

CAPÍTULO

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Y PARA-UNIVERSITARIA

7

/ Sostenibilidad financiera de las universidades públicas en un contexto económico y fiscal adverso: algunas opciones por considerar

INDICE	Introducción
Introducción	293
Justificación	294
Metodología y fuentes de información	295
Principales hallazgos	296
La situación financiera de las universidades se complicaba previo a la pandemia	296
La pandemia agudiza el delicado panorama financiero de las universidades públicas	299
Opciones para las universidades en la actual coyuntura	303
Conclusiones y recomendaciones	316
Principales hallazgos	316
Implicaciones de política	317
Anexo metodológico 7.1: estimación del crecimiento del FEES 2021-2024	321
Anexo metodológico 7.2: supuestos de la simulación del impacto de una reducción en la masa salarial de las universidades públicas	321

Este capítulo especial sobre la educación superior analiza la situación financiera de las universidades públicas ante el desafío estratégico específico que les corresponde, dentro de los esfuerzos del país para impulsar el desarrollo humano sostenible: el aumento de la cobertura universitaria, con calidad y equidad, en la población costarricense.

El capítulo sobre educación superior del *Séptimo Informe del Estado de la Educación* (PEN, 2020b) evidenció que Costa Rica tiene un importante rezaigo en esta materia: el porcentaje de la población de 25 a 34 años con educación universitaria se mantuvo prácticamente estancado en alrededor del 28% entre 2007 y 2017 y, aunque aumentó a un 31% en 2019, el ritmo de cambio y el nivel que alcanzó contrastan con el incremento que exhiben en promedio los países de la OCDE.

Sin embargo, no se trata solo de que más personas tengan estudios superiores, sino de que, entre otras cosas, cuenten con la calificación profesional que los diversos sectores de la actividad económica del país demandan en la actualidad. Así mismo, este esfuerzo por aumentar la cobertura no debería agravar las brechas de equidad existentes en el sistema educativo. Por lo tanto, atender este complejo reto se vuelve aún más desafiante cuando escasean los recursos públicos y privados.

Desde hace varios años, los efectos de la desaceleración de la economía estaban convergiendo con una crítica situación fiscal, lo que motivó “una realidad que presionaba tanto a las universidades

públicas como a las privadas: para las primeras no es factible una expansión en el financiamiento estatal; para las segundas, el estancamiento del consumo de los hogares las limita. Ambas enfrentan un margen estrecho para trasladar a las familias una parte creciente de los costos operativos, sobre todo si se toman en cuenta que existen brechas de equidad socioeconómica en el acceso.” (PEN, 2019b).

A partir de este trasfondo, se planteó y aprobó la estrategia de investigación de este capítulo; sin embargo, a la compleja situación existente se agregó la crisis económica desatada por la pandemia de la covid-19, que ha desestabilizado el financiamiento de las universidades. Los recursos estatales están muy comprometidos porque se han reconducido hacia otros objetivos de política pública, por ejemplo, la atención de la emergencia sanitaria, los programas de asistencia social y de vacunación y el pago creciente de la deuda pública. Otro tanto sucede con el financiamiento privado, porque la contracción en la actividad económica generalizada afecta los ingresos familiares y fiscales, lo que lleva a reconsiderar algunas partidas de gastos, entre ellas las de educación (Iesalc, 2020).

Tomando en cuenta estas alteraciones, a lo largo del proceso de investigación se hicieron varias revisiones de los escenarios económicos que enfrentaban las universidades públicas, con el fin de incluir nuevos aspectos en el análisis. Por ejemplo, las sucesivas proyecciones macroeconómicas durante 2020, los resultados de la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) 2021 o la aplicación de la regla fiscal en el presupuesto.

Por tanto, se plantean escenarios financieros para las universidades públicas para el período 2021-2024, y se analiza el potencial de una serie de opciones para racionalizar gastos, aumentar ingresos y la eficiencia en el uso de los recursos, así como para tener un impacto significativo a corto y mediano plazo.

El capítulo se centra en el sector de las universidades estatales porque en este se cuenta con información para hacer análisis robustos, y se espera que tenga más estabilidad en la oferta de programas y centros académicos pese a la situación económica imperante. En el sector privado, la incertidumbre sobre los efectos que tendrá la crisis es mayor, y resulta difícil elaborar estimaciones y proyecciones acerca de este, dadas las limitaciones en cuanto al acceso a los datos necesarios para desarrollar análisis similares a los que se efectuaron para las universidades públicas.

Más allá de los riesgos de insostenibilidad financiera en las universidades públicas, es importante gestionar los recursos de la manera más eficiente posible para que el rendimiento de esta inversión se amplifique. Cada ciclo de negociación del FEES se ha vuelto más complejo y genera amplios debates, en la Asamblea Legislativa y en los medios de comunicación, sobre la cantidad de recursos públicos que se destinan al sector, su uso, aplicación y eficiencia.

De manera que este trabajo se realizó con la intención de aportar insumos para una discusión estratégica desde la academia acerca de las posibilidades de las universidades públicas para mantener la misión sustantiva de tales instituciones con mayor equidad y calidad, tanto en la docencia como en la investigación y la

extensión social en un contexto económico y fiscal sumamente adverso.

A menudo, en momentos de gran complejidad, se dificulta visualizar opciones que trasciendan las medidas inmediatas. En este sentido, este capítulo especial identifica áreas potenciales de trabajo para aumentar la sostenibilidad de las finanzas universitarias que, de resultar relevantes para los actores involucrados, requerirán mayor precisión para implementarlas, considerando otras implicaciones pedagógicas, legales, administrativas y de otra índole, más allá de los temas financieros que abordan las investigaciones de base para este capítulo. Por lo anterior, se aclara que este es un insumo de trabajo, no un documento de sugerencias de política, y se recomienda utilizarlo como tal.

Se resalta, también, que este capítulo no es el único que trata sobre la educación superior en el Informe del *Estado de la Educación 2021*. El capítulo 6 de seguimiento del nivel universitario presenta los principales resultados y evolución de una gran cantidad de indicadores sobre cobertura, logro educativo, eficiencia del sistema o calidad de la educación, así como investigaciones más profundas sobre temas novedosos, que se relacionan con las medidas educativas adoptadas por las universidades en el marco de la pandemia. Se recomienda a los interesados leer en conjunto ambos capítulos.

Los principales hallazgos se estructuran en cuatro partes. La primera describe la situación financiera en la que se encontraban las universidades estatales antes de la pandemia; la segunda parte ahonda en el impacto actual de la crisis económica desatada por la pandemia de la covid-19 en las finanzas universitarias y el que se prevé para los siguientes cuatro años.

En la tercera parte, se evalúan distintas opciones mediante las cuales las universidades pueden contribuir a mejorar la situación financiera para generar nuevos recursos o liberar los existentes y destinarlos a ampliar la cobertura, pero con calidad. Entre las opciones, se discuten ingresos alternativos, racionalización y mayor eficiencia en el uso de los recursos. Por último, en la sección final se retoman los principales hallazgos del capítulo y se

discuten diversas implicaciones, tanto a lo interno como a lo externo de las universidades públicas.

Justificación

La literatura internacional sobre el financiamiento de la educación universitaria evidencia que la preocupación por este tema se ha generalizado desde principios del siglo XXI, cuando las acciones desarrolladas para expandir la oferta del sector se han enfrentado con costos crecientes en docencia e investigación, lo que implica una presión adicional sobre los recursos disponibles al tener que atender una matrícula mayor. Esto ha llevado a las universidades a plantearse maneras de obtener más recursos en un contexto en que los fondos públicos son cada vez más restringidos.

Así, los sistemas educativos se han orientado a estudiar soluciones, tanto del lado de los ingresos como de los costos, partiendo de que la reducción de estos últimos, sin alternativas de ingresos, puede tener efectos en el deterioro de la calidad y en la capacidad de las universidades para cumplir su misión, alejándolas de la meta de expandir la participación y acceso de la población a la educación superior (Vallespin, 2009; Wolf, 2016).

Aunque la mayoría de los países basa su financiamiento en recursos públicos de diversa índole, algunos están ensayando otras fórmulas para hacer frente a crecientes restricciones del financiamiento estatal. Entre las opciones adoptadas, algunas universidades han recurrido a establecer o aumentar el cobro a las familias con mayor poder adquisitivo, en tanto que otras han recurrido a incrementar la cobertura de la educación superior a expensas de la calidad (Arias et al., 2018).

Un estudio comparativo realizado por Eurydice (2019), en una red de 42 universidades públicas y privadas en 38 países, encontró una multiplicidad de esquemas de financiamiento que van desde los totalmente gratuitos (como en Dinamarca, Suecia, Malta o Austria), pasando por los parcialmente gratuitos (en los que se cobra colegiatura o algunos

de los servicios que se brindan a los estudiantes), hasta aquellos en los cuales todos los estudiantes pagan una tasa, aunque el monto depende de diversos factores, como el nivel de estudios que se curse (grado, posgrado), el título por el que se opta (diplomado, bachillerato, maestría, doctorado), su condición socioeconómica, el grado de especialización de la carrera, el desempeño académico (tiende a cobrarse más a quienes se rezagan), la modalidad y tipo de jornada, la clase de programa (técnico, científico, académico o programas de educación continua), la clase de institución donde se estudia (pública o privada), y la participación en la investigación o docencia dentro de la universidad, entre otras (PEN, 2019).

No obstante, los efectos sobre la equidad en el acceso y la calidad de la oferta de las opciones que se han implementado están siendo objeto de estudio (Barr, 2003; Sanyal y Martin, 2006; Johnstone, 2015; Ziderman, 2013; Goksu y Goksu, 2015). Con el advenimiento de la pandemia y los impactos que ya se están observando sobre el financiamiento de las universidades internacionalmente, ese interés se ha profundizado. Arnhold y Kivistö (2020) analizan las opciones para las universidades europeas; Thatcher et al. (2020) revisan la situación y posibilidades de las universidades australianas; en tanto que Deloitte (2020), Iesalc (2020) y el Banco Mundial (2020a y 2020b) aportan sugerencias y lineamientos para apoyar al sector terciario en el transcurso de la pandemia y en la subsecuente fase de recuperación.

La literatura consultada sobre los impactos de la pandemia (Berlanga et al., 2020; Cepal-Unesco, 2020; OCDE, 2020; Banco Mundial, 2020a; Iesalc, 2020) subrayan que las consecuencias diferenciadas de la crisis están afectando especialmente a las poblaciones más vulnerables, según el nivel socioeconómico, étnico y de discapacidad. La mayor fragilidad de quienes ya habían ingresado a la universidad en condiciones de vulnerabilidad podría conducir al abandono de los estudios superiores y contribuir a que se reproduzcan los patrones de exclusión.

Cepal advierte que, aparte del monto

del financiamiento de las universidades, en las actuales circunstancias, es necesario sumar los problemas de asignación de recursos que hay en el sector. Equidad y calidad no siempre han estado en el meollo de estas asignaciones; de tal manera, la eficiencia debe ser vista como un medio para alcanzar objetivos de equidad (Cepal-Unesco, 2020).

Para el caso de Costa Rica, el *Sétimo Informe del Estado de la Educación* (PEN, 2019b) incluyó un primer ejercicio con datos financieros y de una encuesta a estudiantes del Tecnológico de Costa Rica (TEC) con el fin de valorar la posibilidad de aumentar los aportes 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. El Informe también planteó la importancia de analizar el impacto de los modelos de gestión de la regionalización universitaria para valorar su eficiencia sobre gastos e ingresos de los centros de educación superior.

Debido a los efectos de la complicada situación fiscal de los últimos años sobre los ingresos familiares, aunada a la crisis económica desatada por la pandemia en 2020, se prevé que la opción de aumentar en forma diferenciada los aranceles, pese a su relevancia para atenuar la regresividad, pueda ser inviable desde la perspectiva política, por lo menos por un tiempo; en todo caso, es necesario estudiar con más detalle su capacidad para generar mayores ingresos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN DE LOS HOGARES EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

véase Mata et al., 2021, en www.estadonacion.or.cr

El capítulo especial sobre políticas y estrategias de financiamiento de la educación superior, en un contexto económico y fiscal adverso, analiza distintas alternativas que podrían aportar recursos para ampliar la cobertura con calidad y equidad.

También, el estudio es relevante porque es fundamental contribuir al análisis periódico y sistemático sobre la situación financiera de las universidades, que derive en nuevas estrategias de financiamiento en cuanto a la contención del ritmo de aumento de los gastos, la optimización de los recursos disponibles y la generación creciente de ingresos propios. Adicionalmente, subraya el apoyo a procesos de planificación universitaria más vinculados con los de presupuestación y viceversa, un aspecto crítico para mejorar la eficiencia.

Debe reconocerse que las universidades públicas absorbieron los primeros impactos de la crisis por covid-19 con importantes sacrificios, implementando medidas extraordinarias de contención del gasto, tanto en remuneraciones como en gastos de capital, las cuales no son sostenibles si no se ejecutan estrategias estructurales. Ahora, superados los primeros embates de la emergencia, es necesario tomar disposiciones que atiendan el riesgo de insostenibilidad financiera para asumir el desafío de aumentar sustancialmente la cobertura con calidad y equidad.

Metodología y fuentes de información

Este capítulo se preparó con base en dos insumos: las ponencias de Vargas et al. (2021) y de García y Román (2021). La primera investiga el impacto de la crisis económica sobre las finanzas de las universidades estatales tomando en cuenta la situación macroeconómica actual, en tanto que la segunda analiza una vía para aumentar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos a partir del análisis de la reprobación de cursos.

La información se produjo aplicando una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas que incluyen:

- Construcción de escenarios financiero-matemáticos a partir de información de ingresos y gastos de las universidades estatales.
- Varios métodos estadísticos, entre ellos la generación de estadísticas

descriptivas, así como ejercicios de segmentación por quintiles de reprobación y de regresión logística para identificar factores explicativos de este fenómeno.

- Entrevistas a profundidad con representantes de oficinas de planificación y presupuestación de las cinco universidades estatales, jerarcas, representantes de sedes regionales, directivas de fundaciones universitarias y otros informantes clave.
- Revisión documental de informes y reportes, especialmente aquellos producidos por universidades públicas, otras instituciones del sector público y organismos internacionales.

La información procede de fuentes variadas: hay datos que se generan a nivel nacional, como los de presupuestos y ejecución de gastos de la Contraloría General de la República (CGR) o las proyecciones macroeconómicas del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Otras son internas de las universidades y quizás son las que aportan más novedad al estudio; se destacan las auditorías de estados financieros e informes de labores de las cuatro fundaciones de universidades estatales con varios años de trayectoria (se excluye la de la UTN porque se creó en 2020). Para el análisis de la reprobación, se recurrió a las bases de datos sobre los cursos que aportaron las oficinas de registro de cada centro de educación superior.

Un ejemplo de cómo la información disponible condiciona los análisis que se pueden hacer se da en la ponencia de García y Román (2021). Las autoras, originalmente, se abocaron a estudiar el fenómeno de la repitencia y su impacto sobre las finanzas universitarias, pero, al analizar lo aportado por las universidades, tuvieron que modificar el enfoque hacia el tema de la reprobación de cursos.

Respecto a los antecedentes para la elaboración de este capítulo especial, se encuentran los convenios de cooperación institucional entre el Programa Estado de la Nación y el TEC en el marco de los Informes del *Estado de la Educación*

2019 y 2021, que incluyen investigaciones tarifarias de 2017-2018, así como estudios orientados a cómo garantizar la supervivencia de la universidad pública sin desvirtuar la misión esencial de la institución en escenarios de marcada restricción presupuestaria, para lo cual colaboraron plenamente las oficinas de registro, planificación y finanzas de esa casa de enseñanza.

Gracias al interés del Tecnológico de Costa Rica por aportar insumos para una reflexión informada en el conjunto de las universidades que componen el Conare, y a la cooperación de las oficinas de registro de las demás instituciones estatales de educación superior se amplió el alcance de la investigación para incluir también a la Universidad de Costa Rica (UCR), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN).

Principales hallazgos

La situación financiera de las universidades se complicaba previo a la pandemia

En la actualidad, las universidades públicas enfrentan desafíos financieros importantes debidos a la estructura de sus ingresos y gastos, y al endurecimiento de la situación económica nacional, lo que repercute en la evolución de ambos rubros. Sin embargo, aunque la crisis provocada por la pandemia empeoró la situación, estos centros ya venían enfrentando condiciones cada vez más complejas financieramente desde unos años atrás. Para entenderlo, es preciso repasar la composición y evolución de los ingresos y gastos del sector de educación superior pública.

En cuanto a la composición, el financiamiento proviene de los ingresos corrientes, los ingresos de capital y los superávits acumulados de períodos anteriores. Hay una mayor dependencia de la primera fuente de ingresos que se origina, sobre todo, en las transferencias estatales. Por ejemplo, en promedio, entre 2007 y 2019, los ingresos corrientes representaron entre un mínimo de 80,4% del total de ingresos en la UNA y un máximo de 84,2% en la UTN.

Durante el mismo período, un promedio de 9 de cada 10 colones de ingresos corrientes provino de transferencias estatales, principalmente del FEES que financia a la UCR, la UNA, el TEC y la UNED y el aporte para la UTN (Vargas et al., 2021). Aunque existen otros aportes del Estado¹ a partir de leyes específicas, su peso relativo dentro de las transferencias públicas es bajo. Otros ingresos corrientes provienen de los aranceles de matrícula, los cuales representan, en promedio, entre un 3% y un 4% para el TEC, la UCR y la UNA, un 7% para la UTN y un 10% para la UNED (Vargas et al., 2021).

Por su parte, la estructura de los gastos de las casas de enseñanza superior públicas es altamente inflexible. Prácticamente, 7 de cada 10 colones se pagan en remuneraciones (gráfico 7.1). En específico, los porcentajes para las cinco universidades oscilan entre un 67% en el TEC y el 73% en la UNED (Vargas et al., 2021).

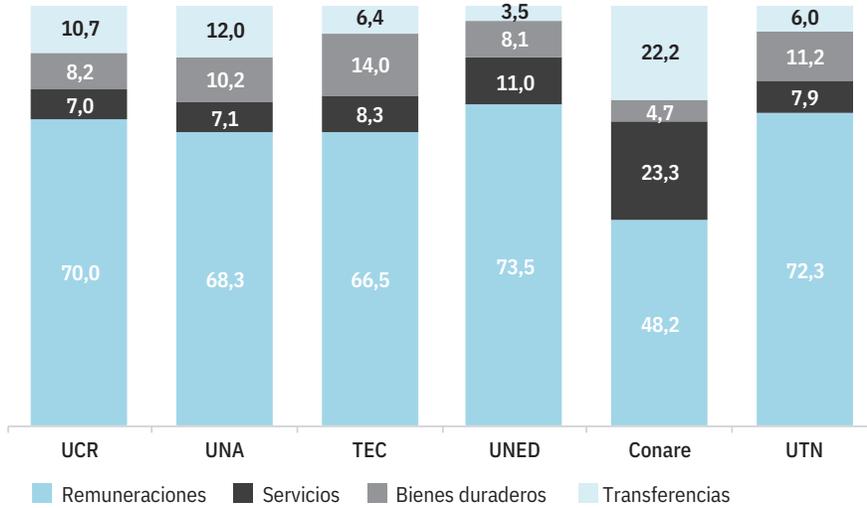
En principio, el peso de las remuneraciones dentro del gasto total está acorde con la provisión de un servicio educativo dependiente de un capital humano altamente formado. No obstante, la mitad se destina a incentivos salariales (gráfico 7.2), pues, como sucede en otras áreas del sector público, estos se otorgaron desde hace varias décadas para compensar salarios base muy bajos. La cantidad y diversidad de los incentivos, así como su estructura, que se han convertido en un factor permanente de los salarios para todos los efectos, explican el crecimiento exponencial automático de la masa salarial, con el agravante de que muchos están determinados por normas y regulaciones de contratación, cuyas modificaciones implican no solo a la administración universitaria, sino acuerdos institucionales o incluso cambios legales externos.

Sin embargo, en las condiciones actuales, los salarios base existentes, sin incentivos, no se corresponden con salarios de mercado para profesionales de alto nivel educativo (Vargas et al., 2021).

Cuando se analiza la evolución de los ingresos y los gastos de cada universidad estatal con una perspectiva de mediano plazo, desde el 2007, se observa que los primeros siempre superaron a los

Gráfico 7.1

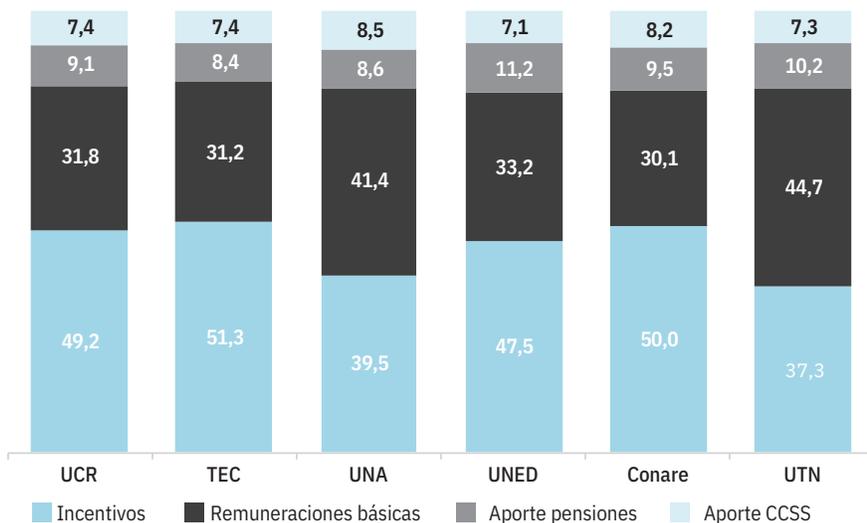
Estructura del gasto según institución. Promedio 2007-2019
(porcentajes)



Fuente: Vargas et al., 2021 con base en SIPP-CGR.

Gráfico 7.2

Composición del gasto en remuneraciones, según institución. Promedio 2007-2019
(porcentajes)



Fuente: Vargas et al., 2021 con base en SIPP-CGR.

segundos; es decir, entre 2007 y 2019, se generaron sistemáticamente superávits a lo largo de todo el período. Estos representaron, en promedio, entre un 15,3% de los recursos para la UTN hasta un 19,3% en la UNA. Sin embargo, a partir

de 2017-2018 los superávits en todas las universidades empezaron a hacerse progresivamente más pequeños (gráfico 7.3), aunque el punto de inflexión en algunas ocurrió antes, como en el TEC a partir de 2016.

El cambio de tendencia hacia la disminución de los superávits obedeció a dos razones. La primera está asociada con el comportamiento de la principal fuente de ingresos universitarios, que había crecido 7,6% anual entre 2007 y 2017, muy por encima del 3,6% del producto interno bruto (gráfico 7.4), pero que experimenta una contracción a partir de 2018.

Durante la década de expansión de los ingresos universitarios, hubo tres momentos con dinámicas diferentes:

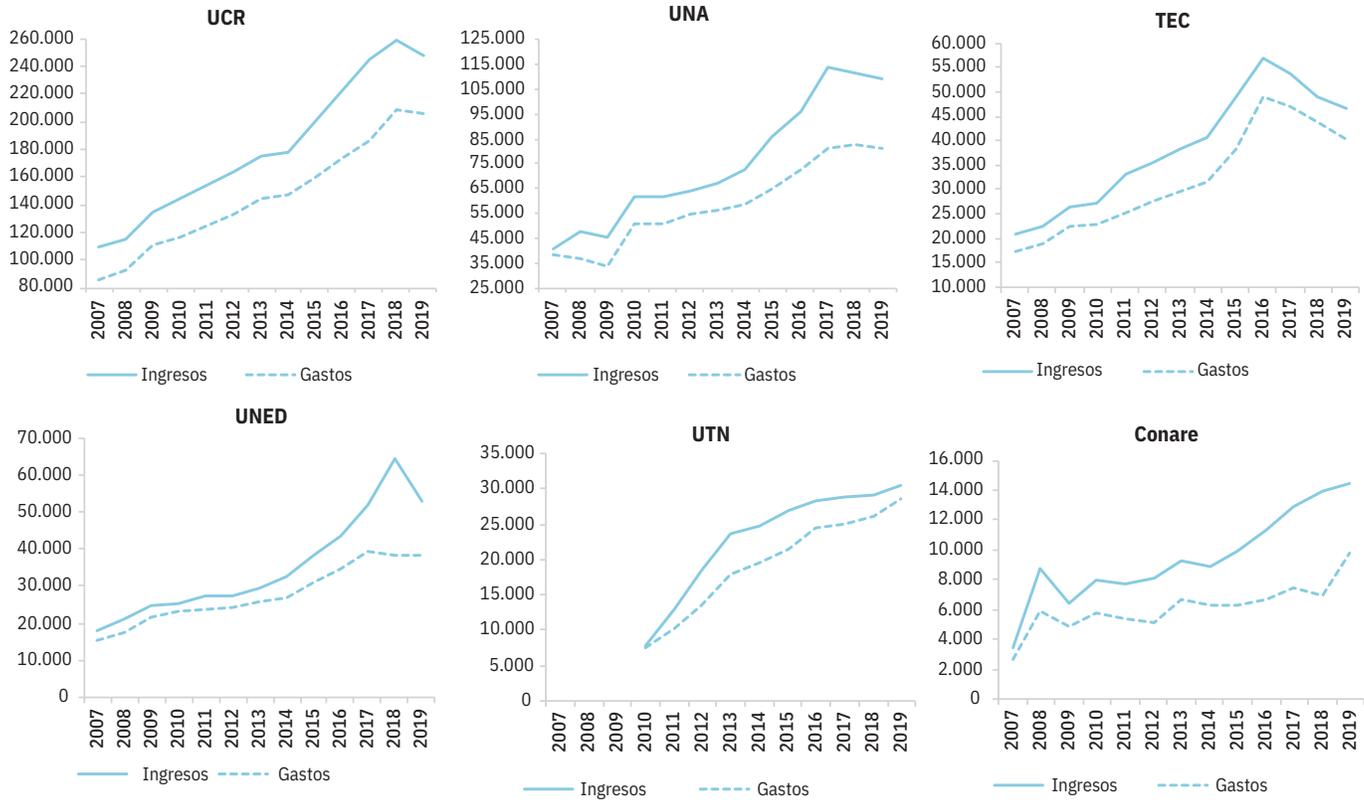
- Entre 2008 y 2010, los ingresos de las universidades públicas crecieron en promedio un 11,1% (frente a un incremento del PIB de 2,9%). Esta diferencia responde a que, en la negociación del V Convenio de Financiamiento de la Educación Superior 2010-2015, el Gobierno se comprometió a elevar el FEES al 1,5% del PIB en el marco del incremento a 8% del PIB para educación en general. Una vez que se lograra esa proporción del 1,5%, se establecería el financiamiento estatal subsiguiente en función de la inflación interanual.
- De 2011 a 2014, los ingresos crecieron a una tasa promedio anual del 5,8%, menor al período anterior, pero siempre superior al crecimiento de la producción (3,7%).
- Entre 2015 y 2017, los ingresos retomaron un mayor ritmo de expansión mostrando un crecimiento promedio del orden del 12,7% en contraste con la producción nacional, que crece en promedio un 3,9%. Esa divergencia entre ambos ritmos de crecimiento se debe a que, a partir de 2014, se recibió la mayor parte de los desembolsos del Proyecto de Mejoramiento Institucional financiado por el Banco Mundial².

Para 2018, las dos fuentes que impulsaron el fuerte crecimiento previo en los ingresos universitarios dejaron de incidir, por lo que, ante un modesto crecimiento de la producción nacional (2,3%), los ingresos de las universidades públicas cayeron un 0,7% anual en promedio.

El segundo motivo que explica la dis-

Gráfico 7.3

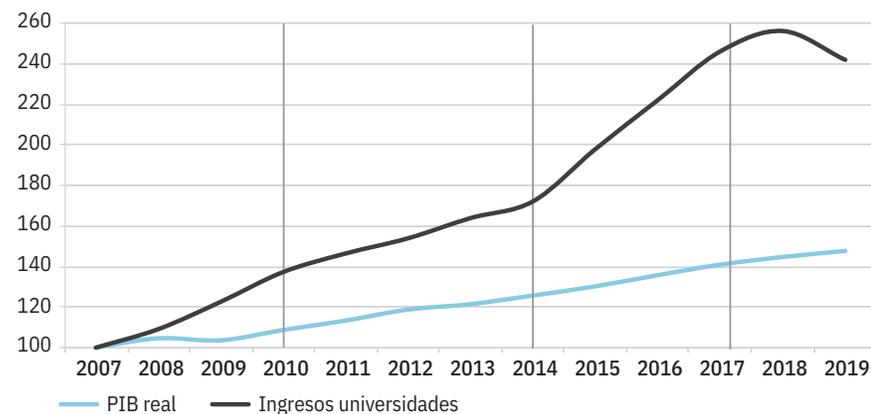
Evolución real de los ingresos y gastos ejecutados, según institución
(en millones de colones del 2007)^{a/}



a/ Cifras deflactadas con el IPC, base junio de 2007=100
Fuente: Vargas et al., 2021 con base en datos del SIPP-CGR.

Gráfico 7.4

Evolución del PIB real y de los ingresos de las universidades
(índice, base 2007=100)



Fuente: Vargas et al., 2021 con base en datos del SIPP-CGR y del BCCR.

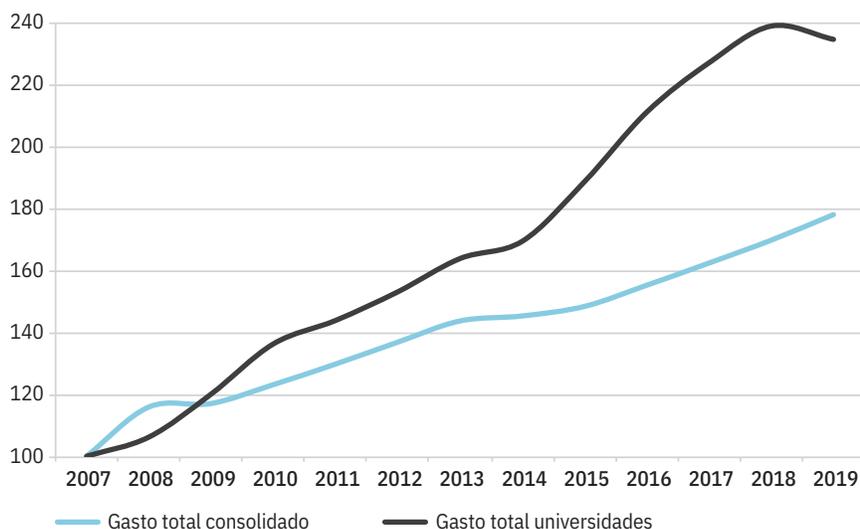
minución de los superávits fue el comportamiento de los gastos de las universidades. En general, este siguió el mismo patrón que el de los ingresos (gráfico 7.5): aumentaron a ritmo creciente (7,4% anual en promedio), muy por encima del gasto consolidado del sector público (4,9%). Varias personas entrevistadas durante el proceso de investigación de Vargas et al. (2021) coincidieron en señalar que parte de esos incrementos se destinaron a aumentos salariales por encima de la inflación, así como a gastos administrativos.

La caída en el ritmo de expansión del financiamiento público, a partir de 2018, afectó el balance financiero de estas instituciones. Al mismo tiempo, el fin del ciclo de expansión de los ingresos estaba previsto desde que se negoció el

Gráfico 7.5

Evolución real del gasto total consolidado del sector público y del gasto en universidades

(índice, base 2007=100)



Fuente: Vargas et al., 2021 con base en datos del SIPP-CGR y del BCCR.

V Convenio de Financiamiento. Esta nueva situación llevó a las autoridades universitarias a ejecutar en cada centro de estudios diversos ajustes en el nivel de gastos, en distintos momentos y a diferente ritmo, los cuales se siguen realizando durante la edición de este Informe.

En años inmediatamente previos a la pandemia, el déficit entre ingresos corrientes y gastos totales se equilibró con recursos de los superávits acumulados de períodos anteriores. No hubo déficit de operación corriente porque las universidades siempre presupuestaron con la previsión del superávit (Vargas et al., 2021). Además, las medidas de contención en el ritmo de crecimiento de los gastos, iniciadas a partir de 2016-2017, cobraron más fuerza en el 2019. En resumen, aunque la crisis económica generada por la pandemia afectó a todos los presupuestos públicos del año 2020 (incluidas el de las universidades), lo que implicó ajustes mayores al gasto, las medidas de contención se iniciaron antes, algunas propiamente derivadas de políticas internas, mientras que otras fueron impulsadas por reformas legales en materia de presu-

puestos públicos.

Entre las medidas más significativas para contener gastos previos al 2020, se destacan: i) la modificación de normativas 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; ii) cumplimiento con el Título IV de “Responsabilidad Fiscal de la República”, de la Ley 9635, referente a la entrada en vigor de la regla fiscal para el crecimiento del gasto público; iii) la renegociación de las convenciones colectivas en la UCR³ y en el TEC. Estos cambios los han aplicado algunas universidades públicas desde el año 2019 y otras, a partir del 2020.

En los últimos ejercicios presupuestarios y con mayor énfasis en el 2020, las universidades estatales han aplicado otras medidas de contención del gasto que se concentraron en contener y congelar algunos rubros, revisar criterios para pagos como horas extras, anualidades o dedicación exclusiva, así como en adoptar una serie de lineamientos y normas establecidas externamente, como las

Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y la clasificación de los superávits. En esencia, se tocaron aquellos rubros que la administración podía manejar, con cierta discrecionalidad como parte de su gestión. Para otros rubros, la modificación final trasciende el ámbito de decisión universitario, quedando en manos de instituciones externas los correspondientes procedimientos administrativos y judiciales.

La reducción de los superávits acumulados debidos a una mayor presión por aumentar la ejecución de los presupuestos, así como a las políticas establecidas por la Contraloría General de la República a partir de 2017 en cuanto a la clasificación de los superávits⁴, disminuyeron los márgenes de maniobra de la administración institucional para utilizarlos ante la caída real de los ingresos.

En consultas hechas a informantes clave Vargas et al. (2021), se identificó la percepción de que, a inicios del año 2020 (antes de la pandemia), tres de las cinco universidades estatales llegaban en una situación financiera comprometida (la UNA, la UTN y la UNED). El TEC había efectuado cambios pertinentes antes que las demás, pero tenía poco margen de actuación adicional a menos que emprendiese reformas más profundas; y la UCR tenía más margen, pero las nuevas realidades económicas comprometían su posibilidad para realizar cambios.

La pandemia agudiza el delicado panorama financiero de las universidades públicas

El *Informe del Estado de la Nación 2019* (PEN, 2019a) señaló que, al cierre de 2019, el país atravesaba una coyuntura crítica debido al deterioro simultáneo de los principales indicadores del desarrollo económico y social que creaban riesgos inminentes de una severa y generalizada afectación de las condiciones de vida y de trabajo de la población. También hizo hincapié en que los problemas fiscales impedían una reactivación económica del país basada en mayor gasto e inversión pública.

En este contexto, la emergencia sanitaria por la pandemia de la covid-19, produce “el shock productivo, fiscal y social más

grave desde los años ochenta y, dependiendo de lo que suceda en los próximos meses, de la historia nacional moderna” (PEN, 2020). Según estimaciones realizadas por Vargas et al. (2021), a medida que transcurrían los meses en 2020, el impacto de la crisis económica desatada por la pandemia sobre el PIB nominal era de una caída cada vez mayor (-2% en abril y -4,1% en julio) y la recuperación no solo se iría retrasando en el tiempo, sino que también sería más modesta que la proyectada hacia 2024 si no hubiese habido pandemia.

Las universidades públicas no escaparon a las presiones sociales y políticas para promover fuertes ajustes en las finanzas públicas que permitieran reducir el déficit fiscal, impulsar la reactivación económica, reducir brechas de equidad, contener gastos públicos con alto crecimiento, fortalecer fuentes de ingresos y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. El recuadro 7.1 resume algunas de estas presiones.

Durante la emergencia sanitaria, que cubre hasta el momento el ejercicio económico 2020 y la presupuestación del 2021, las universidades enfrentaron restricciones especiales:

- 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.º 42486-

Recuadro 7.1

Presión incrementada sobre las universidades estatales

Varios son los factores que han generado tensiones sobre las finanzas universitarias en años recientes:

- El presupuesto de las universidades para el 2020 fue archivado sin trámite por la CGR, lo que implicó operar los primeros meses del año 2020 con el presupuesto ejecutado a diciembre del 2019. Aunque, en los presupuestos extraordinarios aprobados entre abril y mayo del 2020, se logró resarcir la mayoría del presupuesto archivado, implicó readecuar rubros de gasto (35 mil millones para gastos de capital que no se tenían en el 2019 como fuente de ingresos) y hacer recortes (por efecto de los 10 mil millones recortados por la Asamblea Legislativa en 2019).
- Conformación de una comisión legislativa para analizar el FEES (25 de octubre de 2018) y aprobación del Informe de mayoría del 27 de mayo 2020.
- Negociación del FEES para 2021 por un monto de 515.909,48 millones de colones (FEES 2020 más inflación interanual al mes de mayo). No obstante,

el Gobierno de la República incluirá en el presupuesto ordinario 2021 la suma de 490.114,01 millones de colones y, al finalizar el primer semestre del año 2021, la Comisión de Enlace se reunirá para acordar la presupuestación de la diferencia.

- Recurso de amparo interpuesto por las universidades sobre la aplicación de la regla fiscal previsto en la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Estas instituciones han realizado el proceso de presupuestación 2021 considerando dicha regla, ya que el recurso se encuentra sin resolver.
- Debate sobre la inclusión de la estructura salarial de las universidades estatales en el proyecto de ley Marco de Empleo Público (expediente N.º 21336). En el reciente pronunciamiento de la Sala, se indica que no están excluidas, pero que tienen autonomía para definir su régimen salarial y su sistema de evaluación.

Fuente: Vargas et al., 2021 con base en comunicados del Conare y de las rectorías de las universidades

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 colones de reducción del FEES que estaba asignado como transferencia de capital, se suman 3.200 millones de colones como transferencia corriente, así como una transferencia a la Comisión Nacional de Emergencias de 9.800 millones de colones.

Además, como parte del apoyo de las universidades al país, las autoridades universitarias aceptaron un ajuste de su presupuesto 2021 de un 5% respecto al monto que constitucionalmente les correspondía, lo que significa 27.590 millones de colones menos. También, se comprometieron a tomar las medidas internas necesarias para que el ajuste no afectara el número de cupos para estudiantes de primer ingreso.

La caída brusca en el PIB se trasladó de inmediato a las transferencias públicas hacia las universidades. Para comprender mejor estos efectos negativos, se desarrolló un ejercicio prospectivo con los pronósticos del FEES nominal en el próximo quinquenio bajo los distintos escenarios de comporta-

Figura 7.1

Proceso de creación de las simulaciones de crecimiento del FEES



Fuente: Vargas et al., 2021.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS ESPECÍFICOS DE CADA ESCENARIO

véase Vargas et al. 2021, en www.estadonacion.or.cr

Los ejercicios permiten valorar los efectos de la reducción del FEES en los ingresos corrientes de las universidades, la afectación de otros ingresos fiscales provenientes de impuestos específicos por la crisis económica, así como de los efectos de la disminución de recursos procedentes de los aranceles de matrícula por la disminución de los ingresos familiares.

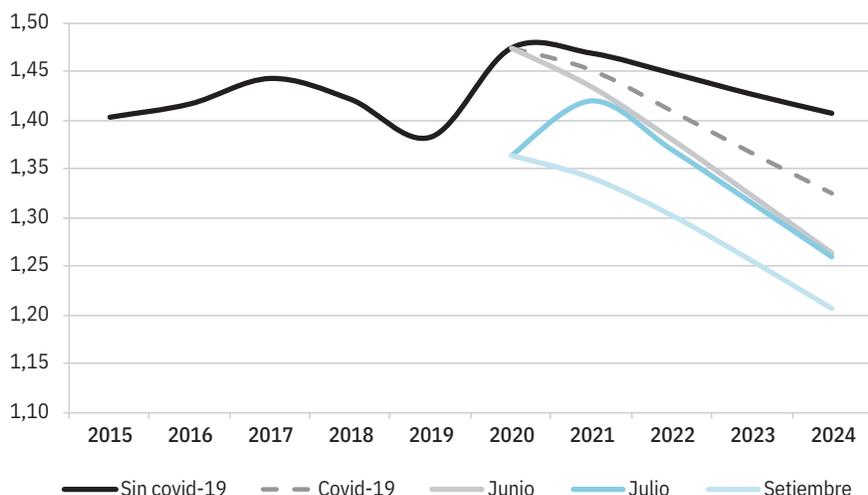
En el marco de la investigación para este capítulo especial, a inicios de 2021, las personas entrevistadas indicaron que, a los impactos mencionados sobre los ingresos de las universidades públicas, es necesario agregar el aporte solidario que estas hicieron a la Comisión Nacional de Emergencias para atender la emergencia, proveniente de canalizar ahorros logrados con la virtualización y con superávits de períodos anteriores. A este esfuerzo, se sumaron cuatro de las cinco universidades, exceptuando el TEC (E⁵: Morales y Bermúdez, 2021; E: Arias, 2021; E: Araya, 2021).

Estas implementaron una serie de medidas adicionales con respecto a los gastos que se resumen en el recuadro 7.2, las cuales también responden a las demandas específicas planteadas por la nueva realidad instaurada a raíz de la pandemia, como la virtualización del proceso de enseñanza y aprendizaje, el teletrabajo administrativo, el aumento en las solicitudes de ayuda económica para los estudiantes y nuevos proyectos para cerrar la brecha digital, entre otras.

Las medidas plantearon sacrificios de contención del gasto, tanto en remuneraciones como en gastos de capital que, por su carácter extraordinario, no son sostenibles a largo plazo; por eso, parece necesario tomar acciones que atiendan el riesgo de insostenibilidad financiera asumiendo, a la vez, el desafío de aumentar sustancialmente la cobertura de la educación universitaria con calidad y equidad.

Gráfico 7.6

Estimaciones de la razón FEES/PIB, según escenarios^{a/} (porcentajes)



a/ Los escenarios son simulaciones del efecto sobre la asignación del FEES según cambios en el PIB nominal y porcentaje de crecimiento del gasto público acotado por la regla fiscal en cada momento. Fuente: Vargas et al., 2021 con base en proyecciones con datos del SIPP-CGR y del BCCR.

miento del PIB nominal. En los escenarios estimados por Vargas et al. (2021), se fueron empleando distintos criterios y realizando diversos ajustes según estaban definidos al inicio del 2020 o se determinaron conforme avanzó el año (figura 7.1); en el anexo metodológico, se detalla cómo se construyeron estos. En resumen, se partió de las perspectivas de crecimiento del PIB y se aplicó la regla fiscal; con base en ello, se estimaron el FEES, los ingresos corrientes y totales, y se calculó el porcentaje del FEES con respecto al total de ingresos.

El gráfico 7.6 muestra el deterioro en la tendencia esperada de la relación FEES/PIB. Su efecto es que, se pasa de un cre-

cimiento anual promedio de 3,4% entre 2021 a 2024 sin la pandemia; a mediados del 2020, la estimación se reducía a la mitad (1,2% anual) y con los pronósticos de setiembre era de apenas el 0,3% por año de crecimiento nominal.

Vargas et al. (2021) estimaron que la caída total de los ingresos corrientes de las universidades públicas para 2020 podría estar cerca del -5,30% y que habría una recuperación en los siguientes años, pero a tasas decrecientes (2,05% en 2021, 1,89% en 2022, 1,44% en 2023 y 1,38% en 2024).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**MEDIDAS TECNOLÓGICAS,
ADMINISTRATIVAS Y DE DOCENCIA
ADOPTADAS EN LA PANDEMIA**

véase Jiménez, 2021 y Capítulo 6 de Seguimiento de la Educación Superior en www.estadonacion.or.cr

Se espera que, de no haber cambios significativos en la estructura de los gastos, la brecha entre ingresos corrientes y gastos totales sea negativa por los próximos cinco años para el conjunto de las cuatro universidades que se financian primordialmente con el FEES. Naturalmente 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 (Vargas et al., 2021).

En el gráfico 7.7, se observa que el problema estaría vigente durante todo el período analizado (2020-2024) para el conjunto de las cinco universidades. Sin embargo, Vargas et al. (2021) detallan que sería más agudo para la UNA y la UCR, y menos profundo para el TEC y la UNED, aunque en estas últimas se haría más grande con el paso de los años. En el TEC dejaría de haber superávit a partir del 2021 y en la UNED a partir del 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**PRONÓSTICOS ESPECÍFICOS POR
UNIVERSIDAD**

véase Vargas et al., 2021 en www.estadonacion.or.cr

En las estimaciones realizadas, la aplicación de la regla fiscal se toma como un dato, tanto para los años en que ya está publicado por el Ministerio de Hacienda (2020-2022) como para 2023-2024, proyectados por Vargas et al. (2021). En los cálculos de estos escenarios, no hay ninguna valoración de la conveniencia de aplicar o no la regla fiscal, ni sobre la forma como ha sido implementada en los tres primeros ejercicios económicos afectados por este nuevo mecanismo. En tanto se resuelve la acción de

Recuadro 7.2

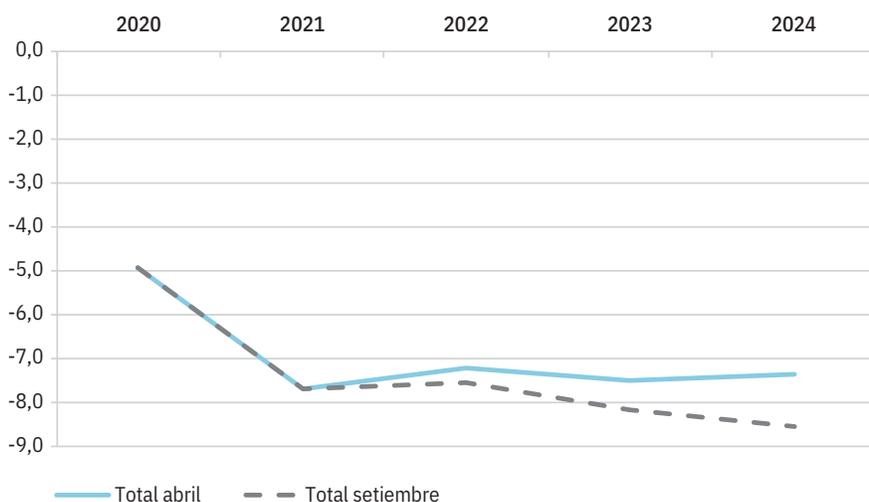
Algunas medidas de contención adoptadas por las universidades estatales para ajustarse a las restricciones impuestas por la aplicación de la regla fiscal y los efectos de la pandemia

- No hubo aumentos salariales por inflación y se congeló el pago de anualidades. Los montos que estaban presupuestados para este fin se canalizaron hacia el fortalecimiento del sistema de becas, que se expandió en número de beneficiarios y en beneficios otorgados al incluir aportes para mejorar la conectividad a internet de algunos estudiantes.
- No se aprobaron nuevas contrataciones. En cuanto a las jubilaciones, se autorizó el reemplazo en casos indispensables, pero aplicando un proceso de selección más estructurado y previendo que la sustitución pudiese darse con una categoría menor del régimen salarial que la que ocupaba la persona que se jubiló.
- A partir de la virtualización, se revisaron contrataciones y cargas académicas.
- A partir de la adopción de nuevos sistemas, como, por ejemplo, el de gestión de correspondencia en la UNA, se han reducido costos administrativos.
- Revisión de la proporción entre personal administrativo y personal docente.
- Reducción de contrataciones de servicios especiales.
- Medidas para controlar el crecimiento inercial de las anualidades (en las universidades que aún no lo habían hecho).
- Mayor contención en rubros como dedicación exclusiva, horas extra, extensión de jornadas. Por ejemplo, en la UCR, se redujeron 558 extensiones de cuarto de tiempo, del total de 600 que había (E: Araya, 2021). Por su parte, la UNA redujo el porcentaje que se paga de prohibición en la parte académica del 65% al 35% y el de dedicación exclusiva de 35% a 25%; en la parte administrativa, se suspendieron estos pagos (E: Morales y Bermúdez, 2021).
- Mayor control en la cantidad de días de vacaciones.
- Posposición de algunas compras e inversiones. Por ejemplo, en la UCR, se redujo considerablemente el rubro de renovación de equipo científico y tecnológico de 4,5% en 2019 a 0,5% en 2020 (E: Araya, 2021).
- Eliminación de giras, reducción de pago de viáticos, gasolina y transportes, excepto en el caso de los viajes para apoyar a la CCSS en la entrega de medicamentos durante la pandemia.
- Pese a que aún está pendiente la resolución del recurso de amparo que presentaron las universidades públicas ante la Sala Constitucional, con respecto a las disposiciones de la Ley 9635 de Mejoramiento de las Finanzas Públicas acerca de la aplicación de la regla fiscal y el trato de las anualidades, algunas personas entrevistadas en la UCR, el TEC y en la UNA indicaron haberlas aplicado, en su totalidad o en parte, durante el proceso de presupuestación para el año 2021 (E: Morales y Bermúdez, 2021; Araya, 2021; Villalta, 2020).

Fuente: Vargas et al. (2021) con base en comunicado de Conare, informes de rectoría de las universidades estatales y entrevistas a profundidad a representantes universitarios y otros informantes clave.es

Gráfico 7.7

Universidades públicas: estimaciones de la relación de los ingresos corrientes respecto a los gastos totales, según escenario. 2020-2024 (porcentajes)



Fuente: Vargas et al., 2021 con base en proyecciones con datos del SIPP-CGR y del BCCR.

Recuadro 7.3

Primeros efectos de la regla fiscal en la formulación y ejecución de los presupuestos públicos

La promulgación de la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada el 4 de diciembre del 2018 en *La Gaceta* no 225, Alcance no 202, le otorga al Ministerio de Hacienda una serie de herramientas fiscales para lograr que la relación deuda total del Gobierno Central con respecto al producto interno bruto (PIB) se mantenga en un rango prudencial, con el fin de no comprometer la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

Esto se especifica en los artículos 5, 9 y 10 del Título IV “Responsabilidad Fiscal” de esta ley, los cuales establecen que se limitará el crecimiento al gasto corriente presupuestario según el comportamiento de dos variables macroeconómicas: el crecimiento interanual del PIB nominal de los cuatro años previos a la formulación del presupuesto, y la relación de la deuda total del Gobierno Central con respecto al PIB nominal del ejercicio presupuestario anterior.

La aplicación de la regla establece cuatro escenarios en función del porcentaje de la deuda con respecto del PIB al cierre del ejercicio presupuestario del año anterior:

- **Escenario A:** si la deuda no supera el 30% del PIB o la relación gasto corriente/PIB es 17%, el crecimiento interanual del gasto corriente no podrá superar el promedio de crecimiento del PIB nominal.
- **Escenario B:** si la deuda no supera el 45%, pero es mayor al 30% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no podrá ser superior al 85% del promedio de crecimiento del PIB nominal.
- **Escenario C:** si la deuda es igual o mayor al 45%, pero inferior al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento de los últimos cuatro años del PIB nominal.

CONTINÚA >>>

inconstitucionalidad presentada por las universidades públicas acerca de su sujeción a esta regla, en la práctica está incidiendo sobre la formulación y ejecución de los presupuestos universitarios. Por eso, la opción metodológica adoptada por Vargas et al. (2021) fue emplearla como criterio para estimar el crecimiento esperado de las transferencias corrientes a las universidades.

Sin embargo, es necesario hacer notar que, por un lado, si el Gobierno de la República insiste en no utilizar la cláusula de escape para suspender o modificar la aplicación de la regla fiscal en momentos de recesión económica o emergencia nacional, como lo ha hecho en la coyuntura de la pandemia, puede empujar los presupuestos de las instituciones públicas y de la inversión social pública a una corrida a la baja en los próximos años, comprometiendo la cantidad y calidad de servicios prestados, incluidos los de educación superior, justo en un momento crítico para salir de la crisis económica y social (recuadro 7.3).

Por otro lado, la capacidad de las instituciones públicas de continuar su ritmo de operación (o incrementarlo, como es necesario respecto a la cobertura en educación superior) no entró en riesgo de insostenibilidad financiera debido a la ejecución de la reforma fiscal. No obstante, ese riesgo se mantiene si el Gobierno decide suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal, pues, como se anotó, es necesario adoptar medidas estructurales para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y modificar la composición y el ritmo de crecimiento de los gastos en cualquier escenario.

Opciones para las universidades en la actual coyuntura

Un aspecto de gran importancia por considerar son las opciones disponibles para que las universidades generen recursos adicionales o los liberen a fin de canalizarlos hacia un aumento en la cobertura, sin afectar la equidad, ni la calidad. Estas opciones abarcan medidas concernientes a la producción de ingresos, a acciones para racionalizar gastos y a la implementación de medidas de eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

Recuadro 7.3 (continuación)

- **Escenario D:** si la deuda es igual o mayor al 60% del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal.

El primer año en que se aplicó la regla fiscal fue el 2020. El Ministerio de Hacienda tomó como referencia el dato del nivel de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PIB nominal correspondiente al cierre del ejercicio económico 2018, y los datos del PIB nominal de los años 2015, 2016, 2017 y 2018 para determinar el promedio de su tasa de crecimiento. Ese primer período correspondió al “escenario c” previsto y el crecimiento máximo del gasto corriente de los presupuestos ordinarios fue establecido en 4,67%, para el 2020, de las entidades y órganos que conforman el Sector Público no Financiero (DM-0466-2019, 25 de marzo de 2019).

Igualmente, se aplicó el “escenario c” para formular el presupuesto del año 2021, y el cálculo de la regla fiscal estableció un crecimiento del gasto corriente de los presupuestos ordinarios formulados para 2021 en 4,13% (DM-0321-2020, 27 de marzo de 2020).

En cuanto a los presupuestos para el año 2022, en proceso de preparación al momento de editar este Informe, el Ministerio de Hacienda estimó que el país ya estará en el “escenario d”, el más restrictivo, con lo cual el límite de crecimiento del gasto se establece para el gasto total, ya no solo el corriente, y fue aún más restrictivo que el año anterior: 1,96%. Esta baja tasa de crecimiento deberá aplicarse también al gasto corriente contenido en el gasto total. Por su parte, el crecimiento del gasto de capital podrá sobrepasar dicha tasa, siempre y cuando la suma de ambos tipos de gasto (corriente y de capital) no sobrepase el crecimiento autorizado del 1,96% a nivel del gasto total⁶.

Con la fuerte desaceleración de la economía del 2020 por la pandemia, la razón deuda/PIB superó el umbral del 60% en ese año y el nivel al que se estabilizará el crecimiento de la deuda podrá ser mayor al 70%, según las proyecciones del Programa

Macroeconómico del Banco Central de enero 2021, aunque se emplee la regla fiscal (y sería de 72,5% en 2021 y 75% en 2022). Por su parte, la Dirección Pública del Ministerio de Hacienda, en el “Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo 2020-2025”, estima que la relación deuda/PIB oscilará entre el 84,33% y el 87,88% del PIB para el 2025 (Dirección General de Presupuesto Nacional, 2020).

Recuérdese que, con la aprobación de la reforma fiscal, tanto el Ministerio de Hacienda como el Banco Central estimaban que la evolución de la deuda se estabilizaría entre 2020-2022 en alrededor del 62% (Ortiz y Carvajal, 2019). Es decir, aun con la aprobación y efectiva aplicación de la reforma fiscal, el país se colocaría en el “escenario d”. A finales de 2019, Ortiz y Carvajal (2019) pronosticaron que, dada la evolución de la economía durante el primer semestre de 2019, la cual condujo al Banco Central de Costa Rica y al Ministerio de Hacienda a revisar las estimaciones del crecimiento del PIB a la baja; puesto que, en las nuevas condiciones, la evolución de la deuda continuaría aumentando, pero tendería a estabilizarse en el mediano plazo en torno al 68,4%, siempre y cuando se lograran emitir Eurobonos anualmente.

La entrada en vigencia de la regla fiscal ocurrió, pues, en un contexto macroeconómico aún más crítico del previsto y forzó a las instituciones públicas a un importante ajuste a la baja en el nivel de gasto, lo que podría afectar su misión esencial de prestación de servicios por varios años. El nivel y modalidades de esa afectación dependerán tanto de la forma en que el Gobierno decida implementar la aplicación de la regla fiscal como de las medidas propias que cada entidad tome para absorber el fuerte recorte en los gastos.

Debe considerarse también que la entrada en operación del “escenario d” implica la activación del artículo 13, inciso c, de la Ley 9635 sobre medidas extraordinarias, como la prohibición de reconocer incrementos por costo de vida en el salario base y demás incentivos salariales durante la aplicación de la medida o de forma retroactiva. Para el presupuesto 2022, no podría reconocerse

ningún incremento por encima del límite de crecimiento de gasto total de 1,96%, sin importar el nivel de inflación de la economía. Mientras la razón deuda/PIB no baje del 60%, los salarios no crecerán por encima del límite de la regla fiscal en ejercicios económicos posteriores (Morales, 2021).

Aunque la regla fiscal colocó todo el ajuste mediante la contracción del gasto público, afecta también la capacidad de recibir o generar mayores ingresos (Ramírez, 2021). Por ejemplo, el artículo 15 sobre destinos específicos de la Ley establece que, cuando la razón deuda/PIB supere el 50%, el Ministerio de Hacienda puede presupuestar las correspondientes transferencias según la disponibilidad de ingresos corrientes, niveles de ejecución del gasto y los superávits libres de cada institución. De esta manera, para el presupuesto del 2020, el Ministerio de Hacienda ya aplicó un recorte y, en abril del 2021, el Gobierno pretende activar este mecanismo mediante un Decreto Ejecutivo que limita el crecimiento de las transferencias corrientes al 0,5%⁷ (Morales, 2021).

La Ley 9635 también habilita al Gobierno a tomar los superávits libres de las instituciones para pagar deuda pública sin tener que comprometerse a reintegrar esos fondos a las instituciones. También afecta la generación de rentas propias, porque aplicar la regla fiscal no se definió solo en la formulación de los presupuestos, sino en su ejecución (por interpretación de la Contraloría General de la República); por tanto, cualquier esfuerzo por contener el gasto se traduce en una reducción de la base presupuestaria que afecta hacia abajo los presupuestos de años posteriores. Por otro lado, cualquier esfuerzo por generar nuevos ingresos en las instituciones habilitadas para ello no podrá traducirse en mayor capacidad de ejecución de recursos, porque no hay un mecanismo para exceptuar otros ingresos propios de la aplicación de límites al crecimiento del gasto (Ramírez, 2021).

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, CGR, Ramírez, 2021; Morales, 2021; Ortiz y Carvajal, 2019.

Se reitera que este ejercicio examina opciones remediales a la luz de la grave situación por la que atraviesan y atravesarán las finanzas de las universidades públicas en los próximos años, pero no tiene un carácter taxativo, su finalidad es alimentar la discusión sobre las estrategias de ajuste entre las comunidades universitarias. Tal y como se indicó al inicio del capítulo, la traducción de este ejercicio en decisiones de política universitaria requiere, cualquiera que sea la estrategia adoptada, de un cuidadoso proceso de diseño que considere los aspectos legales, administrativos, sociales y políticos involucrados.

Potencial para incrementar ingresos a mediano y largo plazo

Primera opción. Aumento en aranceles de matrícula: mayor progresividad, pero sin mejorar el balance financiero

En una situación en la que las transferencias del Gobierno probablemente decrezcan en los próximos años, las autoridades universitarias podrían valorar medidas como el incremento diferenciado de los aranceles de matrícula o aumentar la venta de servicios por vínculo externo remunerado y otras fuentes adicionales para fortalecer la investigación, como empresas auxiliares (Vargas et al., 2021).

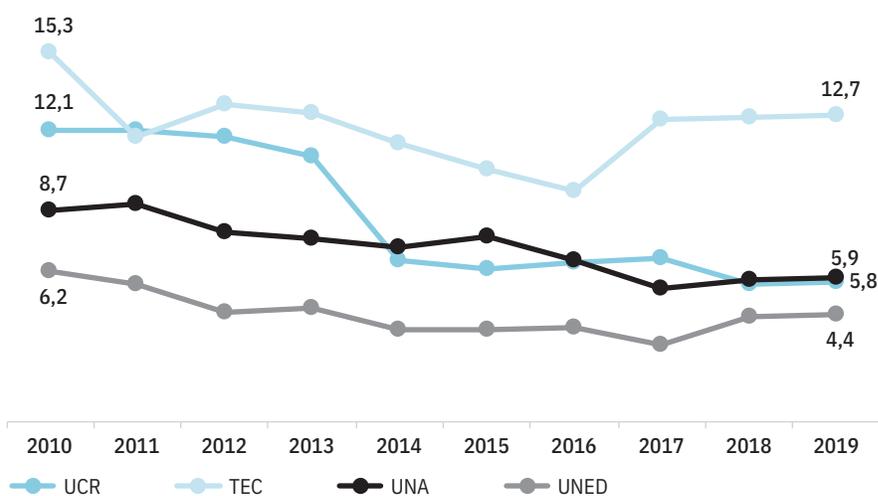
Con datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), Mata et al. (2021) encontraron que los estudiantes que asisten a universidades públicas (55,3%) y a universidades privadas (72,2%) pertenecen a los dos quintiles de ingresos más altos del país. En comparación, el 22,7% y el 12,5% del cuerpo estudiantil, respectivamente, son parte de los dos quintiles de menores ingresos.

Entre 2007 y 2019, los aranceles de matrícula representaron, en promedio, un porcentaje relativamente bajo con respecto a los ingresos corrientes totales de cada universidad: 3% en la UCR, 4% en el TEC y en la UNA, 7% en la UTN y 10% en la UNED (Vargas et al., 2021).

En el *Sétimo Informe del Estado de la Educación* (PEN, 2019b), se presentaron varias propuestas de cobros diferenciados para el TEC, entidad que venía analizan-

Gráfico 7.8

Importancia relativa de los ingresos totales por venta de servicios^{a/} respecto a los ingresos corrientes, según universidad (porcentajes)



a/ Incluye los ingresos por venta de servicios ordinarios más las fundaciones.

Fuente: Vargas et al., 2021 con base en información de las fundaciones universitarias y datos del SIPP-CGR.

do más formalmente el tema. El Informe concluía que, si bien se lograban ingresos adicionales al cobrar mayor matrícula a las familias con más capacidad de pago, esta medida, por sí sola, no alcanzaba para solventar los problemas presupuestarios de la institución.

Pese a lo anterior, la medida es relevante desde el punto de vista de equidad, si los fondos adicionales del aumento en los aranceles de matrícula se dirigen a financiar más becas; ello reafirma la intención de avanzar hacia un sistema más progresivo. Una preocupación cíclica hacia un sistema de cobro más progresivo para la educación superior estatal es que las familias de mayores ingresos pagan cifras muy superiores por la educación secundaria de sus hijos e hijas en comparación con los bajos aranceles de matrícula que cobran las universidades públicas.

La disrupción que ha creado la pandemia en términos de desempleo y paralización temporal de algunos sectores económicos ha impactado los ingresos familiares, incluso en sectores que tradicionalmente estaban en capacidad de afrontar un gasto adicional en educación. Por eso, plantear una medida así, en estos momentos, podría tener efectos aún más

atenuados que la modesta incidencia sobre el balance financiero calculada dos años atrás; por el contrario, serían muy serios sobre las economías de los hogares.

Segunda opción. Ventas por vinculación externa e investigación: necesidad de empuje estratégico

En 2019, los ingresos generados a partir de las ventas por vinculación externa e investigación ascendieron a 36.700 millones de colones, aproximadamente un 6,5% del total de ingresos corrientes de las universidades públicas financiadas por el FEES.

Pese a que el monto de ventas por esta vía no es despreciable, su importancia relativa ha mostrado una tendencia decreciente en años recientes; la razón principal es que estos ingresos crecieron a menor ritmo que las transferencias estatales (gráfico 7.8). Se destaca el comportamiento diferenciado de este rubro en el caso del TEC. Para la UCR, la fuerte caída en 2014 obedece al cese del contrato con la Caja Costarricense del Seguro Social para la administración de los Ebais.

Vargas et al. (2021) efectuaron simulaciones para determinar en cuánto

deberían crecer los ingresos por vinculación externa para equiparar al monto que actualmente aportan los superávits acumulados que se han utilizado como cuenta de financiamiento en cada universidad. En el cálculo, diferenciaron si el incremento se daba con o sin participación de las fundaciones universitarias (gráfico 7.9). En el mejor de los escenarios (que corresponde al del TEC con participación de FundaTEC), habría que duplicar la venta de servicios. Sin participación de las fundaciones, el escenario se vuelve todavía más exigente.

Un cambio semejante implicaría una modificación sustancial de la forma como se han dado estas ventas, a menudo apegadas a la oferta de cursos y capacitaciones orientados sobre todo al sector público. Como el Estado enfrenta una situación fiscal crítica, no es previsible que a corto plazo aumenten los fondos destinados a este tipo de actividades. A mediados de 2020, las directoras de las fundaciones universitarias entrevistadas esperaban una reducción de esta fuente de ingresos durante el año y preveían una lenta recuperación posterior (Vargas et al., 2021).

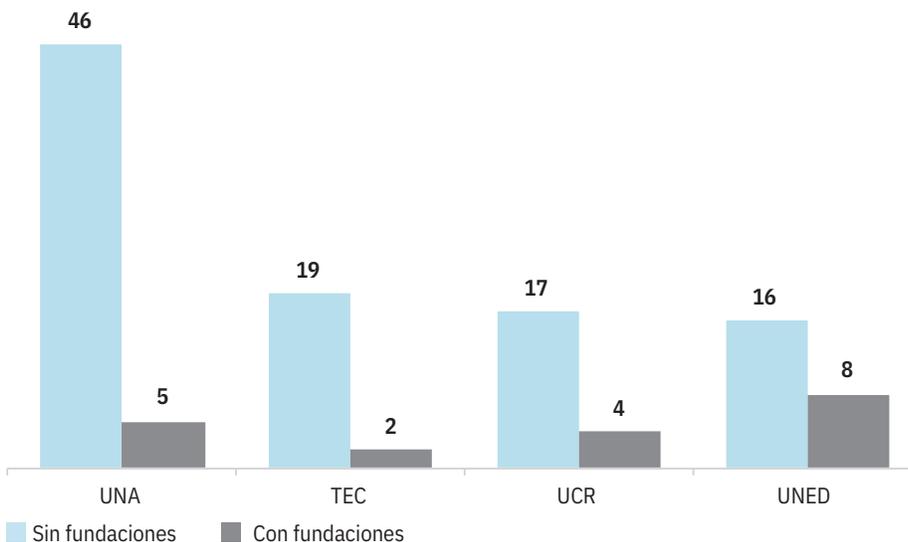
La venta de servicios podría ser una fuente importante de recursos para las universidades públicas, pero la decisión de fortalecerla requiere un replanteamiento estratégico del tema, así como una política y una planificación de mediano y largo plazo, lo cual toma tiempo y no dará frutos de inmediato. Si se sigue operando como hasta ahora, los ingresos generados por esta vía no van a crecer significativamente, pues el sector académico que quería vincularse con las fundaciones lo hizo hace años y el resto no lo necesita o no le interesa. Otra opción por considerar será el desarrollo de las vinculaciones entre las universidades públicas y las empresas privadas nacionales e internacionales.

Sin embargo, personas entrevistadas para el estudio de Vargas et al. (2021) señalaron que, dentro de las universidades, hay sectores que se oponen, por consideraciones ideológicas, a la venta de servicios por vinculación externa de un centro de educación superior público.

En el ámbito de la investigación, hay

Gráfico 7.9

Número de veces que hay que multiplicar los ingresos por venta de servicios para que iguallen a la cuenta de financiamiento, por universidad, según tipo de venta



Fuente: Vargas et al., 2021 con base en informes de labores de las fundaciones universitarias y datos del SIPP-CGR.

margen para atraer más recursos a las universidades, pero a la fecha son más las ideas en desarrollo que los proyectos concretos. No se obtuvo información sobre una estrategia específica para atraer recursos a las universidades estatales por esta vía. En este sentido, existen oportunidades de acercarse a organizaciones internacionales con el fin de participar en fondos regionales y globales de investigación. También hay opciones para concretar proyectos de investigación con otras universidades internacionales. Al igual que las ventas por vinculación externa, se requiere tiempo y planificación para canalizar esfuerzos y precisar su implementación (Vargas et al., 2021).

La contención, la racionalización y la mayor eficiencia de los recursos son inevitables

Vargas et al. (2021) abordaron diversas opciones para contribuir a mejorar la situación financiera de las universidades estatales a partir de los gastos. Se establecen ajustes a los rubros de becas y gastos

de capital, al crecimiento de la masa salarial; además del logro de economías de escala a partir de una mejor coordinación del sistema de educación superior público y un movimiento hacia esquemas de gestión regional más eficientes.

Primera opción. Ajustar becas y gastos de capital en la coyuntura actual: una respuesta poco apropiada

Las becas tienen un peso relativo bajo dentro de los gastos totales de las universidades públicas. A raíz de la pandemia, esta cuenta se ha fortalecido debido a que ha crecido el número de solicitantes y a que los montos o partidas cubiertas se han ampliado⁸ (Vargas et al., 2021). Se recuerda que, en la educación superior pública costarricense, los costos directos están subsidiados para todos los estudiantes y las becas complementan estos subsidios para un promedio del 50% de la población estudiantil.

Partiendo del objetivo estratégico de aumentar cobertura con equidad y calidad

en la educación superior pública, carece de sentido pensar en recortar la partida de becas cuando los ingresos familiares han sido golpeados por la crisis económica debido a la pandemia. Aunque, no deja de ser importante revisar los criterios para la asignación de becas en busca de lograr un sistema más eficiente y equitativo, lo cual se relaciona con la necesidad de repensar el modelo tarifario.

Los gastos de capital también tienen una baja participación en la estructura de gastos. Gracias al préstamo del Banco Mundial para el mejoramiento de la infraestructura, antes de la pandemia se realizaron inversiones importantes que dan un pequeño margen o reducen la urgencia de hacer cambios inminentes en este rubro.

Ante la perspectiva de que la “nueva normalidad” combine elementos de virtualidad y presencialidad (Berlanga et al., 2020; Cepal-Unesco, 2020), es esperable que las inversiones en infraestructura sigan siendo necesarias, especialmente en el ámbito de la conectividad, por lo que se necesitarán recursos para soportarlas. Incluso cuando el movimiento hacia la virtualidad en la enseñanza y el trabajo administrativo produzca ahorros a corto plazo, por el momento no se tienen datos para estimar si estos compensan los fondos que se están asignando a este fin (Vargas et al., 2021).

Retomando el objetivo de lograr un incremento en la cobertura de la educación universitaria con equidad y calidad, no se sostiene el argumento de recortar las inversiones en tecnología que han sido tan importantes para enfrentar la pandemia, como la compra de servidores para almacenamiento, ancho de banda, licencias de software, producción de audiovisuales, capacitaciones y otras medidas para cerrar la brecha digital.

Segunda opción. Revisar la estructura y crecimiento de la masa salarial: tarea ineludible

La opción con mayor capacidad de generar suficiente holgura presupuestaria para derivar recursos al incremento de la cobertura se relaciona con la masa salarial. Esto se debe al peso de las remuneraciones dentro de los gastos totales de las universidades públicas.

Es necesario revisar las medidas alternativas para cambiar las tendencias de crecimiento automático de este rubro y, en particular, de los incentivos salariales. La base salarial en las universidades estatales, como en el resto del sector público, es muy baja, por lo que este no es el problema, sino los pluses que se instauraron para compensar esta situación.

En la UTN y en la UNA, los incentivos salariales representan 37% y 39%, respectivamente, del monto de las remuneraciones; en la UNED, la UCR y el TEC oscilan entre 47% y 51% (Vargas et al., 2021). Estos incentivos han dejado de ser puntuales para convertirse en parte permanente del salario y se dan al margen del desempeño de los colaboradores. Además, crecen de manera automática y con poca injerencia o control por parte de la administración, excepto cuando, por ejemplo, se negocian o impugnan las convenciones colectivas, como lo han hecho algunas universidades.

La preocupación por el comportamiento de los pluses y la masa salarial es un tema común a todo el sector público. Sin embargo, en los últimos años, las universidades han estado bajo intensa presión social y política para efectuar ajustes en este sentido.

Cuando se han planteado nuevas reglas generales para controlar el problema en el Estado, como la Ley de Modernización de las Finanzas Públicas, la regla fiscal, el Proyecto de Empleo Público, la adopción del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), se intensifica el debate acerca del alcance de la autonomía universitaria sobre estos temas.

El análisis de este asunto es complejo, pero resulta ineludible. Las alternativas que se consideren para liberar recursos por esta vía deben tener presentes las implicaciones que estas medidas tendrían con respecto al objetivo de aumentar la cobertura universitaria en los centros estatales.

Vargas (et al., 2021) realizaron estimaciones sobre los recursos que una reducción de la masa salarial, que cubre remuneraciones a personal académico y a personal administrativo, lograría ahorrar. El estudio no propone una medida específica para conseguirlo, justamente por-

que se requiere profundizar en los criterios, requisitos y costos específicos por universidad vinculados a un aumento de la cobertura. Sin embargo, los resultados obtenidos ayudan a tener una idea sobre el orden de magnitud de medidas en este ámbito, sin que se consideren una recomendación específica.

Para hacer el ejercicio, los autores partieron de las remuneraciones efectivas por universidad entre 2007 y 2019. Con base en estas, estimaron las tasas de crecimiento esperadas en las remuneraciones durante el período 2021-2024, asumiendo que otras condiciones se mantendrían constantes.

En el caso de 2020, tomaron la tasa de crecimiento de 2019 y le sumaron la diferencia promedio en puntos porcentuales en las tasas de crecimiento entre los dos años previos (2018 y 2019). Para el 2021, aplicaron el mismo procedimiento; y para el período 2022 a 2024, consideraron el promedio de la tasa de crecimiento esperado de los dos años anteriores.

Aplicando estas tasas esperadas al gasto efectivo en remuneraciones del 2019, Vargas et al. (2021) obtuvieron montos absolutos proyectados de gasto en remuneraciones totales. Los autores aplicaron a estos montos proyectados las proporciones de remuneraciones académicas (45,38%) y administrativas (54,62%)⁹ disponibles al momento de realizar el ejercicio (correspondientes al TEC). Posteriormente, se obtuvo información de ambas proporciones para la UNA y se observó que no solo eran muy similares a las de TEC, sino que también habían permanecido estables desde la década anterior. Ante la falta de datos recientes para los otros centros, se asumió una proporción similar en todas las universidades estatales, aceptando un margen de error inevitable en la medición.

Aunque los datos de las demás universidades pueden diferir de los del TEC, Vargas et al. (2021) verificaron por medio de las entrevistas a profundidad, desarrolladas para la investigación, que la masa salarial destinada al pago de funciones administrativas y de servicios es algo superior al 50% del total pagado en remuneraciones.

Este ejercicio se efectuó con base en tiempos equivalentes (no en número de personas) porque una misma persona puede desempeñar funciones docentes y administrativas. Por ejemplo, un docente puede tener representación en órganos de decisión universitaria o la dirección de proyectos, programas o escuelas a su cargo, lo que demanda ejecutar actividades administrativas. Además, es práctica común en las universidades que muchos funcionarios, especialmente los académicos, trabajen por tiempo parcial, es decir, al sumar personas se podrían inflar las estimaciones, ya que el salario de un tiempo completo equivalente que representa a un funcionario a tiempo completo, puede estar fraccionado para pagar de 2 a 8 personas a tiempo parcial.

Una vez estimado el gasto en remuneraciones para los dos componentes, se estimó cuántos recursos liberaría, en el período 2021-2024, una reducción del 10% en la masa salarial dedicada a funciones administrativas y un 5% para en la parte académica (gráfico 7.10). Estos porcentajes fueron definidos por Vargas et al. (2021) como un primer ejercicio que se puede mejorar en posteriores investigaciones. Se seleccionaron considerando que fuesen metas manejables para obtener resultados pertinentes, particularmente pensando en que se requiere retener docentes para desarrollar la misión fundamental de servicios educativos. Porcentajes inferiores no generarían ahorros significativos, y porcentajes superiores podrían ser inalcanzables y terminarían afectando precisamente, esa labor sustantiva de las universidades públicas.

El efecto conjunto de la reducción en ambas partidas equivaldría a un 7,7% del gasto total en remuneraciones. También, corresponde a un 5,39% del gasto total para el 2021 de las cuatro universidades que se financian con el FEES, lo que asciende a 31.109 millones de colones. Este monto supera los 27.590 millones de colones de sacrificio general de recursos que se acordó en la Comisión de Enlace para el FEES 2021.

Encontrar una manera de reducir las cargas administrativas remuneradas de los docentes que deben participar en comisiones, órganos de decisión institu-

cional y otras actividades, mediante la revisión de procesos o el uso de programas o aplicaciones que incrementen la eficiencia tendría un impacto significativo. Similar a este ejemplo, se puede pensar en otras combinaciones para reducir sustancialmente el rubro de remuneraciones, como aprovechar la virtualidad para generar economías de escala en la forma de brindar los cursos de servicio con gran demanda de cupos en los primeros años¹⁰. El llamado es a pensar “fuera de la caja”, lo que incluye examinar y estandarizar las escalas salariales entre todas las universidades.

Tercera opción. Mejorar el funcionamiento del sistema de educación estatal universitaria

Una adecuada coordinación e integración del sistema de educación pública tiene potencial para optimizar recursos que podrían destinarse a mejorar la cobertura. En las entrevistas realizadas para la investigación de Vargas et

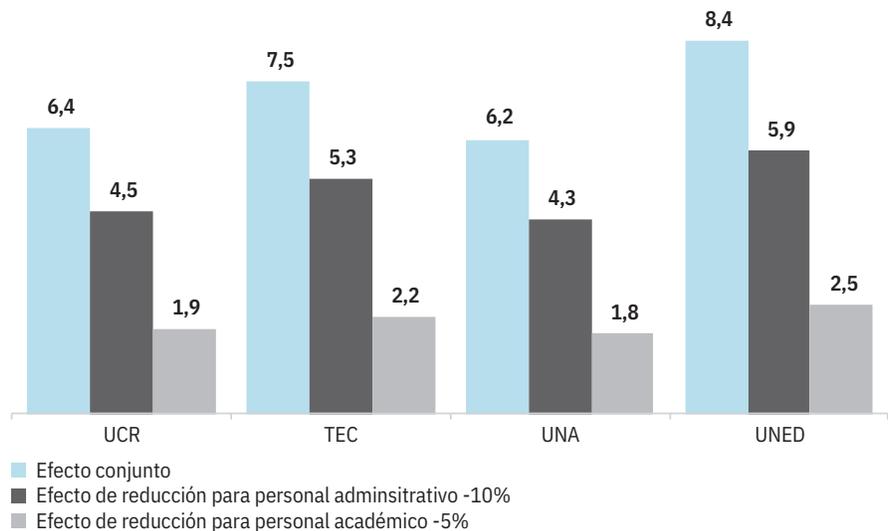
al. (2021), se observaron cinco áreas de mejora que podrían producir economías de escala al sistema, para lo que se esperaría un participación más firme y decidida del Consejo Nacional de Rectores (Conare); se resumen en la figura 7.2.

En el tema del desarrollo de proyectos conjuntos, la propuesta es ampliar y profundizar acciones integradas en investigación y extensión social financiadas con fondos concursables, carreras conjuntas, la creación de empresas auxiliares y una mayor coordinación de la presencia universitaria en las regiones periféricas.

Acerca de mejorar la fluidez entre las universidades públicas, esto se refiere a permitir que estudiantes de una universidad cursen hasta cierto número de créditos en las otras. También incluye optimizar el reconocimiento de cursos, reducir la cantidad de trámites para trabajar conjuntamente, incentivar el intercambio de experiencias entre las comunidades académicas y repensar el modelo de la sede interuniversitaria de Alajuela.

Gráfico 7.10

Efecto estimado de alternativas de reducción de la masa salarial sobre los ingresos corrientes por FEES institucional, por universidad, según alternativa (porcentaje promedio para el período 2021-2024)



Fuente: Vargas et al., con base en SIIP-CGR y TEC.

La coordinación de procesos y sistemas incluye eliminar procedimientos repetitivos y consolidar los que son similares, así como buscar economías de escala mediante el diseño de sistemas integrados de becas, financiero-contables, compras, exámenes de admisión y una plataforma de cursos de servicio, algunos proponen que esta sea administrada centralmente por Conare.

El aprovechamiento de recursos existentes implica el uso más intensivo de las instalaciones, especialmente aulas y laboratorios en regiones periféricas, com-

partir plataformas digitales y ampliar el uso de los sistemas de información que tienen mayor capacidad y eficiencia.

Por último, requiere más transparencia entre universidades en temas básicos como la población que recibe becas y los aranceles; también es importante fomentar el intercambio de experiencias sobre elementos relevantes para el conjunto, por ejemplo: avances en gestión de procesos, presupuestación plurianual, innovaciones académicas o experiencia con nuevos sistemas o aplicaciones. Morales (2021), mencionó la intención

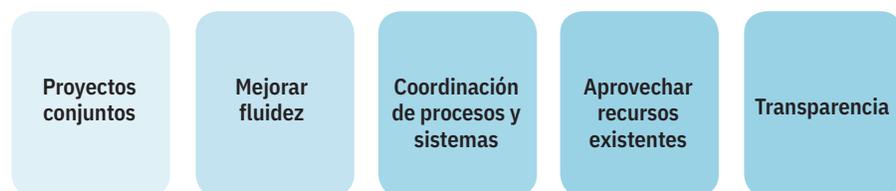
de transmitir a las demás universidades la experiencia de la UNA con el sistema de correspondencia que ha implicado ahorros importantes en tiempos, costos de mensajería y mayor control en todo momento.

Un aspecto de gran potencial para racionalizar gastos es la mejor articulación de la presencia de las universidades públicas en las regiones fuera del Valle Central. En este ámbito, llama la atención la acumulación progresiva de estructuras de gobierno y procedimientos de coordinación introducidos por los modelos de regionalización impulsados a lo largo de cuarenta años (figura 7.3). Estas estructuras se han creado en el seno de Conare e incluyen comisiones y programas de regionalización, comisión de enlace y órganos de coordinación interuniversitarios regionales.

Cada modelo inauguró una fase de trabajo en la que se procuró trascender “la docencia para mejorar en articulación y coordinación interinstitucional, pero los resultados han sido modestos cuando se comparan con las necesidades regionales por atender (...) no parece que

Figura 7.2

Áreas en las que el sistema de educación superior pública podría mejorar su cohesión



Fuente: Vargas et al., 2021, con base en entrevistas a profundidad.

Figura 7.3

Evolución del modelo de regionalización en las universidades estatales

1968	1998	2007	2018
<ul style="list-style-type: none"> Entre 1968 y 1977, se abren nueve sedes y un centro universitario UNED. Las sedes dependen de las rectorías. 3 Congresos de regionalización (1993-97). 2 convenios (articulación 1997 y desarrollo de sedes 1998). Enfoque en Docencia 	<ul style="list-style-type: none"> Primer intento de mayor articulación e integración. Primera versión de la CRI (Comisión de Regionalización Universitaria). Enfoque en docencia y extensión y acción social. Hacia 2006, se elimina la CRI original y se crean 5 CRIs regionales y una Comisión de Enlace en Conare. 	<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos Generales para la Regionalización Interuniversitaria (Conare, 2008). Se crea el Programa de Regionalización Interuniversitaria (PRI). Se crea la Sede Interuniversitaria (SIUA). Con distintas instancias creadas, la coordinación recae en la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social (VEAS). 	<ul style="list-style-type: none"> CONARE declara el 2018 como Año de las Universidades Públicas por la Autonomía, la Regionalización y los Derechos Humanos. Acuerdo para la Coordinación de la Regionalización Universitaria. Se crean los Órganos de Coordinación Interuniversitarios Regionales (OCIR).

Fuente: Delgado y Román, 2021 con base en documentos sustantivos de cada modelo y entrevistas a profundidad.

hayan tenido éxito en crear las condiciones para una coordinación efectiva y sostenida en el tiempo” (Delgado y Román, 2021). Las investigadoras concluyen que el principal desafío en este contexto es diseñar estrategias innovadoras que ofrezcan incentivos para la coordinación, superen las divisiones administrativas entre universidades y creen las condiciones para que operen las instancias de ejecución en el sistema.

Una tarea pendiente: estimar el costo de gestión de las sedes regionales

Según el *Sétimo Informe Estado de la Educación* (PEN, 2019b), uno de los obstáculos que enfrenta el esfuerzo por aumentar significativamente la cobertura y la calidad de la educación superior en las regiones periféricas es el alto costo de las sedes regionales en relación con los resultados. Pese a haber experimentado un 200% de crecimiento en los cupos de primer ingreso en cinco años, para 2019 ninguna de ellas alcanzaba 2000 cupos de este tipo, y la matrícula total no sobrepasaba los 9000 estudiantes (Delgado y Román, 2021).

Otra conclusión del Informe es la existencia de esquemas administrativos muy diferentes entre unas y otras universidades en las regiones. Las universidades privadas y la UNED tienen estructuras sencillas y de bajo presupuesto, gestionadas de manera centralizada con el uso de tecnologías de información. El resto de los recintos públicos tiende a reproducir la estructura administrativa de su respectiva sede central a pequeña escala, pero con poca autonomía, lo que entorpece la comunicación interna y limita la agilidad en la toma de decisiones (PEN, 2019b).

Delgado y Román (2021) intentaron explorar el efecto que tendría una integración administrativa y funcional de las sedes regionales de las universidades públicas sobre sus presupuestos. Sin embargo, constataron que no era posible caracterizar en detalle el modelo de gestión administrativa implementado por cada universidad, ni determinar su costo, porque no se tuvo acceso a los presupuestos desglosados por sede. Incluso contando con el margen de recursos y un

horizonte temporal más amplio para la investigación, enfrentarían la deficiencia en los sistemas de registro de información presupuestaria que impide la desagregación de los gastos ejecutados por sede y por funciones.

Sin embargo, personas entrevistadas del área de planificación y presupuesto de cada universidad indicaron que, considerando el presupuesto ejecutado directamente en las sedes y prorrateando los gastos administrativos y de funcionamiento de los distintos órganos de decisión donde se definen políticas y se realizan gestiones para toda la universidad —y donde hay participación de representantes regionales—, podría igualarse e incluso superarse el 30% de los gastos totales, solicitado por algunos diputados miembros de la comisión legislativa que estudió el financiamiento de las universidades estatales.

Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos: la importancia de disminuir la reprobación estudiantil

La reprobación incide en la deserción de los estudiantes y en la prolongación de los tiempos requeridos para graduarse, lo que, en consecuencia, tiene un impacto sobre la docencia y el uso de los recursos financieros. Este último tema no había sido abordado anteriormente.

Combatir la reprobación permitiría aligerar la trayectoria educativa de los estudiantes y el tiempo de graduación. Ello tendría consecuencias sociales importantes para quienes están en el proceso educativo, pues reduce el fracaso y les permite insertarse más aceleradamente en el mundo laboral. Asimismo, aporta al país más de los profesionales que necesita de forma oportuna.

Por otra parte, entender las razones subyacentes a la reprobación permitiría formular o afinar estrategias de apoyo al desempeño estudiantil y revisar el diseño de los cursos, las habilidades y competencias del docente, así como la estructura y alcance de los planes de estudio, entre otros elementos.

Desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos, reducir la cantidad de estudiantes que reprueban

libera cupos que pueden ser ocupados por nuevos estudiantes. Esto apoyaría la estrategia de aumentar la cobertura utilizando los recursos que ya se tienen.

García y Román (2021) investigaron el fenómeno de la reprobación como proxy para abordar el complejo tema de la repitencia¹¹. El enfoque está en la identificación de los cursos con mayor y menor reprobación y las características asociadas en cada caso, de acuerdo con la información disponible en las bases de datos suministradas por las universidades públicas.

Desde el ámbito del diseño curricular también existen oportunidades de mejora en otros ámbitos, como en el propio diseño de la malla curricular, que tiene efectos sobre el tiempo promedio de graduación.

El comportamiento difiere según universidad, ciclo lectivo y recinto académico

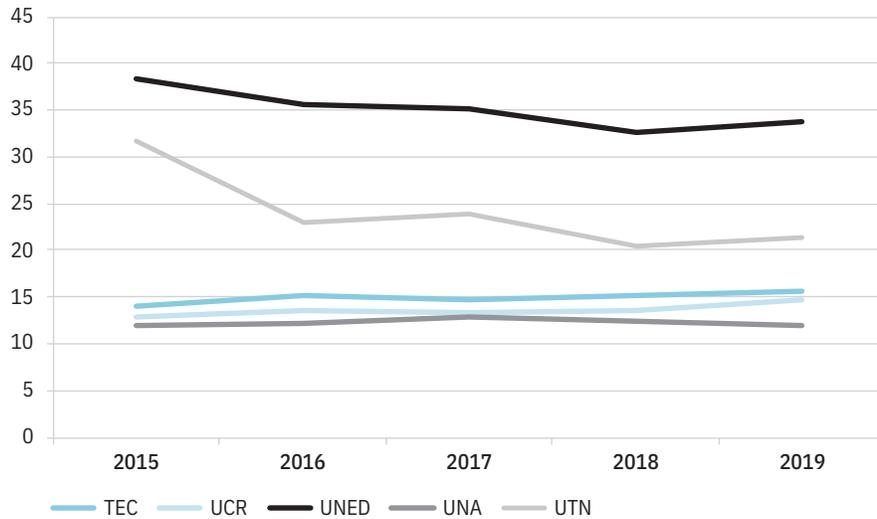
García y Román (2021) clasificaron a las universidades públicas en tres grupos, según las tasas anuales de reprobación. El primer grupo incluye a la UCR, la UNA y el TEC, que tienen los porcentajes más bajos, entre el 12% y el 15%. La UTN está en una posición intermedia con 24% y la UNED está en la situación más desfavorable con una reprobación promedio de 34%.

El porcentaje de reprobación evoluciona de manera similar en el tiempo para las tres universidades con tasas menores. En la UNED y en la UTN hay una tendencia a la disminución, a razón de 1.2 puntos porcentuales por año y de 2.3 puntos porcentuales por año, respectivamente (gráfico 7.11).

Cuando se analizan los datos por período lectivo, no se observaron diferencias en el TEC. En la UCR, se registran mayores niveles durante el III ciclo, así como en las modalidades de mayor longitud (anuales o semestrales frente a las cuatrimestrales); durante los períodos de verano hay mayor reprobación. Por su parte, en la UTN hay una tendencia creciente en los ciclos II y III, particularmente en este último. En la UNA, la reprobación aumenta en los cursos anuales y en el ciclo de

Gráfico 7.11

Tasa de reprobación, según universidad
(porcentajes)



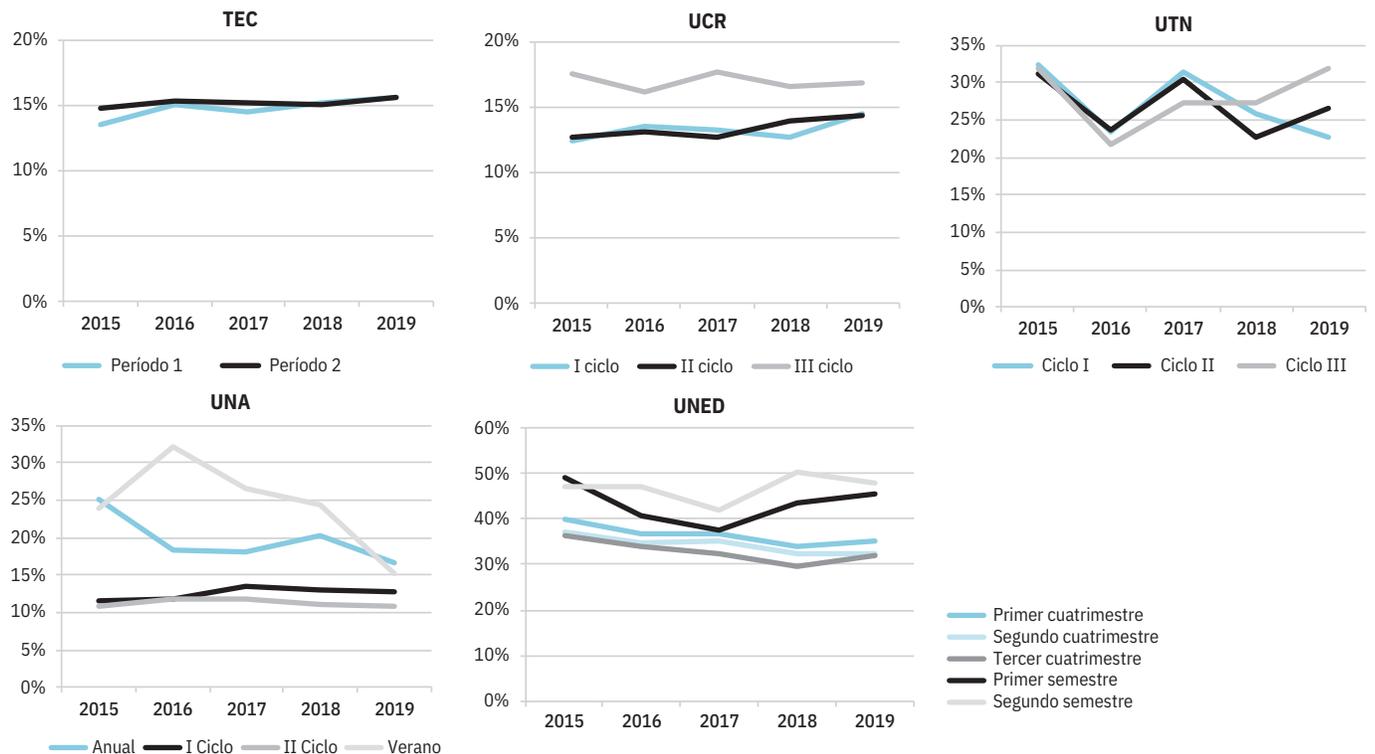
Fuente: García y Román, 2021 con base en datos aportados por las cinco universidades públicas.

verano, aunque en este el porcentaje viene cayendo desde el 2016. Por último, en la UNED los cursos semestrales, sobre todo en el segundo semestre, presentan tasas más altas que los cursos cuatrimestrales (gráficos 12a, 12b, 12c, 12d y 12e).

Se encontró evidencia de que la reprobación es mayor en las sedes regionales fuera del Valle Central. En el caso del TEC, la reprobación supera el promedio institucional en los cursos impartidos en los centros académicos de Limón, Alajuela o San Carlos. En la UCR, el fenómeno se presenta más en las sedes Pacífico, Caribe, Atlántico y Sur. En la UNED, superan el promedio institucional, las sedes de Talamanca (58%), y las de Los Chiles, Cañas, Santa Cruz, Liberia, Limón, Nicoya y La Cruz, cuyas tasas de reprobación oscilan entre 40,1% y 42,8%. La UNA es la única excepción, pues la mayor tasa se presenta en el

Gráfico 7.12

Tasas de reprobación, según período y universidad



Fuente: García y Román, 2021 con base en datos aportados por las universidades públicas.

Campus Benjamín Núñez, perteneciente a la Región Central y ubicado a pocos kilómetros del recinto principal Omar Dengo (García y Román, 2021).

Tasa de reprobación varía según nivel, número de créditos, tipo de cursos y áreas de conocimiento

García y Román (2021) identificaron que el primer año de educación superior parece generar una proporción significativa de la reprobación y que esta disminuye conforme los estudiantes avanzan en la carrera. Este fenómeno puede documentarse en las universidades para las que había información disponible para hacer el análisis (TEC, UNA y UTN¹²). En la UNA y la UTN, la diferencia entre el primer y el último año es de alrededor de 12 puntos porcentuales y, en el caso del TEC, es de cerca de 30 puntos porcentuales (gráfico 7.13). Otro dato a destacar de este análisis exploratorio es que, para el TEC y la UNA, la reprobación es mayor en los primeros niveles de los cursos y disminuye conforme avanza la carrera. Algunos de estos corresponden a materias de nivelación, como matemáticas e inglés.

Al analizar la tasa de reprobación en cursos con diverso número de créditos, García y Román (2021) hicieron un descubrimiento importante. Esta tasa no solo es elevada en los cursos más demandantes (de cuatro créditos o más) como podía esperarse, sino que también lo es en

cursos de cero créditos. Algunos de estos corresponden a materias de nivelación (por ejemplo, precálculo o inglés), pero también incluyen actividades deportivas o culturales y algunos laboratorios (cuadro 7.1).

Como los cursos de cero créditos no se cobran al estudiante, ni siquiera un monto simbólico, a menos que se cuente con datos del costo de formación (como sucede en el TEC) no es posible

hacer un cálculo fino del costo de la reprobación, pero las autoras recalcan que estos cursos obviamente tienen un costo institucional importante, pues demandan recursos docentes, administrativos, de infraestructura y materiales, entre otros. Advierten que esta situación amerita una estrategia diferenciada de atención.

García y Román (2021) encontraron que los cursos de servicio o no propios de

Cuadro 7.1

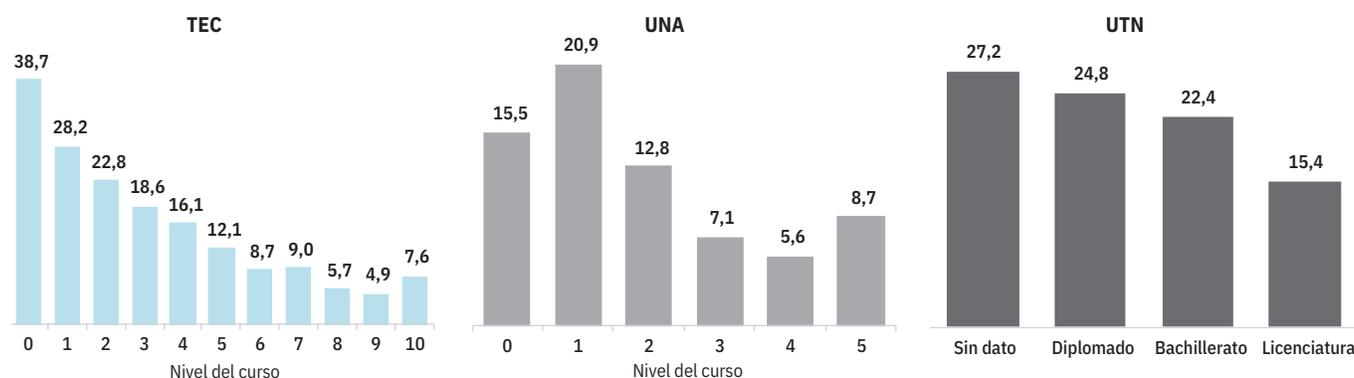
Tasa de reprobación, por universidad, según número de créditos. 2015-2019
(porcentajes)

Número de créditos	TEC	UCR	UNED	UNA
0	8,3	33,8	55,1	9,7
1	9,5	7,5	33,8	8,2
2	11,9	8,8	35,0	8,0
3	14,9	12,2	34,8	10,0
4	20,3	17,1	34,6	18,2
5	23,6	14,0	36,2	7,8
6	4,0	12,3	8,8	11,4
7	21,9	7,5		25,5
8	3,4	12,1	16,1	14,9
9		2,8	3,9	24,7
10	12,6	4,0		20,8
11		2,3	20,9	-
12	6,4	0,7		7,8

Fuente: García y Román, 2021, con base en datos aportados por el TEC, la UCR, la UNA y la UNED.

Gráfico 7.13

Tasa de reprobación, según ubicación del curso en la carrera y universidad. 2015-2019
(porcentajes)



Fuente: García y Román, 2021 con base en los datos aportados por la UTN, la UNA y el TEC.

carrera tienen mayores niveles de reprobación en la UNA y en la UCR, pero no en la UTN. En la UNA, los cursos generales de servicio y otros de servicios especiales para carreras tienen porcentajes de reprobación que oscilan entre 35% y 40%, mientras que los propios de las disciplinas tienen una tasa de reprobación del 10%. En la UCR, hay una diferencia de 10 puntos entre la reprobación en los cursos de servicios (21%) y la de los cursos de carrera (11%).

En general, se observa una tendencia a que la reprobación sea más alta en los cursos de servicio del área de Ciencias Básicas, en particular los de Matemáticas o Estadística, especialmente en la UCR. No obstante, García y Román (2021) no hallaron información sobre el tema para todas las universidades, como para responder categóricamente si se debe a que la histórica clasificación como “de servicio” podría estar induciendo al estudiantado a obviar su importancia y dediquen mayor tiempo a los cursos de su especialidad, o si obedece, más bien, a la organización por cátedras o al diseño de estos cursos.

Considerando las áreas de conocimiento en general, sean cursos de carrera o de servicio, las autoras identificaron que las mayores tasas de reprobación se presentan en Ciencias Básicas, Computación, Artes y Letras e Ingeniería. Las menores tasas generales de reprobación se encontraron las áreas de Cultura y Deporte (TEC), Derecho (UCR) y Ciencias de la Salud (UCR y UNA) (cuadro 7.2).

Por carreras específicas, se identificó que Informática y Computación están entre las primeras cinco con mayores tasas de reprobación en cuatro de las universidades; mientras que Matemática, Química y Física son comunes en tres de ellas. Dentro de las Ciencias Sociales, destacan carreras como Economía, Sociología, Historia, Ecumenismo y Religión, Ciencias Policiales, así como las de Educación (esta última principalmente en la UNED) y otras Ingenierías (en la UTN).

Al relacionar el volumen de créditos matriculados con el volumen de créditos reprobados, según áreas del conocimiento (excluyendo los cursos de cero

Cuadro 7.2

Tasas de reprobación, por universidad, según áreas de conocimiento. 2015-2019 (porcentajes)

Área	TEC	UCR	UNED	UNA	UTN
Ciencias Básicas	33	27		25	30
Computación	20	15	37	18	37
Artes y Letras	9	12	26	12	55
Ingeniería	12	12	39		26
Recursos Naturales	8	12	35	6	31
Ciencias Sociales	12	14	31	8	22
Ciencias Económicas	9	15	38	8	15
Humanística/Formación General	6	11	39	10	
Educación	17	10	32	6	
Cultura y Deporte	10				
Derecho		9			
Ciencias de la Salud		9		8	

Fuente: García y Román, 2021 con base en los datos aportados por las cinco universidades públicas.

créditos), García y Román (2021) determinaron para el TEC que, en las áreas de Ciencias Básicas, las cuales acumulan una proporción superior al promedio de créditos matriculados, superan, además, al promedio institucional en créditos reprobados.

En la UCR, la prioridad por volumen de créditos matriculados y reprobados la tienen Ciencias Básicas, Ciencias Económicas, Artes y Letras y Formación General. En la UNED, destacan las áreas de Ciencias Económicas y Formación General, en tanto que, en la UNA, el peso está en las Ciencias Básicas.

El caso de la UTN es distinto porque no se observó una correlación directa entre el volumen de créditos matriculados y reprobados. Por créditos matriculados, en esta universidad las carreras de más peso son las de Ciencias Básicas y Ciencias Económicas, mientras que las tasas de reprobación más altas se registran en las carreras de Artes y Letras, Recursos Naturales y Computación (García y Román, 2021).

Alta reprobación concentrada en pocos cursos con características específicas

Con el fin de identificar las características que pronostican una tasa alta o baja de reprobación, García y Román (2021) clasificaron los cursos de las universidades en quintiles de reprobación con base en la proporción de estudiantes reprobados.

En el TEC, la UCR y la UNA, el 40% de los cursos tienen cero reprobaciones. En la UTN, hay una distribución bastante cercana a los quintiles. Por su parte, la UNED cuenta con una estructura polarizada: mientras el 52% de sus cursos tiene reprobación cero, en el 30% de ellos se supera el 51% de estudiantes reprobados.

Haciendo un análisis más profundo del quintil con mayores tasas de reprobación, se encontró que, en tres de las instituciones, menos de diez cursos acumulan el 30% de las personas reprobadas y menos de quince cursos acumulan el 50%. Llama la atención que menos de cuarenta cursos de los de mayor reprobación generan el 80% de estudiantes

reprobados en el TEC y en la UTN. En las otras instituciones, este punto de corte superó los 100 cursos en el período 2015-2019 (cuadro 7.3).

Estos resultados hacen prever que una estrategia centrada en favorecer el éxito académico de los estudiantes matriculados en estos cursos, por lo menos en los que representan el 30% o hasta el 50% de los reprobados, tendría un efecto positivo importante sobre las tasas generales de reprobación. En los cursos del quintil con mayor nivel de reprobación, la nota promedio con que pasan los estudiantes es de 7.3 y las notas de reprobación son inferiores a 5 en casi todos los casos, mientras que los cursos del quintil de menores tasas de reprobación tienen una nota promedio superior a 8,3 en la mayoría de los casos.

Llama la atención que los cursos del quintil con mayor reprobación tienden a tener una alta matrícula en comparación con el promedio de la universidad, así como una menor proporción de mujeres. Los del más bajo tienen menor promedio de créditos, grupos más pequeños y un mayor porcentaje de mujeres matriculadas (García y Román, 2021).

Las variables señaladas para los quintiles de más alta y baja reprobación no son necesariamente predictoras del fenómeno en general; para determinarlo, es necesario calcular las razones de riesgos de que un curso sea clasificado en determinado quintil. Salvando algunas limitaciones del procedimiento y la disparidad en la cantidad de información proporcionada por las distintas universidades, se determinó que las variables predictoras comunes de altas tasas de reprobación son la escuela o la carrera, el nivel o ciclo de los cursos y el número de créditos. En el caso de la UCR y la UNA, pesan también el tipo de cursos. Otros aspectos como el área de conocimiento, la sede, la modalidad, el año o el porcentaje de mujeres matriculadas en el curso tienen una relevancia diferenciada según la universidad (García y Román, 2021).

Mediante un ejercicio de segmentación, fue posible establecer que, en el TEC y la UCR, el segmento de alta reprobación agrupa al 28% de los cursos. Tomando en cuenta la matrícula promedio en estos, las

Cuadro 7.3

Número de cursos del quintil de mayor reprobación, por rangos porcentuales de personas reprobadas, según universidad. 2015-2019

(porcentajes)

Universidad	Rangos de estudiantes reprobados		
	80%	50%	30%
TEC	38	10	4
UCR	227	37	12
UNED	117	22	10
UNA	152	13	3
UTN	36	11	6

Fuente: García y Román, 2021 con base en los datos aportados por las cinco universidades públicas.

autoras estiman que reprueban 12 o 13 estudiantes por grupo. Para la UNED, el segmento de alta reprobación contiene el 41% de los cursos, en los cuales el 78% de los estudiantes reprueban, pero eso representa solo 2 o 3 estudiantes por curso. Por último, en la UTN hay dos segmentos de alta reprobación que representan, en conjunto, cerca de la mitad de los cursos y se distinguen porque uno tiene en promedio 16 personas reprobadas por curso y el otro segmento aproximadamente la mitad; en ambos casos, la tasa de reprobación ronda el 30% de las personas matriculadas (gráfico 7.14).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL PERFIL Y TENDENCIAS DE LA REPROBACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

véase García y Román, 2021 en www.estadonacion.or.cr

Atender las tasas de reprobación como alternativa para mejorar la eficiencia

Al comparar el número de cupos equivalentes de nuevos ingresos que cada universidad dispuso en 2020 con los cupos perdidos equivalentes debidos a la reprobación, García y Román (2021) estimaron que estos últimos representan

el 50,4% del total de nuevos ingresos en la UNA y el 62,6% en la UCR. Para el TEC, los cupos equivalentes ocupados por estudiantes que reprobaron materias representan el 107,4%, y en la UNED alcanzan el 178%. Ante estas cifras, se resalta la importancia de atender las tasas de reprobación, porque esto permitiría liberar recursos para aumentar nuevos ingresos.

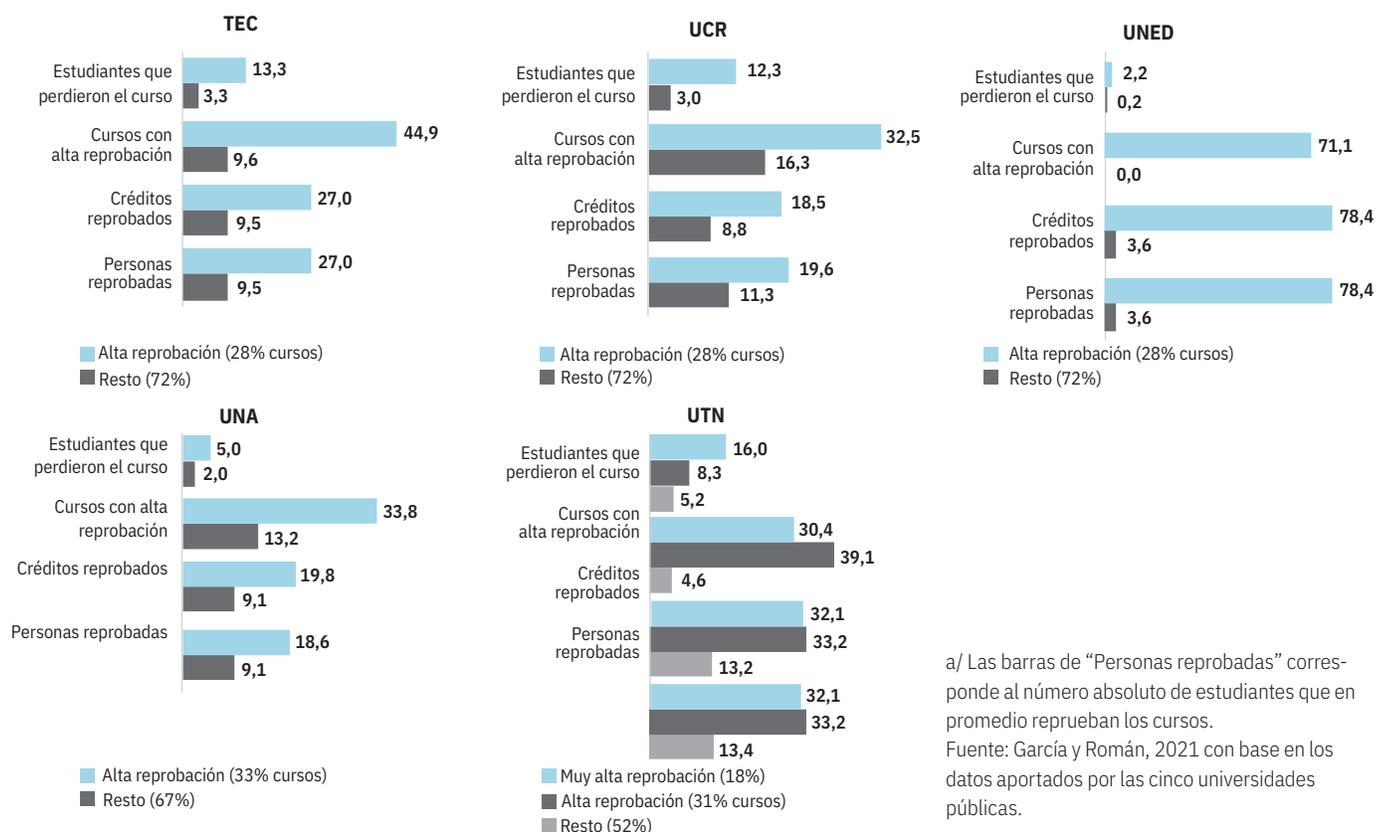
Hay costos asociados a la reprobación que deben identificarse y analizarse, pero su estimación no es sencilla, pues se requiere información sobre los costos de formación, disponibles solo para el TEC¹³. En las otras cuatro instituciones, se cuenta únicamente con el dato sobre el costo del crédito que se cobra a los estudiantes, una información limitada por cuanto no corresponde con los montos que las universidades destinan a la formación. Por otra parte, hay una cantidad significativa de cursos de cero créditos en los cuales hay altas tasas de reprobación que no se pueden incluir en las estimaciones.

Pese a estas limitaciones, García y Román (2021) hicieron un ejercicio exploratorio con el fin de entender la importancia que tendría mitigar el fenómeno de la reprobación para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos (cuadro 7.4).

Con base en el cobro a los estudiantes, se observa que el costo la reprobación representa porcentajes relativamente

Gráfico 7.14

Características de los segmentos de alta y baja reprobación, según universidad. 2015-2019^{a/} (porcentajes)



a/ Las barras de "Personas reprobadas" corresponde al número absoluto de estudiantes que en promedio repueban los cursos.

Fuente: García y Román, 2021 con base en los datos aportados por las cinco universidades públicas.

bajos de los ingresos corrientes (menos del 2% para cuatro universidades) y de la cuenta de financiamiento (inferiores al 4% en tres universidades). Sin embargo, cuando se compara con los ingresos de matrícula, corresponde a más del 30% para la UCR, el TEC y la UNED, incluso en esta última en que el peso de estos ingresos es sustancialmente mayor que en el resto.

Cuando se calcula el costo institucional en el TEC, que es donde hay información sobre el costo de formación, el de la reprobación alcanza los 4.973 millones de colones, casi seis veces más que el monto calculado a costo de los estudiantes (874 millones de colones). Esto representa el 7,6% de los ingresos corrientes de la institución en 2019 y el 61,7% de la cuenta de financiamiento compuesta por los superávits acumulados de otros períodos.

Los escenarios planteados por García y

Román (2021) muestran que, en cuatro de las cinco universidades, se lograría reducir un poco más de un tercio del costo de la reprobación si se enfocaran en disminuir la reprobación a la mitad en el quintil de cursos con mayores tasas de este fenómeno. En la UTN, se lograría un ahorro comparable si se aplicara tal esfuerzo en los cursos de Diplomado.

Por otra parte, por área de conocimiento, enfocarse en reducir la reprobación en cursos de Ciencias Básicas generaría un ahorro de costo de alrededor del 20% en la UCR, UTN y la UNA, mientras que, en la UNED, el foco debería estar en Ciencias Económicas.

Esta primera experiencia en la estimación de costos de la reprobación muestra un camino promisorio para encontrar fuentes de uso eficiente de los recursos. Avanzar en la concreción de ese potencial depende de, por un lado,

contar con información específica sobre el rendimiento académico de los estudiantes en los cursos reprobados, sobre todo al inicio de su carrera, lo que podría solventarse con una encuesta a los que han enfrentado esa situación. Asimismo, habría que complementar estos datos con la perspectiva de decanos, direcciones de carrera y docentes, con un abordaje mixto, cualitativo y cuantitativo.

También sería importante profundizar, a partir de los expedientes de los estudiantes, en el progreso en sus trayectorias educativas con énfasis en temas como la reprobación, la repitencia y el tiempo para graduarse. Un elemento relevante en este proceso son las bases de datos de cohortes de nuevos ingresos que se trabajan desde el PEN con las oficinas de registro de las universidades.

Sería recomendable revisar la estructura de las bases de datos de las universidades

Cuadro 7.4

Indicadores seleccionados para estimar el costo de la reprobación y razones con respecto a diversos tipo de ingresos de las universidades estatales. Promedio 2015-2019

Indicador	UCR	UNA	TEC	UNED	UTN ^{a/}
A. Matrícula promedio anual en el total de ciclos (personas)	356.553	117.173	81.370	117.933	11.380
B. Número total anual de créditos matriculados	1.068.492	381.749	223.496	376.574	36.138
C. Número de créditos promedio anual reprobados	166.129	52.450	45.460	134.612	9.219
D. Promedio de créditos matriculados anuales	28,4	24,6	20,6	15,4	
R. Porcentaje de reprobación	14,0	12,0	15,0	35,0	24,0
C/D. Estudiantes equivalentes	5.850	2.132	2.207	8.741	
E. Costo crédito para estudiantes 2020 (colones)	14.590	12.512	19.225	17.200	13.750
CR=(CxE). Costo promedio anual de créditos reprobados (millones de colones)	2.424	656	874	2.315	127
IC. Ingresos corrientes 2019 (millones de colones)	307.949	131.185	65.626	62.029	41.600
F. Financiamiento 2019 (millones de colones)	79.388	42.499	8.063	21.899	6.869
IM. Ingresos por matrícula 2019 (millones de colones)	7.919	4.782	2.433	5.302	3.108
CR/IC. Relación costo reprobación/Ingresos corrientes (%)	0,8	0,5	1,3	3,7	0,3
CR/F. Relación costo reprobación/Financiamiento (%)	3,1	1,5	10,8	10,6	1,8
CR/IM. Relación costo reprobación/Ingresos por matrícula (%)	30,6	13,7	35,9	43,7	4,1

a/ Para la UTN, se utilizó la información de carreras en dos sedes: la central de Alajuela y Atenas. No está disponible el dato de promedio de créditos matriculados anuales

Fuente: García y Román, 2021.

estatales para incorporar, depurar y homogenizar la nomenclatura de cursos utilizada y crear menús y clasificadores de sedes, cursos, carreras, escuelas o áreas que permitan hacer un análisis con mayor granularidad.

Conclusiones y recomendaciones

Principales hallazgos

A partir de las investigaciones que sustentan este capítulo especial, destacan cuatro hallazgos principales. En primer lugar, en momentos en que Costa Rica necesita aumentar sustancialmente la cobertura de la educación terciaria con calidad y equidad para impulsar el desarrollo humano sostenible, las universidades estatales enfrentan una situación financiera muy complicada para los próximos cinco años.

Por un lado, no hay condiciones económicas ni ambiente político en el país para aumentar las transferencias estatales al ritmo que crecieron entre 2007 y 2017.

Por otro lado, aunque hay una cantidad de opciones para aliviar las presiones financieras dentro de las universidades, tanto desde los ingresos como de los gastos, la que más potencial tiene es frenar el crecimiento automático de la masa salarial. Esto plantea desafíos no solo al idear y evaluar la mejor ruta para lograrlo y una fuerte negociación interna en las universidades, sino también al desarrollar acciones que trascienden el ámbito universitario, porque los eventuales conflictos se dirimirán en tribunales judiciales y administrativos o en espacios políticos, donde la percepción sobre la eficiencia y resultados de los centros públicos de educación terciaria se ha cuestionado en forma creciente durante los últimos años.

Un segundo hallazgo es que, aun cuando hay opciones para mejorar las finanzas universitarias, definir las e implementarlas requiere tiempo. Tales son los casos de la revisión de los criterios de asignación de becas, el impulso de las ventas por vin-

culación externa y por proyectos de investigación, el fomento de economías de escala a partir de una mayor integración del sistema de educación superior estatal o la adopción de esquemas de gestión más eficientes en las sedes regionales.

De esas opciones, ninguna de las que se analizaron desde la perspectiva de los ingresos es lo suficientemente robusta como para sustituir la función que han tenido los superávits de períodos anteriores. Históricamente, estos superávits han equilibrado o saldado los presupuestos de las universidades públicas.

El tercer hallazgo es que el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos existentes también tiene potencial para mejorar las finanzas universitarias. Por ejemplo, atender el problema de la tasa de reprobación permitiría liberar recursos para abrir cupos de nuevo ingreso, como concluyen García y Román (2021).

Un último hallazgo es que hace falta mayor cantidad de información y más precisa para orientar las decisiones que

se tomen sobre las opciones señaladas, así como otras que se identifiquen. García y Román (2021) analizaron la reprobación como un proxy para abordar el tema que originalmente era el foco de su estudio: la repitencia. A pesar de la apertura de las oficinas de registro de las universidades estatales a brindar información, no contaron con los insumos necesarios para ello. Por su parte, Delgado y Román (2021) no pudieron hacer un análisis presupuestario de la gestión de las sedes regionales porque o no había información o la que estaba disponible carecía del desglose necesario para hacer una indagación más profunda.

Finalmente, en las entrevistas a profundidad, Vargas et al. (2021) identificaron desconexiones entre las oficinas de planificación y presupuestación en varias universidades. Esto coincide con los hallazgos de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República sobre la planificación institucional y su vínculo con la ejecución y evaluación del presupuesto de cada centro educativo¹⁴. La desconexión entre la planificación estratégica de mediano y largo plazo y la planificación operativa hace que a menudo los temas estratégicos no estén plenamente considerados en el proceso de presupuestación —hasta el 2020 el presupuesto tendía a hacerse sobre la base de un monto histórico más la inflación— y que, para las definiciones de planificación, no se cuente con una información más detallada sobre proyecciones macroeconómicas, ejecución presupuestaria y situación financiera.

Implicaciones de política

Los hallazgos anteriores tienen una serie de implicaciones en cuanto a políticas públicas y universitarias, tanto internas como externas a las instituciones.

A lo externo, la situación y el contexto que rodea a las universidades públicas ha cambiado. Hay una exigencia social y política cada vez mayor por “meterlas en cintura” en asuntos relacionados con su manejo financiero, porque las finanzas públicas del país están maltrechas y, con la situación económica recrudescida por la pandemia, no hay expectativas inmediatas de mejora sustantiva.

Actualmente, se negocia con varios partidos políticos en la Asamblea Legislativa (órgano que tiene competencias de ley para exigirlo) y no solo con el Poder Ejecutivo en la Comisión de Enlace. Algunos de los partidos presentes en el Congreso no son defensores de la educación superior pública. En los últimos años, ha habido tres comisiones para estudiar el financiamiento de las universidades estatales que han exigido más datos, estadísticas e información a estas instituciones. Las negociaciones multilaterales son más complejas y pueden debilitar la posición de las universidades estatales.

En esta discusión, es necesario tener presentes algunas realidades. Por una parte, la inversión en educación superior es regresiva en todas partes del mundo, no solo en Costa Rica, por ello, las universidades implementan políticas afirmativas como cuotas para ciertas poblaciones y becas. Hay una tensión entre el acceso con base en calidad, que se ha dificultado porque en este campo existen deficiencias importantes en los niveles previos del sistema educativo, y la ampliación de la cobertura para cerrar brechas de equidad. Los recortes sin análisis podrían tener implicaciones muy serias en la cobertura, la calidad y la equidad.

Por otra parte, en la actualidad, el Estado costarricense no exige a las universidades a determinados resultados de política como contraparte de las transferencias al FEES. Sin embargo, el argumento de que a las universidades públicas se les da un cheque en blanco no se sostiene porque el Estado anualmente audita la formulación y ejecución de sus presupuestos y las sujeta a todos los controles de ley. Con todo, es cierto que hay un amplio campo de mejora para vincular los recursos que les transfiere con el crecimiento en la cobertura. Sin esa exigencia, las universidades estatales definen sus propias metas y las plasman en planes estratégicos, así como en las diversas negociaciones y acuerdos que establecen.

La estrategia de llevar más dinero a las universidades públicas no redundó en aumentos proporcionales de cobertura pero, a nivel nacional, tampoco se esta-

blecieron metas específicas de mediano y largo plazo.

Para aumentar la cobertura en la educación superior pública con equidad y calidad, con una situación financiera interna comprometida y en un contexto macroeconómico muy complicado, se requiere un análisis estratégico. Preferiblemente, este debería surgir de las propias universidades con base en el conocimiento de sus fortalezas, necesidades y de la esencia de su misión, así como de comprender a profundidad la situación actual, la cual no admite complacencias ni la posposición de medidas urgentes.

Vargas et al. (2021) observaron que el proceso de formulación de presupuestos en las universidades públicas no es todo lo estratégico que se requiere. Aunque formalmente hay una relación con respecto a procedimientos, se identifica un espacio de desconexión entre la planificación y la elaboración de presupuestos. Esto se evidenció más al inicio de la pandemia por la covid-19: la planificación se estaba haciendo sobre escenarios macroeconómicos desfasados con respecto a las estimaciones y proyecciones publicadas por autoridades económicas nacionales e internacionales. Por su parte, en la elaboración de presupuestos, pesa fuertemente el comportamiento histórico de las transferencias estatales con algunas consideraciones sobre la inflación interanual del período de referencia.

La principal preocupación en las actuales circunstancias es ceder a la tentación de no hacer los cambios estructurales requeridos para garantizar la sostenibilidad financiera en el mediano plazo. Lo peor que podría suceder a las universidades públicas es que las decisiones sobre estos temas se tomen externamente, sin el conocimiento o interés necesarios por preservar la labor sustantiva de las universidades, tan importante para el desarrollo humano del país.

La rápida respuesta de las universidades estatales ante la irrupción de la pandemia permite considerar que el sector cuenta con capacidad para hacer propuestas novedosas en el campo financiero, de tal manera que se liberen o generen nuevos recursos para destinarlos a aumentar la cobertura. En un

momento crítico en 2020, las universidades se movieron hacia la virtualización del proceso de enseñanza, flexibilizaron procedimientos¹⁵, movilizaron apoyo financiero¹⁶, tecnológico¹⁷, psicológico y emocional para estudiantes y docentes, brindaron respuestas para la atención de la emergencia sanitaria desde los centros de investigación, se aportaron recursos a autoridades nacionales para atender desafíos específicos¹⁸ y donaron recursos financieros y tiempo de colaboradores para dar asistencia a las comunidades afectadas por la pandemia (Jiménez, 2021).

Uno de los principales objetivos de algunas de estas medidas fue evitar que los estudiantes abandonaran la educación superior. Para el segundo semestre o el cuatrimestre final del 2020, tres de las cinco universidades públicas (la UNED, la UNA y la UCR) reportaron cifras mayores de matrícula comparadas con los mismos períodos en años previos (E: Araya, 2021; E: Morales y Bermúdez; E: Arias, 2021).

Ante el panorama planteado en este capítulo especial, se requiere un abordaje que exige creatividad, innovación y compromiso. Además, se requiere contemplar varios elementos a la vez cuya implementación tiene horizontes temporales distintos. Es necesario trabajar en diversificar y ampliar las fuentes de ingresos para complementar las transferencias estatales y, así, mejorar la administración de los riesgos ante choques externos (Arnhold y Kivistö, 2020).

En cuanto a los gastos, se pueden hacer (y se han hecho) algunos recortes en rubros operativos importantes, pero de menor cuantía. Al tomar deci-

siones sobre gastos, es importante tomar en cuenta varias consideraciones: para empezar, plantear recortes en investigación y extensión implicaría perjudicar la misión sustantiva de las universidades y tendría consecuencias graves para el país. Como lo demostró la pandemia, estos rubros pueden aportar mucho, no solo a la atención de emergencias, sino también a imaginar y construir salidas a las crisis y la reactivación económica.

Ineludiblemente, hay que analizar con seriedad el tema de las remuneraciones. La presión social es fuerte, la discusión política alrededor del establecimiento de un régimen uniforme de empleo público lo demanda y la estabilidad financiera de las universidades estatales a futuro lo requiere. No se lograrán los cambios necesarios sin una revisión estratégica de este rubro, en particular de los incentivos salariales que actúan como disparadores automáticos del tamaño de la masa salarial.

Tomando en cuenta la magnitud de los números y luego de conversar con informantes clave de todos los centros públicos de educación superior, 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, se requiere 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, sino aumentarlas acorde con el objetivo de incrementar la cobertura con calidad y equidad.

Las posibles medidas por analizar son de dos tipos: racionalización del gasto actual y rediseño de los sistemas de

remuneraciones base y de mérito académico. Por ejemplo, es necesario estudiar opciones para racionalizar las plazas administrativas (¿cuántas son necesarias?, ¿cuál es el nivel deseable?). También hay que racionalizar los incentivos, tanto al personal administrativo como en funciones académicas, eliminando disparadores automáticos de crecimiento de la masa salarial. Asimismo, se debe avanzar en la racionalización de las remuneraciones al personal en servicios generales (buscar opciones más eficientes en costo, por ejemplo, en la contratación de servicios a terceros).

Aumentar significativamente la cobertura requerirá más personal docente, y una racionalización del gasto en remuneraciones liberaría recursos que podrían destinarse a financiar más personal académico.

Respecto de la eficiencia del gasto, hay espacio para hacer aportes y se sugieren algunas áreas con potencial, como la revisión del tema de reprobación y repitencia. Además, se pueden racionalizar recursos analizando en detalle los costos de gestión de las sedes regionales, para que sean acordes a los resultados que producen, y una mejora en la coordinación del sistema, que generaría economías de escala en muchas de las áreas del quehacer universitario.

El llamado a realizar un análisis urgente se basa en que, si se recortan gastos sin criterios planificados, caerá la cobertura, algo que el país no puede tolerar si quiere cumplir metas de desarrollo humano sostenible. Hay oportunidades de mejora, y el llamado, nuevamente, es a pensar creativa y estratégicamente.

Investigadora principal:

Marcela Román Forastelli.

Insumos: *¿Cómo garantizar la supervivencia sin desvirtuar la misión de las universidades públicas?* elaborado por Juan Rafael Vargas, Marcela Román y Ana Jimena Vargas. *Costos de la reprobación en las universidades públicas de Costa Rica* elaborado por Cathalina García y Marcela Román. *Modelo de regionalización y gestión de sedes* elaborado por Yahaira Delgado y Marcela Román.

Coordinación: Marcela Román

Asistentes de investigación: Alonso Venegas.

Asesoría metodológica: Isabel Román, Valeria Lentini y Jorge Vargas Cullell.

Lectores críticos:

Eduardo Sibaja, Leonardo Garnier, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Por su revisión y comentarios se agradece a: Luis Paulino Méndez, Humberto Villalta, José Antonio Sánchez, Eduardo Sibaja, Leonardo Garnier, Valeria Lentini, Isabel Román Vega y Jorge Vargas Cullell.

Por sus contribuciones y entrevistas:

Francisco González (UNA), Rodrigo Arias (UNED), Carlos Araya (UCR), Olivia Arias (Fundepredi), Ismael Arroyo (UTN), Víctor Baltodano (UNA), Ligia Bermúdez (UNA), Enos Brown (TEC), Carolina Calderón (UCR), Julio Calvo, Lilli Cheng

(Fundepredi), Damaris Cordero (FUNDATEC), Gabriela Delgado (CGR), Javier Durán (UNA), Karla Guerrero (FundUNA), Lucida Guevara (UNED), Juan Miguel Herrera (UNA), Yalile Jiménez (UNA), Óscar López (TEC), Pablo Marín (UCR), Isabel Martínez (Fundación UCR), Adriana Mora (CGR), Delio Mora (UNED), Jean Carlos Miranda (TEC), Roxana Morales (UNA), Julio Noguera (Fundación UCR), Mauro Paniagua (UNED), Rodrigo Paniagua (CGR), Humberto Perera (CGR), María José Quesada (UCR), Marta Ramírez FundaUNA, Sergio Ramírez (UTN), Luis Restrepo (UTN), Luis Roberto Rivera (UTN), Juan Miguel Rodríguez (CGR), José Antonio Sánchez (TEC), Pablo Sauma, Eduardo Sibaja (Conare), Anabelle Ulate (UCR), Damaris Vega (CGR), Humberto Villalta (TEC).

Agradecimientos especiales: para la elaboración del capítulo se contó con el apoyo del Instituto Tecnológico de Costa Rica como parte del convenio de cooperación institucional entre el Programa Estado de la Nación y el TEC en el marco de la elaboración del Informe del Estado de la Educación 2021.

Adicionalmente, se contó con la audiencia e inválidos aportes de los miembros de los Consejos de Rectoría del TEC en tres momentos de la investigación (21 de setiembre de 2020, 4 de noviembre de 2020 y 18 de enero de 2021); de la UNED (26 de octubre de 2020); de la UNA (20 de octubre de 2020); de la UTN (18 de noviembre de 2020), así como del Consejo Nacional de Rectores (20 de abril, 2021) y de las federaciones de estudiantes

de las cinco universidades públicas (30 de abril de 2021).

Las oficinas de registro e información de las cinco universidades públicas prepararon las bases de datos para el estudio de reprobación. Por su valiosa colaboración, se agradece a Geovanny Montero y Silvia Murillo (UTN), Melvin Cortés, Magaly Rodríguez y Marvin Sánchez (UNA), Giovanni Leonel Rojas y José Antonio Sánchez (TEC), Lidia Arévalo y José Rivera (UCR), Susana Saborío y José Pablo Bermúdez (UNED).

Revisión y corrección de cifras:

Marcela Román.

Corrección de estilo y edición de textos:

María Benavides González.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng

El taller de consulta se realizó el 15 de abril de 2021 con la participación de Alexander Ovarés, Álvaro García, Carlos Araya, Eduardo Sibaja, Felipe Alpizar, Gerardo Contreras, Gilberto Alfaro, Heidy Rosales, Irma Zúñiga, José Ángel Vargas, José Antonio Sánchez, José Matarrita Sánchez, Juan Rafael Vargas, Karla Salguero, Leonardo Garnier, Magda Cecilia Sandi, Miguel Gutiérrez, Nuria Garita, Nuria Isabel Méndez, Pedro Méndez Hernández, Raquel Cantero, Simona Trovato, Xinia Morera, Yahaira Delgado

Notas

1 Hay transferencias públicas asignadas por leyes para financiar temas específicos, como la Ley del Cemento, la Ley de Emergencias o la Ley de Rentas Propias. Los fondos que ingresan por estos conceptos son menores que el FEES y, aunque son recursos estables por estar definidos legalmente, dependen del presupuesto nacional, por lo que, si la recaudación de la hacienda pública cae, estos también se reducen.

2 Según la descripción del proyecto, obtenida en <https://www.bancomundial.org/es/news/loans-credits/2012/09/27/costa-rica-higher-education-improvement-project>, el Proyecto de Mejoramiento Institucional consistió en un préstamo por 200 millones de dólares en conjunto para las cuatro universidades que reciben financiamiento del FEES, con el fin de que pudieran invertir en infraestructura, equipos y recursos humanos, a fin de recibir más alumnos de carreras de grado y posgrado, aumentar la cantidad de programas de estudio acreditados y fortalecer sus servicios científicos, tecnológicos y de innovación.

3 La Rectoría de la Universidad de Costa Rica (UCR) anunció al Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (Sindeu), el viernes 30 de abril del 2021, que se denunciarían cuatro artículos de la Convención Colectiva de Trabajo, vigente desde el 6 de junio de 2018. Los artículos denunciados empezarán a renegociarse a partir del mes de mayo de 2021. Los incisos son el 9 (sistema de ajuste salarial por reconocimiento de incremento en el costo de vida), 10 (zonaje), 14 (pago de anualidades) y 27 (cesantía).

4 La CGR establece, con base en lo que han definido los clasificadores institucionales de ingresos del sector público, que solo existen dos tipos de superávit: el libre (no gastado) y que debe liquidarse según una serie de lineamientos establecidos, y el específico, aquel que no se gastó, pero está ligado a gastos futuros vinculados únicamente a un convenio o mecanismo legal, dentro de los cuales no entran las normativas internas (E: Vega et al., 2020).

5 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

6 Según el oficio DM-0238-2021 del 23 de marzo del 2021, firmada por el Ministro de Hacienda.

7 Según decreto n° 2798 incluido en la propuesta al Fondo Monetario Internacional.

8 Las personas entrevistadas en la investigación de Vargas et al. (2021) indicaron que, en 2020, se incluyeron dentro de los montos de becas los pagos de conectividad a internet y la entrega de equipos, entre otros rubros.

9 Estos porcentajes se refieren a datos promedios del período 2013-2019.

10 Por ejemplo, durante la consulta se recogió la idea de que un solo profesor de gran nivel puede grabar clases magistrales para todos los estudiantes de un curso de gran matrícula (muchos grupos) y con otros profesores de menor experiencia (y salario) se pueden desarrollar las consultas y ejercicios prácticos (Vargas et al., 2021).

11 Cada universidad tiene sus particularidades de enseñanza y de registro, y no todas suministraron o disponen de información acerca del nivel del curso en el plan de estudios. Algunos cursos en sedes pueden aparecer sin asociación a una carrera; en otros, falta información acerca de la distribución de la matrícula por sexo. En algunas, las personas matriculan los cursos desde sus sedes, por lo que pueden aparecer con matrículas muy bajas, mientras que en otras no hay reporte del detalle de cursos para todas las sedes. Por ello, el análisis ha pretendido producir hallazgos generales respecto a ciertos patrones en todas las universidades y, en otros casos, ha debido ser más específico.

12 Para la UNA y el TEC, se utilizaron datos del nivel de los cursos; mientras que, en el de la UTN, se empleó información del programa, el diplomado es el nivel más bajo.

13 La información detalla el costo de formación por carrera y su correspondiente costo del crédito.

14 Las auditorías de la CGR (2019a, 2019b, 2019c, 2020a y 2020b) evidencian varias debilidades en todas las universidades estatales en los procesos de planificación institucional y en la ejecución presupuestaria,

en tanto que en cuatro de ellas (todas menos el TEC) se advierten debilidades en la evaluación del presupuesto. Se reconocen los esfuerzos en todas las universidades por contener gastos, pero se advierte sobre la falta de sistematización de esos esfuerzos. En la mayoría de los casos, se señala una debilidad por falta de información e indicadores para realizar una evaluación que permita medir eficiencia, eficacia, economía y calidad de los presupuestos y su contribución a la consecución de objetivos estratégicos, lo que debilita la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

15 E: Araya (2021) indicó que en la UCR se permitió que estudiantes de una sede regional pudieran matricular en otra sede para poder llevar cursos que se habían cancelado en la primera por causa de la pandemia.

16 Informantes clave en todas universidades indicaron que los sistemas de becas se fortalecieron. En el caso de la UNED, Arias (E: 2021) señaló que llegó a triplicarse el presupuesto destinado a este fin y, además, se abrieron tres procesos de selección a lo largo del año, en lugar de uno solo que aplicaba en años anteriores.

17 Se diversificaron plataformas y sistemas para la docencia y los procesos administrativos, también se diseñaron páginas web para la prestación de servicios de extensión social (Araya, 2021; Arias, 2021).

18 Un ejemplo de estos aportes fue el apoyo que se dio al MEP, poniendo a su disposición la plataforma del Colegio Nacional de Educación a Distancia o la Universidad Abierta con contenidos gratuitos para microcertificación de la población general (Arias, 2021).

Anexo metodológico 7.1

Estimación del crecimiento del FEES 2021-2024

Con el fin de estimar el impacto potencial de la situación macroeconómica agravada por la crisis de covid-19, se construyeron estimaciones financieras del comportamiento del FEES para 2021-2024, a partir de los pronósticos de comportamiento del PIB. Esto sirvió como base para crear escenarios sobre la afectación potencial para cada universidad pública.

Para proyectar el FEES y el presupuesto para la UTN, Vargas et al. (2021) usaron como parámetros las proyecciones macroeconómicas de crecimiento del PIB nominal, dado que, al negociarse el FEES, no existen parámetros formales para determinar el monto y el resultado de la negociación entre las partes define los recursos que efectivamente se asignan. Como punto de partida de la negociación, se toma el presupuesto del año previo más la inflación acumulada, de tal modo que al menos se mantengan los ingresos en términos reales, según se estipula en el transitorio I de la ley que reformó el artículo 78 de la Constitución Política (Ley 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 a las universidades públicas en un año en particular, se han negociado ajustes especiales, como el préstamo para el Proyecto de Mejoramiento Institucional con el Banco Mundial, que se hizo efectivo en 2013.

Como las proyecciones sobre la inflación para el período 2021-2024 son bajas y estables (entre el 2% y el 4%, con alta probabilidad de ser menor del rango de tolerancia), no se considera que constituya un factor que obligue al Gobierno a buscar mayores recursos para mantener el FEES en términos reales.

Con esta información, Vargas et al. (2021) desarrollaron cuatro escenarios que combinan diversos supuestos sobre el comportamiento de algunas variables de ingresos y gastos, y que son progresivamente negativos, debido a crecientes reservas en relación con la capacidad material del Gobierno de honrar los compromisos adquiridos en la negociación con las universidades, a causa de una situación económica y fiscal cada vez más adversa.

Todas las estimaciones parten del comportamiento esperado en el crecimiento del PIB que Vargas et al. (2021) utilizaron como indicador proxy de la capacidad del Estado de financiar la educación superior, mediado, eso sí, por las condiciones fiscales imperantes.

Luego de estimar el PIB nominal, se calculó la regla fiscal, ya que el horizonte de la razón deuda/PIB superaría el 70% en 2020. 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. La regla fiscal ya operó para los presupuestos públicos de 2020 y 2021.

Las simulaciones parten de estimar un contrafactual con/sin covid en el mes de abril. Al hacer 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 varía según el escenario.

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 generado en los meses siguientes, se supuso un crecimiento del FEES como una fracción cercana al 50% de la regla fiscal (figura 7.4), y siempre el escenario 1 “Abril con covid” se emplea como contrafactual, es decir, sirve para calcular el cambio esperado en los ingresos (FEES).

En cada escenario, se adoptó un único comportamiento de evolución del gasto a fin de poder comparar los diversos escenarios de ingresos.

Figura 7.4

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

Fuente: Vargas et al., 2021.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL Y
 OTROS DETALLES METODOLÓGICOS**

véase Vargas et al., 2021
 en www.estadonacion.or.cr

Anexo metodológico 7.2

Supuestos de la simulación del impacto de una reducción en la masa salarial de las universidades públicas

A partir de las remuneraciones históricas entre 2007 y 2019 por universidad, se estimaron las tasas de crecimiento esperadas 2020-2024 (asumiendo un comportamiento similar para este período), de la siguiente manera:

- Para 2020, se asume la tasa crecimiento del 2019 y se considera la diferencia promedio en puntos porcentuales en las tasas de crecimiento de las remuneraciones en 2019 y 2018.
- Para el 2021, se asumen la tasa crecimiento del 2020 y la diferencia promedio en puntos porcentuales en las tasas de crecimiento 2020-2019.
- Para el resto de los años (2022-2024), se adopta el promedio de tasa de crecimiento esperado en los dos años previos.

Cuando se aplican las tasas de crecimiento proyectadas al gasto efectivo en remuneraciones del 2019, se obtienen los montos absolutos proyectados de gasto en remuneraciones totales.

Un supuesto fundamental para la simulación es que se asume que el dato de personal administrativo y académico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en tiempo completo equivalente, es el mismo en todas las universidades. Este se justifica por dos razones: por una parte, al momento de desarrollar la estimación, no se tenían los datos específicos de todas las demás universidades en términos de tiempos completos equivalentes (TCE). Posteriormente se obtuvieron datos coincidentes de la UNA, lo cual reafirma la decisión. Por otra parte, aunque el ejercicio pierde precisión, los resultados darán un orden de magnitud que puede, en un nivel exploratorio, dar una idea acerca de la magnitud del impacto sobre las finanzas universitarias que tienen cambios en la masa salarial.

Se utilizan TCE y no plazas, porque utilizar las personas físicas contratadas como unidad de medida produciría serios errores en la estimación, debido a la extendida partición de plazas en tiempos parciales en el ámbito del personal académico, pero no en el administrativo.

Con datos recopilados por OPES-Conare, se pudo constatar que, en el 2020, del total personas contratadas en la UCR, un 92,9% del personal administrativo y solo un 38,2% del personal académico lo estaban en jornadas de tiempo completo. Para ese mismo año, en el TEC, los porcentajes corresponden

a 89,2% en personal administrativo y 83,5% en funcionarios en labores académicas; aunque el error es menor en este caso, es siempre importante. Además, para el caso del Instituto Tecnológico, si se expresa en términos de TCE, el 45,38% de la masa salarial se destina a pago de académicos, pero si se estima en personas físicas la cifra alcanzaría al 58%.

Entonces, el gasto total proyectado se dividió en remuneraciones con la siguiente proporción: 45,38% en académicos y 54,62% en TCE de personal administrativo y de servicios (datos promedio para el período 2013-2019 en el Instituto Tecnológico de Costa Rica). 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.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESTE TEMA

véase Vargas et al., 2021
en www.estadonacion.or.cr
