades estatales planificaron su operación 2021 para ajustar los presupuestos con una reducción del 5% con respecto al FEES 2020, mismo que ya tenía un importante recorte.

Los pronósticos muestran que crecimiento del FEES que tiende a estancarse, partiendo de un crecimiento nominal anual promedio en 2021-2024 de 3,4% previo a la Pandemia, cierra el año con una proyección que tiende a cero, 0,3% promedio anual estimado en octubre 2020 (gráfico 18).

**Gráfico 18**  
Crecimiento anual promedio de FEES según escenario



Fuente: Elaboración propia.

Las estimaciones específicas por escenario para cada año se resumen en el cuadro 4. La importante diferencia en los pronósticos para el año 2021 entre los escenarios 3 y 4, aun cuando la tasa de crecimiento del PIB es la misma, responde a la inclusión de un supuesto especial sobre la asignación del FEES 2020. En lugar de usar como base el FEES inicial 2020 (₡ 512,781 millones), parte del monto reportado en el 2020 (₡ 484.318 millones) y supone que el gobierno no tiene capacidad material para compensar la diferencia con presupuestos extraordinarios.

**Cuadro 4**  
Crecimiento proyectado del FEES según escenario. 2020-2024

	E0	E1	E2	E3	E4
	Sin Covid (abril)	Covid (abril)	Junio	Julio	Setiembre
2020	2,32	2,32	2,32	-5,30	-5,30
2021	3,45	2,22	1,02	8,05	2,05
2022	3,43	1,86	0,98	1,22	1,89
2023	3,62	1,97	0,83	1,02	1,44
2024	4,04	2,30	0,83	1,08	1,38

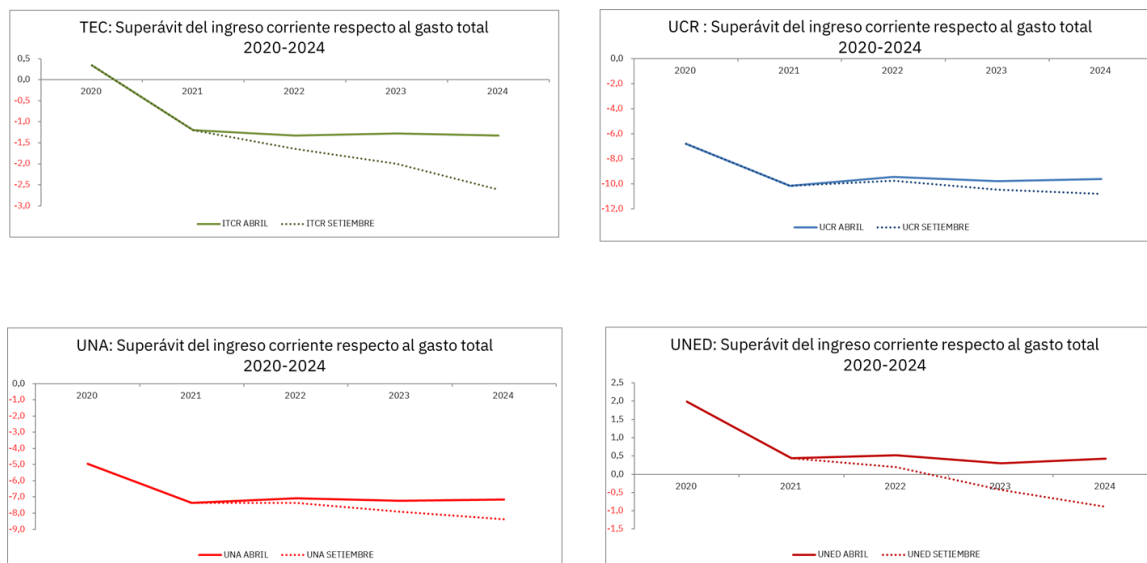
Fuente: Elaboración propia.

Dadas las proyecciones mostradas de crecimiento del FEES, de no haber cambios significativos en el crecimiento de los gastos, se espera que la brecha entre ingresos corrientes y gastos totales sea negativa por los próximos cinco años para el conjunto de las universidades que se financian con el FEES. Sin embargo, habrá diferencias entre ellas, tanto en la magnitud de la brecha como en el momento a partir del cual esta deja de tener signo positivo. El problema se prevé más agudo para la UNA y la UCR y estaría vigente durante todo el período analizado (2020-2024). Por el contrario, sería menos profundo para el TEC y la UNED, pero iría haciéndose más

grande con el paso de los años. En la primera de estas universidades la cuenta de financiamiento dejaría de ser una opción para compensar las brechas a partir del 2021 y en la UNED lo sería a partir del 2022.

### Gráfico 19

Superávit del ingreso corriente respecto al gasto total según universidad. 2020-2024  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

## Comportamiento proyectado de ingresos y gasto por escenario

La tendencia previa en el crecimiento de los ingresos de cada universidad, y su dependencia del FEES determina el impacto de los pronósticos sobre los ingresos futuros. Similar en el lado de los gastos. Las proyecciones específicas se detallan para cada escenario.

### Escenario 1

Por el lado del gasto, los supuestos se fundamentan en dos aspectos básicos. Primero, para el año 2020, se toma como referencia el gasto presupuestado reportado en el SIPP de la CGR, el cual muestra una disminución nominal en todos los casos. Para el lapso 2021-2024 se considera una regla de crecimiento del gasto correspondiente al crecimiento promedio de los últimos 4 años.

Segundo, para efectos comparativos, se establece un único escenario de incremento en el gasto total presupuestado, para cada universidad. Se escogió para tal efecto el escenario de crecimiento correspondiente al caso de Con-Covid (abril). El gasto ejecutado se estimó a partir del promedio de ejecución del gasto presupuestado de los últimos tres períodos. Los resultados se muestran en el cuadro 5. El crecimiento promedio estimado para el período 2021-2024 es 2,54%, siendo menor para el TEC (2,22%) y la UNA (2,38%) y superior en el caso de CONARE (2,61%), la UCR (2,62%) y la UNED (2,87%).

La UCR, UNED y el CONARE cerrarían en este escenario al 2024 sin compensar la fuerte contracción de los gastos del 2020.

#### Cuadro 5

##### Escenario 1: Abril Con-Covid

##### Tasas de crecimiento proyectado de los gastos

	UCR	TEC	UNA	UNED	CONARE
2015	7,90	20,60	9,52	14,59	-0,76
2016	9,11	28,68	12,88	11,39	7,20
2017	10,31	-1,44	14,91	17,35	14,68
2018	13,75	-4,95	3,95	-1,23	-4,49
2019	0,81	-6,52	-0,54	1,26	43,16
2020	-15,86	-4,67	-4,73	-13,40	-33,51
2021	3,54	2,41	2,78	4,20	3,50
2022	3,13	1,87	2,51	3,99	3,18
2023	1,19	2,39	1,84	0,42	1,16
2024	2,61	2,22	2,37	2,85	2,61

Nota: escenario de referencia

Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

En el caso de los ingresos para el año 2020 se considera, de forma análoga, los reportados en el SIPP de la CGR, que al igual que los gastos muestran una disminución nominal. La atención se centra en los ingresos corrientes, dado que la relación entre el FEES y este rubro es directa, ello permite simular el impacto de variaciones en el FEES sobre dichos ingresos. Los resultados de la simulación se muestran en el cuadro 6.

## Cuadro 6

Comparación de efectos de la regla fiscal en los ingresos corrientes.

### Tasas de crecimiento según escenario

Escenario Abril Con-Covid					
	UCR	TEC	UNA	UNED	CONARE
2021	1,75	2,41	3,74	1,18	5,36
2022	1,89	1,93	1,64	2,20	2,35
2023	2,10	1,86	1,61	2,09	0,61
2024	2,20	2,35	2,61	2,11	3,05
Escenario Abril Sin-Covid					
	UCR	TEC	UNA	UNED	CONARE
2021	2,97	3,64	4,99	2,39	6,63
2022	3,46	3,49	3,20	3,77	3,92
2023	3,76	3,51	3,26	3,74	2,24
2024	3,94	4,09	4,36	3,84	4,81

Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

## Escenario 2

El escenario 1 representó un ejercicio exploratorio. En el segundo escenario se planteó un ejercicio para estimar las consecuencias de un empeoramiento en las condiciones macroeconómicas a junio 2020. En este momento el Banco Central no había publicado la revisión del Programa Macroeconómico.

Se consideraron nuevamente dos escenarios de COVID, el primero correspondiente a las estimaciones de caída en la producción del mes de abril y un segundo escenario suponiendo que la caída en el PIB sería del orden del 5% en 2020 y una recuperación del 3% para 2021. El objetivo del escenario 2 fue el de contrastar un escenario negativo con uno de peor desempeño.

En este caso se partió del incremento máximo en el gasto corriente según la regla fiscal para los años 2020 y 2021, los porcentajes respectivos definidos por el Ministerio de Hacienda son de 4,67% y 4,13 respectivamente.

Dado que la regla fiscal opera para el gasto corriente fue necesario estimar el impacto sobre el gasto total. Eso se hizo mediante un análisis de proporciones para cada una de las universidades respecto a la relación Gasto Corriente/Gasto Total Presupuestado. Los resultados para el período 2020-2021 se muestran en el cuadro 7.

**Cuadro 7**

Escenario 2: Estimación del Gasto Presupuestado a partir del Gasto Corriente según institución. 2020-2021 (millones de colones)

	TEC		UCR		UNA		UNED	
	GP	CG	GP	CG	GP	CG	GP	CG
2007	20.803	15.011	104.857	78.452	41.329	34.324	18.164	13.834
2008	25.736	18.508	126.552	95.717	52.714	38.322	24.233	18.237
2009	36.102	22.432	155.447	118.357	70.608	34.592	32.514	23.364
2010	36.927	25.590	173.515	135.366	76.462	54.778	36.181	26.950
2011	45.305	28.890	201.553	151.936	81.181	62.413	37.427	29.875
2012	49.440	32.973	229.587	169.140	88.343	69.072	37.781	31.840
2013	79.016	37.535	272.645	187.436	120.370	74.800	66.784	34.813
2014	85.671	41.635	269.738	203.312	109.217	81.956	50.911	39.385
2015	79.664	48.313	299.825	223.662	129.324	90.509	65.050	44.095
2016	87.866	53.369	337.183	240.686	153.465	97.878	81.180	47.138
2017	87.391	57.124	365.402	260.598	174.653	104.680	88.956	49.410
2018	81.603	60.797	405.280	293.991	179.142	111.755	85.643	51.840
2019	77.715	60.392	382.641	296.140	174.257	115.583	76.746	53.175
2020	77.969	63.212	385.859	309.969	176.407	120.981	77.300	55.658
2021	78.185	65.822	387.067	322.771	177.830	125.977	75.407	57.957

Nota: GP: Gasto Presupuestado, GC: Gasto Corriente.

Fuente: Elaboración propia con base en

Considerando el porcentaje de subejecución promedio del gasto presupuestado es factible estimar el gasto ejecutado para el lapso 2020-2021. El crecimiento promedio estimado para el período 2021-2024 es 2,60%, siendo menor para el TEC (2,47%), la UCR y la UNED (2,54%), cercano al promedio para la UNA (2,64%) y superior en el caso de CONARE (2,83%).

La UCR, UNED y el CONARE cerrarían en este escenario al 2024 sin compensar la fuerte contracción de los gastos del 2020.

	UCR	ITCR	UNA	UNED	CONARE
2015	7,90	20,60	9,52	14,59	-0,76
2016	9,11	28,68	12,88	11,39	7,20
2017	10,31	-1,44	14,91	17,35	14,68
2018	13,75	-4,95	3,95	-1,23	-4,49
2019	0,81	-6,52	-0,54	1,26	43,16
2020	0,84	1,27	0,12	0,72	-20,18
2021	4,13	3,64	4,71	4,13	5,92

	UCR	ITCR	UNA	UNED	CONARE
2022	2,22	2,46	1,94	2,22	1,36
2023	1,86	1,74	2,00	1,86	2,30
2024	1,97	2,03	1,90	1,97	1,75

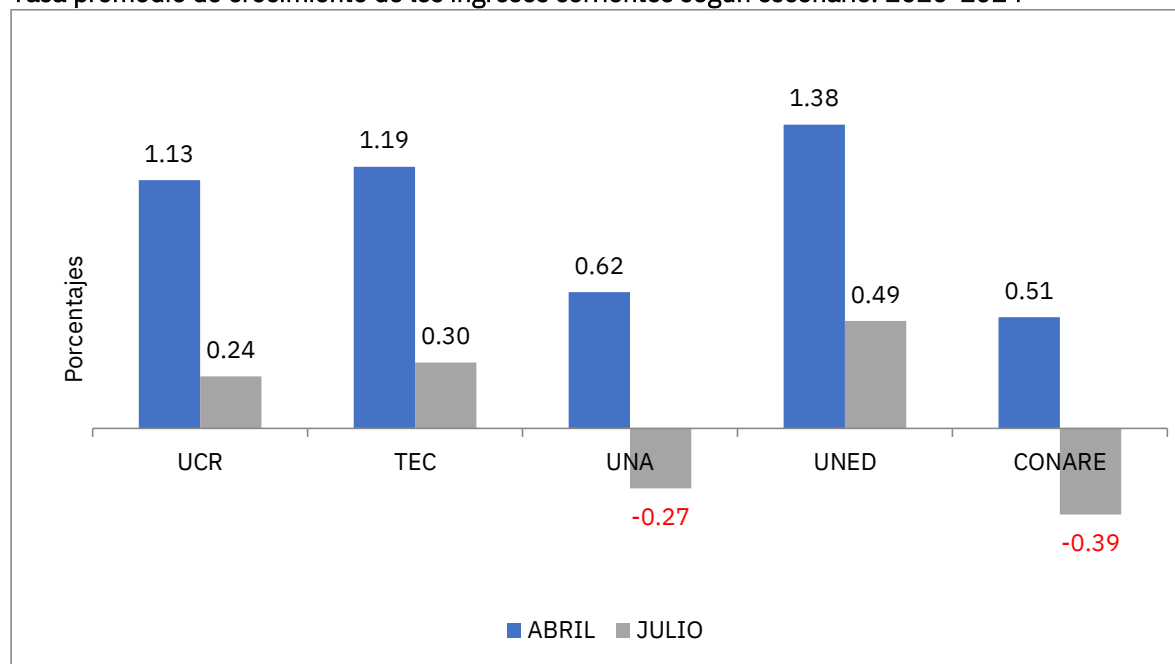
Fuente: Elaboración propia con base en

En el caso de los ingresos, se plantea una regla fiscal del FEES mucho más restrictiva que para el gasto. En el año 2020, la regla fiscal establece un incremento máximo del 4,67% mientras que el FEES negociado implicó un aumento del 2,32% es decir aproximadamente un 50%. La regla fiscal ajustada para el escenario de abril equivale al 50% del incremento establecido por la regla fiscal. En el caso del escenario de junio, la regla se torna más restrictiva, suponiendo un 50% de la regla fiscal de abril para el año 2020 y posteriormente un 50% del valor de la regla fiscal para 2021-2024 del escenario de junio.

Los efectos de la segunda simulación son importantes en pérdida de ingresos y para el caso de la UNA y el CONARE vuelve negativa la estimación de crecimiento (gráfico 20).

Gráfico 20

Tasa promedio de crecimiento de los ingresos corrientes según escenario: 2020-2024



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

### Escenario 3

A finales de julio, el BCCR presentó su segunda revisión del Programa Macroeconómico y las perspectivas para el presente año. El Banco indicó que se estimaba una disminución en la actividad económica del orden del 5% para el año 2020 con un leve repunte (2,3%) para el siguiente año. Por otra parte, la Asamblea Legislativa aprobó el segundo presupuesto extraordinario que presentaba un recorte de 38,200 millones para el FEES. Esta conjunción de eventos obligó a plantear un tercer escenario con la finalidad de comparar el efecto sobre la situación financiera de las instituciones de educación superior.

Por el lado del gasto, en la Addenda del FEES 2020 se establece en el inciso B. que:

*B.- Las universidades públicas acuerdan reducir sus inversiones y gastos previstos para el presente ejercicio económico en la suma de cuarenta y ocho mil millones de colones (¢48.000.000.000.00); de los cuales treinta y cinco mil millones (¢35.000.000.000.00) corresponden al presupuesto de las universidades destinado para gastos de capital, monto este último (¢35.000.000.000.00) que el Ministerio de Hacienda acuerda trasladarlo y adicionarlo en el financiamiento del Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES 21-25). Esta posposición no afectará la base de cálculo del FEES para el ejercicio 2021.*

Para este caso, en particular, se simula la disminución del gasto corriente en las universidades por un monto total de 13.000 millones de colones. Dicha disminución se distribuye empleando la importancia relativa de cada una de ellas en el total de gasto corriente, tal que le corresponde a la UCR absorber una disminución de 7.329 millones, a la UNA de 2.860 millones, al TEC por 1.495 millones y a la UNED por 1.316 millones.

Los efectos de esta disminución se verán reflejados en la estructura final del gasto presupuestado. Otro supuesto que se realiza es que la disminución del gasto representa un choque de naturaleza transitoria, es decir, solo opera en el año 2020. El ejercicio anterior repercute de forma directa en la dinámica del gasto específicamente para el año 2020, tal y como se ilustra a continuación:



**Cuadro 8**

**Escenario 3: Julio**

**Tasas de crecimiento proyectado de los gastos**

	UCR	ITCR	UNA	UNED	CONARE
2015	7,90	20,60	9,52	14,59	-0,76
2016	9,11	28,68	12,88	11,39	7,20
2017	10,31	-1,44	14,91	17,35	14,68
2018	13,75	-4,95	3,95	-1,23	-4,49
2019	0,81	-6,52	-0,54	1,26	43,16
2020	-3,82	-2,58	-0,85	-3,39	-14,75
2021	5,84	3,64	4,71	4,13	5,92
2022	1,39	2,46	1,94	2,22	1,36
2023	2,28	1,74	2,00	1,86	2,30
2024	1,76	2,03	1,90	1,97	1,75

Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

En este ejercicio como en los anteriores, opera la regla fiscal para los años 2020-2021 para simular el aumento en el gasto corriente. Lo anterior afecta el nivel de gasto presupuestado y con ello el gasto ejecutado.

Cuadro 9

Escenario 3: Estimación del Gasto Presupuestado a partir del Gasto Corriente según institución. 2020-2021 (millones de colones)

	ITCR		UCR		UNA		UNED	
	GP	GC	GP	GC	GP	GC	GP	GC
2007	20.803	15.011	104.857	78.452	41.329	34.324	18.164	13.834
2008	25.736	18.508	126.552	95.717	52.714	38.322	24.233	18.237
2009	36.102	22.432	155.447	118.357	70.608	34.592	32.514	23.364
2010	36.927	25.590	173.515	135.366	76.462	54.778	36.181	26.950
2011	45.305	28.890	201.553	151.936	81.181	62.413	37.427	29.875
2012	49.440	32.973	229.587	169.140	88.343	69.072	37.781	31.840
2013	79.016	37.535	272.645	187.436	120.370	74.800	66.784	34.813
2014	85.671	41.635	269.738	203.312	109.217	81.956	50.911	39.385
2015	79.664	48.313	299.825	223.662	129.324	90.509	65.050	44.095
2016	87.866	53.369	337.183	240.686	153.465	97.878	81.180	47.138
2017	87.391	57.124	365.402	260.598	174.653	104.680	88.956	49.410
2018	81.603	60.797	405.280	293.991	179.142	111.755	85.643	51.840
2019	77.715	60.392	382.641	296.140	174.257	115.583	76.746	53.175
2020	75.003	61.717	380.075	302.640	174.693	118.120	74.148	54.342
2021	75.208	65.822	392.349	322.771	181.269	125.977	73.644	57.957

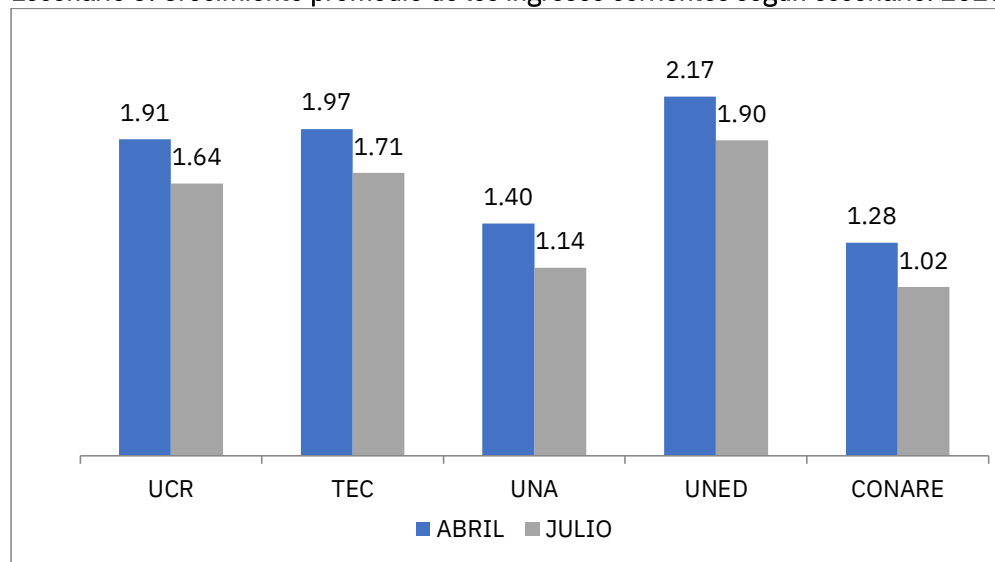
Nota: GP: Gasto Presupuestado, GC: Gasto Corriente.

Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

Por el lado de los ingresos este escenario supone una disminución de 38.200 millones para el año 2020 (que efectivamente sufrieron los presupuestos universitarios), pero se supone que el monto base para negociar el FEES para el año 2021 se ubicará en la misma cifra que el negociado en 2020, es decir, 512.781 millones. A partir del año 2022 opera la regla fiscal para el FEES.

Gráfico 21

Escenario 3: Crecimiento promedio de los ingresos corrientes según escenario: 2020-2024

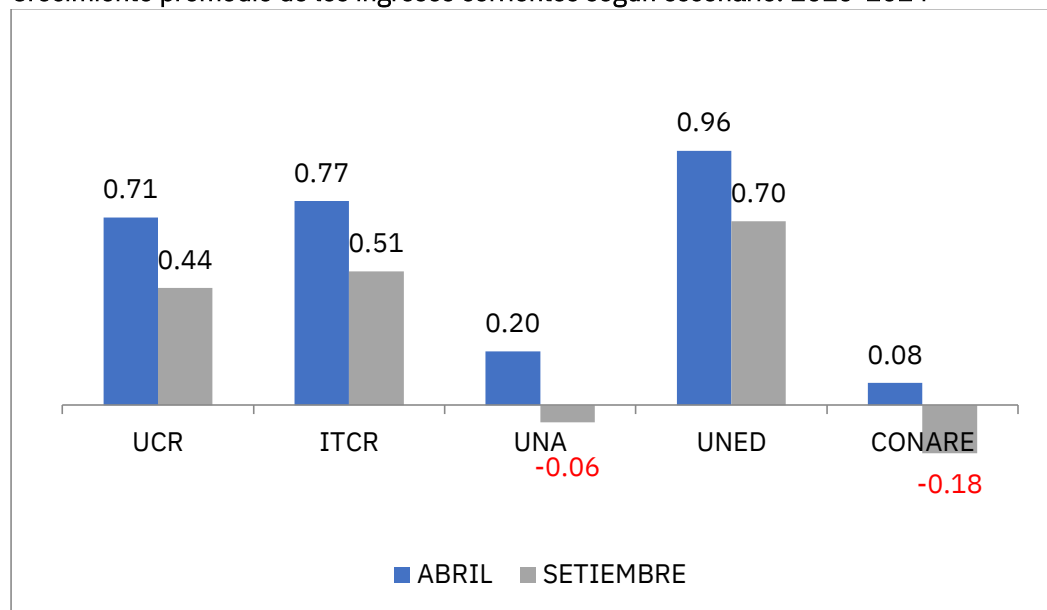


Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

#### Escenario 4

El escenario 4 que se generó en setiembre tiene los mismos supuestos que el tercero, pero parte de un FEES 2021 de ¢ 484.318 millones, en lugar del original aprobado para el 2020 y que no logró ejecutarse de ¢ 512,781 millones. En los gráficos se presentan los efectos.

Crecimiento promedio de los ingresos corrientes según escenario: 2020-2024



Fuente: Elaboración propia con base en SIPP-CGR.

## **Ajustes de corto plazo para cambiar las reglas de crecimiento en gasto por remuneraciones son inevitables**

Desde el lado del gasto, los ajustes lucen inevitables y habrá que revisar especialmente el ritmo de crecimiento de las remuneraciones, como también su nivel y composición. Siendo que 7 de cada 10 colones se gastan en masa salarial, no solo es el rubro que permitiría un cambio sustancial en los resultados financieros, pero, además los otros componentes del gasto no tienen mucho margen de recorte y no acumulan crecimientos relevantes para el balance presupuestario. En la definición de las estrategias para cambiar el patrón de crecimiento del gasto en remuneraciones, será necesario considerar las proyecciones actuariales del ritmo de jubilación y reemplazo del personal actual y cuáles serán los salarios base de entrada de futuros académicos, temas que también estará mediado por el resultado en la tramitación de la Ley de Empleo Público.

Para este estudio se realizó una simulación financiera sencilla para estimar el efecto potencial de una reducción de la masa salarial aplicando de manera diferenciada un ajuste a las remuneraciones para personal administrativo y docente.

Como se ha venido analizando en la ponencia, dado el peso de las remuneraciones en el gasto total y el escaso margen para generar suficiente holgura presupuestaria con otras fuentes de gasto, es necesario un ejercicio de revisión de medidas alternativas para cambiar las tendencias de crecimiento automático del gasto en remuneraciones. Sin entrar a proponer ninguna medida específica, se realizan algunas estimaciones de cuántos recursos lograría ahorrar una reducción de la masa salarial que cubre remuneraciones a personal académico y a personal administrativo.

La simulación parte de las remuneraciones históricas 2007-2019 por universidad y se estiman las tasas de crecimiento esperadas 2020-2024 (*ceteris paribus*), de la siguiente manera:

- 2020 = tasa crecimiento 2019 + diferencia promedio en puntos porcentuales en las tasas de crecimiento 2019-2018.
- 2021 = tasa crecimiento 2020 + diferencia promedio en puntos porcentuales en las tasas de crecimiento 2020-2019).
- 2022-2024: promedio de tasa de crecimiento esperado en los 2 los previos.

Aplicando las tasas de crecimiento proyectadas al gasto efectivo en remuneraciones del 2019 se obtiene los montos absolutos proyectados de gasto en remuneraciones totales.

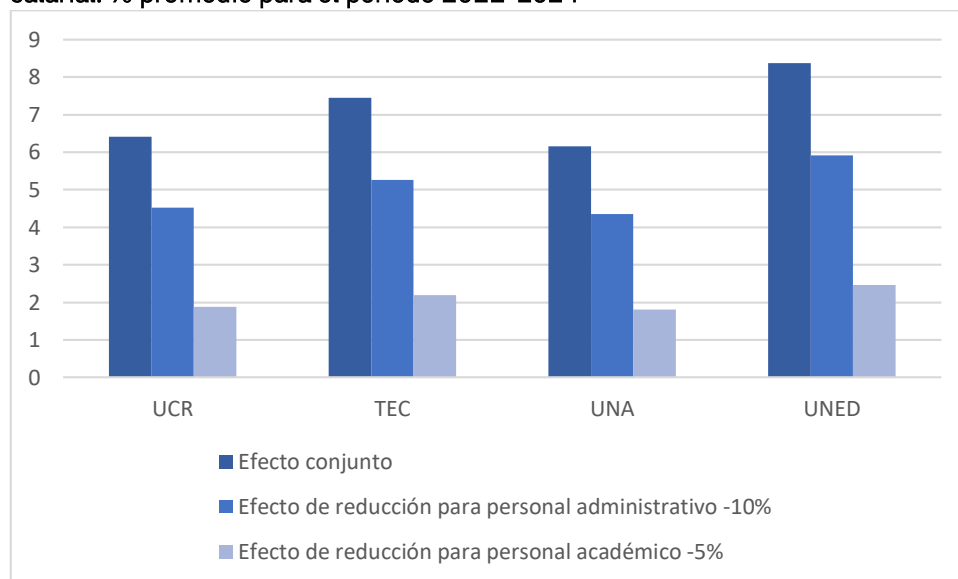
Con el dato de personal administrativo y académico del TEC en tiempo completo equivalente se supone que es el mismo en todas las universidades y se divide el gasto total proyectado en remuneraciones con esta proporción que es de 45,38% en académicos y 54,62% en TCE de personal administrativo y de servicios (datos promedios para el período 2013-2019). Aunque

los datos de las demás universidades pueden diferir, se verificó en las entrevistas que la masa salarial que se destina a pago de personas en funciones administrativas y de servicios es algo superior al 50% del total de pago en remuneraciones.

Una vez estimados el gasto en remuneraciones separado en los dos componentes se estima cuántos recursos liberaría para el período 2021-2024 una reducción del 10% en la masa salarial dedicada a personas administrativo y un 5% para personal académico. Dada las proporciones que representan cada rubro en el gasto total en remuneraciones, el efecto conjunto de la reducción en ambas partidas equivaldría a un 7,7% del gasto total en remuneraciones, es decir, un 5,39% del gasto total de las 4 universidades (estimado en 31.109 millones de colones para el 2021), lo que por ejemplo supera en 3.500 millones de colones al sacrificio general de recursos que se acordó en la Comisión de Enlace para el FEES 2021 (27.590 millones de colones).

Gráfico 22

Efecto estimado sobre los ingresos corrientes por FEES institucional, de alternativas de reducción de la masa salarial. % promedio para el período 2021-2024



Fuente: Elaboración propia con base en SIIP-CGR y TEC.

Viendo la magnitud de los números y luego de conversar con 15 informantes clave, es claro que las medidas para revisar el gasto en remuneraciones deben ser múltiples y para decidir cuál paquete de reformas es el más conveniente hay que estimar el rendimiento en ahorro de masa salarial de las diversas alternativas, que en conjunto deben permitir no solo no afectar el desarrollo de las actividades esenciales, pero aumentarlas.

Las posibles medidas a analizar son de dos tipos: racionalización del gasto actual y rediseño del sistema de remuneraciones base y sistema de mérito académico. Por ejemplo, es necesario estudiar opciones para:

- Racionalización en las plazas administrativas (¿cuántas necesitamos, 50% del personal en TCE en funciones administrativas es necesario, es lo deseable?)
- Racionalización en los incentivos tanto a personal administrativo como a personal en funciones académicas (eliminar disparadores automáticos de crecimiento de la masa salarial).
- Racionalización en gasto en remuneración a personal en servicios generales (buscar opciones más costo eficientes en la contratación de servicios a terceros).

La reflexión que se propone es que para lograr un aumento significativo en cobertura se requería más personal docente y que una racionalización del gasto en remuneraciones liberaría recursos que se podrían destinar a financiar más personal académico.

### Medidas Contención del gasto aplicadas por las universidades públicas

A partir del año 2016-2017 pero con más fuerza desde 2019 las universidades públicas han tomado un conjunto de medidas de contención del ritmo de crecimiento de los gastos inspiradas en un problema real de sostenibilidad financiera en el corto plazo (figura 4). Es decir, aunque la crisis económica generada por la Pandemia que afectó todos los presupuestos públicos del año 2020 implicó ajustes mayores, las medidas iniciaron previamente, algunas propiamente derivadas de políticas internas, otras impulsadas por reformas legales en materia de presupuestos públicos.

Figura 4  
Principales medidas de contención el gasto aplicadas por las Universidades Públicas



Fuente: Elaboración propia con base en sistematización de entrevistas.

Entre las medidas previas al 2020 que resultan significativas en términos de contención del crecimiento de los gastos cabe destacar:

- Modificaron normativa s internas para homologar sus pluses salariales al Título III de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que reforma la Ley de Salarios de la Administración Pública. Estos cambios han sido aplicados por algunas desde el año 2019 y otras a partir del 2020.
- Cumplen con Título IV de “Responsabilidad Fiscal de la República”, de la Ley 9635, referente a la entrada en vigencia de la regla fiscal para el crecimiento del gasto público.
- La Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, renegociaron sus convenciones colectivas.

En los últimos ejercicios presupuestarios y con mayor énfasis en el 2020, las universidades estatales han aplicado otras medidas de contención del gasto como son:

- Dedicaciones exclusivas solo para personas licenciadas y según el interés institucional
- Disminución de plazas administrativas
- Disminución del porcentaje de dedicación exclusiva
- Restricción y reducción del pago por tiempo extraordinario
- Revisión y reducción de cargas académicas para la asignación de jornadas
- Reducción de cuartos de tiempo adicional en académicos
- Disminución en porcentajes y regulaciones para el incentivo por mérito académico para personal administrativo
- Revisión y ajuste de normativa para carrera profesional o administrativa y régimen académico
- UCR emitió la resolución R-171-2020 (junio 2020) en la que anuncia que no se otorgará el ajuste salarial por incremento del costo de vida a las funcionarias y funcionarios de la institución y los recursos destinados para dicho concepto fueron inyectados al sistema de becas de atención socioeconómica.

En el Informe de Rectoría de la UCR 2019-2020 se menciona que el conjunto de medidas generó un ahorro de 47 mil millones de colones e incluyeron ajustes salariales, plazas, anualidades, dedicaciones exclusivas, tiempo extraordinario, suplencias y ahorro de energía (página 128).

En la UNED para el año 2019 el incremento de los ingresos reales totales fue del 2,69%, superior al de los gastos totales (1,26%). Dicho comportamiento fue posible gracias al efecto de la política de restricción del gasto institucional iniciada en años anteriores, con aumentos salariales controlados, creación mínima de plazas nuevas e incrementos de jornada, centralización de las partidas de operación más relevantes y otras medidas de contención del gasto.

El Informe de Rendición de Cuentas 2015-2020 de la rectoría en la UNA detalla medidas de contención que resultaron en ahorros cercanos a los 7 mil millones de colones, siendo el rubro

más relevante la reducción del gasto en servicios públicos, la posposición de compra de vehículos y una serie de recortes en gasto menores como alquileres, publicidad entre otros.

Desde el año 2015 el TEC ha logrado bajar el ritmo de crecimiento de las remuneraciones y aumentar el porcentaje de ejecución del presupuesto, tal y como se documenta en el Informe de Labores de Rectoría 2018. Para el 2019 luego de analizar los resultados del estudio actuarial se implementan una serie adicional de medidas como: minimizar el recargo de funciones, minimizar el tiempo extraordinario, suspensión de licencias sabáticas durante el 2019, habilitar a los profesores pensionados ad honorem, requerimiento de que todos los profesores impartan al menos un curso, bajar inversión de acreditación, fijar como límite una beca al año por funcionario, disminuir el presupuesto de la Administración Activa en las partidas de viáticos y transporte en un 40%.

Estas medidas responden tanto a la reducción del ritmo de crecimiento de los ingresos experimentado al menos desde 2017, como a las restricciones especiales del 2020 y 2021 que incluyeron:

- La obligación de destinar 35.000 millones del FEES a gastos de capital (la pretensión inicial del Ministerio de Hacienda fue redestinar para transferencias de capital un monto de 70.000 millones).
- El recorte de 10.000 millones al FEES 2019 aplicado en la Asamblea Legislativa.
- Derogación de leyes de transferencias de aplicación específica por la entrada en vigencia de la Ley 9635 (Título IV, Artículos 22, 23 y 24).
- Acuerdo de la Comisión de Enlace de julio 2020 que implicó reducir y postergar gastos e inversiones previstos para el ejercicio económico 2020 por \$48 mil millones.
- El Ministerio de Hacienda, mediante un decreto ejecutivo N° 42486-H (21/07/2020) autoriza a las Universidades Públicas y al CONARE para que, por una única vez y en lo que resta del 2020, puedan excepcionalmente financiar gastos operativos con recursos de superávit libre, debido a la situación ocasionada por el estado de emergencia nacional ante el COVID-19.
- El aporte especial para atender la emergencia nacional por COVID-19: además de los \$35 mil millones de reducción del FEES que estaba asignado como transferencia de capital, se suman \$3.200 millones como transferencia corriente, así como una transferencia a la Comisión Nacional de Emergencias la suma de \$9.800 millones.

Además, como parte del apoyo de las universidades al país, para enfrentar su situación económica, aceptaron un ajuste de su presupuesto 2021 de un 5% respecto al monto que constitucionalmente les correspondía, lo que significan \$27.590 millones menos. También se comprometieron a tomar las medidas internas necesarias para que el ajuste no afecte el número de cupos para estudiantes de primer ingreso.

Para el año 2021 ninguna universidad pública ni el Consejo Nacional de Rectores tiene previsto el pago de reajuste salarial, ni de anualidad.



El conjunto de medidas administrativas ha generado ahorros significativos en las finanzas universitarias, lo cual ha sido invertido en reforzar los programas de becas estudiantiles, hacer aportes en investigación y desarrollo, logística de distribución y acción social comunitaria para atender el flagelo de la pandemia COVID-19 y realizar aportes al bono proteger impulsado por el gobierno para ayudar económicamente a las personas más vulnerables, desempleadas y en condición de pobreza extrema.

A pesar de este conjunto de medidas extraordinarias realizado en medio de la crisis por la Pandemia, las presiones para el crecimiento acelerado del gasto en remuneraciones persisten para los próximos años, en tanto las regulaciones internas sobre remuneraciones no sean revisadas. No es factible detener los aumentos salariales anuales ni continuar dejando sin aplicación compromisos establecidos con las Convenciones colectivas de manera indefinida.

Más allá del tema salarial, otras medidas tendientes a reducir el gasto en servicios y el costo de la administración y a hacer más eficiente el uso de los recursos también deberán prevalecer si se desea alcanzar la sostenibilidad financiera de las instituciones universitarias.

## **Reflexiones finales**

El panorama del financiamiento de las universidades públicas luce complicado para los próximos años. Las estimaciones realizadas no prevén un panorama de recuperación de los ingresos por transferencias corrientes entre 2021 y 2024 (FEES) y las otras fuentes de ingresos, tampoco muestran signos de tener capacidad de aumentar su crecimiento, tal vez ni de mantenerlo, en los próximos años.

Cabe señalar que las dudas sobre la sostenibilidad financiera de los presupuestos universitarios no inician, pero se agudizan, con los efectos de la pandemia. Lo mismo se puede afirmar sobre medidas para la contención de los gastos de las instituciones estatales de educación superior que reciben los recursos del FEES que inician al menos desde el 2017 en varias universidades y alcanzan a todas en 2020.

Por el lado de los ingresos el panorama será restrictivo, tanto por el impacto directo de la crisis económica y fiscal en la capacidad del Estado de dar contenido material a la inversión en educación superior, como por el efecto indirecto de la situación económica nacional sobre las otras fuentes de ingresos. Por un lado, el deterioro de los ingresos promedios de las familias y alto desempleo que afectarán la capacidad de aumentar el cobro por aranceles de matrícula (aunque ya para finales del 2020 estaba claro que no se espera una pérdida de matrícula). Por otro lado, los ingresos por venta de servicios enfrentarán la debilidad del Estado (principal comprador) y del sector privado (poco representativo hasta el 2020 en los ingresos por venta de servicios) para demandar servicios remunerados, así como del público general que tendrá menores ingresos para comprar servicios de capacitación en cursos de educación continua, uno de los principales rubros generadores de recursos a través de las Fundaciones.

La exploración cualitativa mostró que existe potencial para aumentar los ingresos por venta de servicios, pero requiere de una política institucional enérgica, ya que la experiencia muestra que por iniciativas individuales de académicos o de unidades académicas, no hay suficiente impulso para un crecimiento mayor. En general, se requerirá de una estrategia de innovación en el tipo de servicios ofrecidos y una diversificación de la cartera de clientes. Difícilmente alguna de estas oportunidades se concretará en el muy corto plazo, período en el que se proyecta una reducción de ingresos como continuidad de la crisis del 2020.

Desde el lado del gasto, los ajustes lucen inevitables y habrá que revisar especialmente el ritmo de crecimiento de las remuneraciones, como también su nivel y composición. Siendo que 7 de cada 10 colones se gastan en masa salarial, no solo es el rubro que permitiría un cambio sustancial en los resultados financieros, pero, además los otros componentes del gasto no tienen mucho margen de recorte y no acumulan crecimientos relevantes para el balance presupuestario. En la definición de las estrategias para cambiar el patrón de crecimiento del gasto en remuneraciones, será necesario considerar las proyecciones actuariales del ritmo de jubilación y reemplazo del personal actual y cuáles serán los salarios base de entrada de futuros académicos, temas que también estará mediado por el resultado en la tramitación de la Ley de Empleo Público.

Las transferencias corrientes que son principalmente a estudiantes (becas socioeconómicas) y aunque pueden revisarse para mejorar la eficacia de la selección de beneficiarios, no se reducirán en los próximos años y más bien, dada la situación de la economía nacional, se prevé una tendencia al alza. Los compromisos con la seguridad social no pueden recortarse, aunque un cambio en el ritmo de crecimiento de la masa salarial también podría tener un efecto positivo de contención en el crecimiento de este gasto. Por otro lado, el gasto de capital que apenas osciló entre el 8% y el 14% del gasto total en el período analizado, que incluye los bienes duraderos adquiridos con el préstamo del Banco Mundial, es decir, no solo es bajo como promedio, sino que descuidar las inversiones en infraestructura, equipamiento y tecnología puede comprometer la calidad del proceso educativo y de la investigación. Finalmente, las erogaciones que corresponden a compra de servicios y que oscilaron entre el 7% y el 11% en las universidades, pueden revisarse, especialmente en aquellas áreas susceptibles de terciarización.

En un panorama de bajos ingresos y alta inflexibilidad a la baja en el gasto, las alternativas para asegurar la sostenibilidad financiera de las universidades en el mediano plazo pasan por aplicar fuertes medidas de racionalización de gastos, aumentar la eficiencia en el uso de los recursos. Hay al menos dos riesgos de continuar posponiendo las reformas necesarias: afectar el funcionamiento esencial de las universidades y que se materialice el riesgo de que las reformas sean dirigidas por actores políticos que no pertenecen al ámbito universitario.

## Referencias

Araya Leandro, C. 2018. Modelos de financiación de la educación superior estatal: El caso de la Universidad de Costa Rica. En: Revista Electrónica “Actualidades Investigativas en Educación”, Volumen 18 Número 1, Año 2018. San José: UCR.

Arias, G., et. Al. 2018. Estrategias de Financiamiento en la educación superior: equidad y progresividad en la definición de modelos tarifarios. San José: TEC.

Arias López, R.; Barboza Chinchilla, L.A. y Solís Chacón, M. (2018). Estudio actuarial de los egresos e ingresos del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) (con corte al 31 de diciembre del 2017). Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias. Centro de Investigación en Matemática Pura y Aplicada. Abril de 2018.

Barr, N. 2003. Financing higher education: Comparing the options. London School of Economics and Political Science. London, UK.

BCCR. 2020. Programa macroeconómico y proyecciones de Inflación. [www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr)

Conare. 2021. CONTENCIÓN DE GASTO Y MEDIDAS APLICADAS EN POLÍTICA SALARIAL POR LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. Escrito por Vanessa Solano el 09 Febrero 2021. Comunicado de prensa. San José:Conare.

Contraloría General de la República. 2020. Ingresos, gastos y resultados del Sector Público (SIPP). Consultado en línea: <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html>

Eurydice. 2019. “Estudio comparativo sobre el financiamiento de la educación superior”, En: <http://bit.ly/2x0MtyZ>

Goksu, A. y Goksu, G. 2015. A Comparative Analysis of Higher Education Financing in Different Countries. *Procedia Economics and Finance*, Volume 26. Pages 1152-1158. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00945-4](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00945-4).

González Villarreal, C. 20017. Estrategias nacionales e internacionales en relación al financiamiento de la educación superior estatal en México, Costa Rica y Chile. Unidad de Investigación Institucional, Centro de Investigación y Evaluación Institucional (CIEI), Vicerrectoría de Planificación. DOCUMENTO CIEI 009-2017. UNED.

Johnstone, B. 2015. Financing Higher Education: Worldwide Perspectives and Policy Options. THF Working Paper Series No.6/2015. University at Buffalo, State University of New York (SUNY).

Vallespin, M. 2009. El papel de la financiación en el proceso de Bolonia: Un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 15.

PEN. 2019. Séptimo Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación.

Sanyal, B.C., & Martin, M. 2006. Financing higher education: international perspectives.

Wolf, A. 2016. Remaking Tertiary Education: can we create a system that is fair and fit for purpose? Education Policy Institute. King's College London.

Ziderman, Adrian (2013): Increasing Access to Higher Education Through Student Loans, CESifo DICE Report, ISSN 1613-6373, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 11, Iss. 2, pp. 11-18

### **Lista de personas consultadas**

Informantes clave: Anabelle Ulate, Pablo Sauma, Eduardo Sibaja, Julio Calvo, Contraloría General de la República (Humberto Perera, Adriana Mora, Juan Miguel Rodríguez, Gabriela Delgado, Damaris Vega y Rodrigo Paniagua).

Departamentos financieros de universidades: Delio Mora (UNED), Humberto Villalta (TEC, 2 reuniones), Sergio Ramírez e Ismael Araya (UTN), Javier Durán (UNA) y Pablo Marín (UCR).

Directores de departamentos de planificación: Juan Miguel Herrera (UNA), Carolina Calderón (UCR) y José Antonio Sánchez (TEC).

Delegadas Ejecutivas de las Fundaciones Universitarias: Lilli Cheng (FUNDEPREDI), Damaris Cordero (FUNDATEC), Olivia Arias, Marta Ramírez y Karla Guerrero (FUNDAUNA), Isabel Martínez y Junio Noguera (Fundación UCR).

Reuniones de consulta de hallazgos preliminares: Consejo de Rectoría del TEC (21 de setiembre 2020; 4 de noviembre 2020 y 18 de enero 2021), Consejo de Rectoría UNED (26 de octubre 2020), Consejo de Rectoría UNA (20 de octubre 2020), Consejo de Rectoría UTN (18 de noviembre 2020).