



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Informe Estado de la Educación 2019

Investigación de base

Estado del financiamiento de educación superior estatal

Investigador:

Yahaira Delgado Benavides

San José | 2018



Esta Investigación se realizó para el capítulo DE EDUCACIÓN SUPERIOR, del SÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN.

Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el SÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen	4
Descriptores	4
Financiamiento, Universidades Estatales, Educación Superior	4
Introducción	5
Enseñanzas de la teoría económica y principales organismos internacionales sobre financiamiento de la educación superior	6
Definición y evolución del financiamiento de la Educación Superior en Costa Rica	11
¿Qué factores de incertidumbre y de riesgo se generan a partir de esos esquemas de negociación actual?	21
¿Cómo contribuye el financiamiento de la educación superior estatal al cumplimiento del PLANES?	26
Conclusiones y desafíos	27
Referencias	29

Resumen

El propósito de este trabajo se orienta en presentar un análisis del estado de financiamiento de la educación superior universitaria estatal, basado en lo que dice la teoría económica y los organismos internacionales al respecto. El análisis de la evolución de los datos de financiamiento de la educación en Costa Rica, así como determinación de los factores de riesgo del esquema o mecanismo de financiamiento de Fondo Especial para la Educación Superior el cual da señales de insostenibilidad en el largo plazo. Y, por último, los principales desafíos y riesgos presentes del esquema de financiamiento actual. La presentación de este estudio viene acompañada de una invitación a las autoridades universitarias, ante la necesaria reflexión y discusión sobre el estado actual y futuro del financiamiento universitario en Costa Rica y la necesaria revisión de su modelo de financiamiento actual.

Descriptores

Financiamiento, Universidades Estatales, Educación Superior

Introducción

La evolución de la educación superior en Costa Rica evidencia según los últimos *Informes del Estado de la Educación* avances en la cobertura de la población en edad de cursar ese nivel, acceso de las personas de bajos ingresos a las universidades y pocas dificultades para que nuevos profesionales obtengan empleos de calidad. Todo ello contrasta con la preocupación relacionada con la baja cobertura de mecanismos de aseguramiento de la calidad y la desvinculación que se presenta en algunas regiones del país entre las competencias que otorga la formación universitaria y las demandas del mercado laboral.

En materia de financiación, el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica establece que el Estado dotará a las universidades públicas de “patrimonio propio y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones”, para lo cual se crea el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

En la medida en que la información disponible lo permite, este artículo define variables para valorar la evolución del financiamiento y dar cuenta implicaciones de los esquemas de negociación e identificar desafíos y retos del quehacer universitario en esta materia. El proceso metodológico utilizado sugiere un estudio descriptivo de tipo cualitativo y cuantitativo que aborda análisis de contenido y datos, ello implicó una revisión bibliográfica de documentos, recolección y procesamiento de datos y análisis de información. El presente artículo busca responder tres preguntas generales de investigación:

- *¿Qué nos enseña la teoría económica y principales organismos internacionales sobre financiamiento de la educación superior, como se define y cuál ha sido la evolución en Costa Rica?*
- *¿Qué factores de incertidumbre y de riesgo se generan a partir de esos esquemas de negociación actual?*
- *¿Cómo contribuye el financiamiento de la educación superior estatal al cumplimiento del PLANES?*

El planteamiento principal de este artículo es que el tema del financiamiento de las universidades públicas se debe ubicar en el contexto de las discusiones sobre políticas públicas del país; es decir, en la discusión sobre el establecimiento de prioridades nacionales, considerando el aporte que han hecho, hacen y harán las universidades públicas en diferentes campos relacionados con la docencia, extensión y acción social,

e investigación; apostándole a la discusión un abordaje más estratégico y de política nacional.

Me parece que la misión de la educación superior pública y su apuesta como motor del desarrollo económico del país, se desvía con la problemática fiscal, evidenciándose negociaciones FEES más complejas y donde el Estado de alguna manera les exige más a las universidades públicas. Esto lleva a plantarse a lo interno de las universidades una serie de retos ante la incertidumbre del financiamiento futuro de las Universidades Públicas y la imposibilidad material del Estado de financiar la inversión pública en educación superior pública, de ahí la importancia de abrir una investigación que permita entender el esquema de negociación, analice la evolución histórica del financiamiento y sus diferentes fuentes; y permita determinar los principales desafíos sobre la temática. Todo esto, debe estar enmarcado en el establecimiento de estrategias y prioridades por parte del Gobierno y las Universidades Públicas, así como el alineamiento estratégico y operativo de su estructura administrativa y académica ante una posible nueva dinámica de operación. Esto lleva a redefinir el modelo de educación superior estatal costarricense ante un futuro económico incierto.

La investigación se organiza en cuatro apartados además de esta introducción. El primero hace un recorrido por la teoría económica y los diferentes estudios de los organismos internacionales sobre el financiamiento de la educación superior. El segundo apartado define y analiza la evolución y las principales fuentes de financiamiento de la educación superior estatal. El tercer apartado presenta información sobre los factores de incertidumbre y riesgos del modelo de financiamiento actual. La cuarta sección analiza como contribuye ese financiamiento al cumplimiento del Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES). Finalmente, el último apartado consigna los principales desafíos del financiamiento de la educación superior que se derivan del análisis.

Enseñanzas de la teoría económica y principales organismos internacionales sobre financiamiento de la educación superior

La tendencia a la restricción del gasto público destinado a la educación, en especial la educación del nivel superior, se dio inicios del siglo pasado en los países desarrollados debido al alto costo por alumno que implica la educación universitaria, esto ha llevado a que el sistema enfrente la escasez de recursos. Lavados y Lemaire (1985) plantean que *“esta restricción surge de una modificación en los criterios de prioridad que depende en gran parte de la constatación de que las expectativas asociadas con el desarrollo del sector educativo...”*

La teoría económica y la experiencia práctica sostienen que la educación superior del siglo XXI se enfrenta a importantes desafíos relacionados con: a) el gasto público insostenible, b) la ausencia o la mala concepción de los préstamos, c) las restricciones económicas de las universidades, que reducen los incentivos a la eficacia, d) características de concepción específicas que resultan costosas.

En el análisis de la literatura sobre los determinantes del gasto público educativo, éste puede agruparse en función del impacto de los distintos tipos de determinantes: económicos y demográficos, políticos e institucionales.

- **Determinantes económicos y demográficos:** El impacto de los cambios en el entorno económico ha sido considerado como una variable importante desde el inicio de la investigación en el campo del análisis de las políticas públicas, de modo que a mayor nivel de desarrollo económico mayor es el gasto público en un período de tiempo determinado (Wilensky, 1975, 2002). Como muestran los estudios de Nijkamp y Poot (2004), la inversión en educación es beneficiosa para el desarrollo económico.
- **Determinantes políticos:** Los partidos políticos sostienen distintas preferencias por el gasto educativo debido a que representan distintos grupos de ingresos que constituyen sus bases electorales de apoyo. Así, los partidos de izquierda tienen su base electoral en las clases de menores ingresos y, por lo tanto, están más abiertos a la redistribución a través de políticas sociales y a la educación financiada con fondos públicos, mientras que la base de los partidos de derechas se encuentra en las clases de ingresos medios y altos, que tienen interés en minimizar su contribución fiscal. Con respecto a la política de educación, podrían estar interesadas en la creación de un mayor número de instituciones educativas y la participación en ellas de las clases más bajas, pero no en la creación de un sistema de educación universal para todo el mundo (Hibbs, 1977).
- **Determinantes institucionales:** los autores concluyen que los procesos de liberalización económica y globalización en los que se encuentran sumidos todos los países de la OCDE no han contribuido a incentivar un mayor gasto por parte del Estado en materia educativa.

Por otra parte, la Conferencia Mundial de Educación Superior define *la Educación Superior como un bien público* (UNESCO 2009). En el último Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO 2017, en el marco del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS4), evalúa como “*garantizar una educación inclusiva, equitativa de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje*

permanente para todos”, en el siguiente cuadro se presenta un resumen de los principales hallazgos:

Cuadro 1

Aspectos relevantes del Informe Rendir Cuentas en el **Ámbito de la Educación: Cumplir nuestros compromisos.**

Aspecto relevante	Detalle
<i>La educación es una responsabilidad compartida de todos los actores: gobiernos, centros de enseñanzas, organizaciones Internacionales, profesorado, sector público y privado, padres de familia y estudiantes.</i>	Todos los países han ratificado al menos un tratado internacional jurídicamente vinculantes relativo al derecho a la educación. En la actualidad, el 82% de las constituciones nacionales contienen una disposición al respecto.
<i>Los grandes contribuyentes a la financiación de la educación son los gobiernos, los donantes y las familias.</i>	<p>La financiación según datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO se divide en: Gasto Público: En el 2015, el gasto público mediano en educación mundial fue de 4,7% del PIB dentro del rango del 4% al 6% propuesto y el gasto público en educación ascendió al 14,1% en el 2014 por debajo del 15% al 20% propuesto en el Marco de Acción-Educación 2030.</p> <p>Gasto en Asistencia: La asistencia a la educación aumentó en más de un 50% en el 2016, pero la financiación para actividades de educación en situaciones de emergencia sigue siendo insuficientes, pues es el 2,7% del total. Al respecto se creó un Servicio Internacional de Financiación de las Oportunidades para la Educación Mundial.</p> <p>Gasto de las familias: son medidos por medio de encuesta entre los países que se tienen datos, el porcentaje de las familias sobre el gasto total en educación varía del 15% en los países de altos ingresos y el 25% en los de ingresos medios al 32% en los países de ingresos bajos. En el caso específico de Costa Rica un 25% es gasto de las familias y un 75% del Estado.</p>
<i>La garantía de calidad en la enseñanza superior comprende el establecimiento de normas, la autoevaluación institucional, el externo de expertos y por homologo, los informes de evaluación y los procedimientos.</i>	La mayoría de los países cuentan con organismos nacionales únicos o múltiples encargados de la garantía de calidad en la enseñanza superior.

Aspecto relevante	Detalle
<i>Las tasas de matrícula de la Educación Superior deben combinarse con programas de ayuda financiera, que pueden consistir en subvenciones, préstamos e incentivos fiscales.</i>	La matrícula de enseñanza superior ha ido aumentando constantemente en casi 30 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos altos (del 17% al 46%), impulsada por mejores tasas de progreso de los educandos y un mayor número de estudiantes; pero pocos países garantizan el acceso universal. A medida que ha aumentado la demanda de enseñanza superior, los gobiernos han transferido parte de la carga financiera a las personas, ya sea aumentando los derechos de matrícula, o estimulando la enseñanza privada o limitando los cupos en las universidades públicas.

Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO 2017.

El cuadro anterior resume los aspectos relevantes del informe de seguimiento de la Educación en el Mundo, el cual apunta a la responsabilidad compartida de los actores, además destaca que el principal rubro del gasto es cubierto por los gobiernos; y se sigue dando énfasis a la rendición de cuentas y a la calidad de la educación.

La OCDE explica que la expansión de la educación universitaria en las últimas décadas refleja su rol vital para la competitividad de Costa Rica en una economía global determinada por el conocimiento. La tasa bruta de matrícula se duplicó hasta llegar al 51% y se crearon más de 50 nuevas universidades en medio de una débil regulación. Por tanto, la OCDE recomienda: *La necesidad de una reforma integral del sector que tenga en cuenta esta nueva realidad y que responda a las aspiraciones del país. La reforma debería conducir a una administración más sólida del sector, a un financiamiento más equitativo y estratégico; y a una mayor transparencia y aseguramiento de la calidad.*

También, afirma que los costos del gasto público de la educación universitaria están aumentando de forma insostenible. La educación universitaria desempeñará un rol vital en el futuro de Costa Rica pero la acumulación de un conjunto de desafíos relacionados con gobernanza, financiamiento y aseguramiento de calidad de todo el sector, se vuelve esenciales en esta época. Al respecto, el análisis de la OCDE sobre las políticas nacionales de educación llevado a cabo en el 2017, plantea:

Cuadro 2

Resumen de políticas y recomendaciones de la OCDE a la educación universitaria

Política	Premisa	Recomendación
Promueve una reforma del costeo del estudiante y el financiamiento de la educación universitaria	<p>El apoyo de gobierno para la educación universitaria financiado por el FEES, es utilizado para subsidiar fuertemente la matrícula y para ofrecer becas con barreras de entrada debido a que los estudiantes deben obtener buenos resultados para ingresar al sistema público.</p> <p>Los acuerdos de financiamiento son tanto insostenibles como injustos. El gasto público en educación universitaria se ha duplicado más o menos como una proporción del PIB (rápido crecimiento) desde el año 2000</p>	Se necesita desarrollar un nuevo sistema de financiamiento universitario y de apoyo a los estudiantes para hacer posible una distribución de costos más efectiva y justa entre el gobierno y los estudiantes que se benefician de la educación universitaria. Deberá haber un aumento regulado pero sustancial en las tarifas de las universidades públicas.
Desarrollo e implementación de una estrategia a largo plazo para mejoras a nivel de sector	<p>Actualmente, los acuerdos de planificación para la educación universitaria son limitados debido a la falta de participación activa del Ministerio de Educación Pública y otras instituciones públicas.</p> <p>Costa Rica, a diferencia de sus contrapartes en países de la OCDE y otros países carece de una autoridad pública líder con clara responsabilidad para el sector de la educación universitaria y de la capacidad de planificar estratégicamente.</p>	Establecer la infraestructura de política para dirigir la reforma implementando mecanismos más estrictos para dirigir el desarrollo de la educación universitaria y garantizar que el sector contribuya a las metas socioeconómicas nacionales. Una primera prioridad es desarrollar una visión estratégica a largo plazo para la educación universitaria y establecer una entidad dentro del gobierno con responsabilidad para implementar sus objetivos. Que permita desarrollar un sistema de educación universitaria que sea equitativo, de alta calidad y que cubra las necesidades tanto de los estudiantes como de los empleadores.

Fuente: Elaboración propia con base en Análisis de la OCDE sobre las políticas nacionales de educación, 2017.

El principal elemento que se destaca en el cuadro anterior, es la insostenibilidad del financiamiento de la educación superior estatal, al respecto se recomiendan dos políticas concisas relacionadas con la estrategia del sector de largo plazo y una reforma al financiamiento.

Debemos comenzar por reconocer que gran parte de las tensiones financieras que hoy confrontan las universidades no son recientes, uno de los principales estudios del financiamiento de la educación superior a nivel mundial, identifica seis tendencias predominantes –cada una con sus raíces y consecuencias económicas, políticas y sociales- que se manifiestan contundentemente a finales del siglo XX y comienzos del XXI. Estas son: 1) incrementos en los costos de instrucción por estudiante; 2) Crecimiento en los estudiantes matriculados; 3) Aumento en las expectativas de que la educación superior sea el motor del desarrollo económico y del bienestar individual en una economía cada vez más basada en el conocimiento; 4) La ineficiencia del gobierno en mantener una tasa creciente de fondos destinados a cubrir los mayores costos de proveer la educación superior; 5) La mayor globalización de las economías nacionales, lo que conlleva tanto un aumento de los costos del Estado como una dificultad para incrementar los recursos gubernamentales por medio de los impuestos (los que se captan a nivel nacional); 6) La creciente liberalización de las economías con su concomitante descentralización y privatización de los sistemas de educación superior (Johnstone, 2009).

Las mencionadas tendencias nacionales e internacionales reflejan un complejo e incierto panorama para las universidades públicas, en lo que al financiamiento de sus operaciones se refiere. Para algunos, esto requiere de más estudios económicos y complicados modelos prospectivos. No hay duda de que estos serán de mucha utilidad, pero no son suficientes porque no abordan los asuntos que a mi juicio son los más importantes como son el aporte socioeconómico de las universidades al desarrollo económico, social, tecnológico, cultural e incluso del país. Más peligrosamente aún, podrían conducir a visibilizarlos o marginarlos por la importancia que se les brinda a los factores económicos a la hora de considerar la asignación de fondos y prioridades públicas a partir del auge de diversos discursos dejando de cuantificar aspectos cruciales relacionados con la movilidad social y cultural.

Definición y evolución del financiamiento de la Educación Superior en Costa Rica

La Educación Superior de Costa Rica está compuesta por un sistema mixto, con un total de 64 universidades (5 públicas, 54 privadas y 5 internacionales) que ofrecen más de 1.300 programas en diversas áreas del conocimiento. Los esfuerzos por crear sedes, carreras y posgrados han seguido dos características estructurales del sistema al concentrarse en la zona urbana de la región central y con la definición de una oferta académica en las áreas de Educación, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas (PEN, 2017).

Iniciaremos el análisis indicando que el gasto en educación incluida la universitaria estatal, ha sido un cometido constitucional establecido en los artículos 78, 84 y 85 de la Constitución Política, el cual expresa mediante la Ley 5909 del 16 de junio de 1976 que *“el Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica (UCR), al Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), a la Universidad Nacional (UNA) y a la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias para subsidiar el fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES). De este fondo se excluye a la Universidad Técnica Nacional (UTN) debido a que se ha adherido al CONARE mediante acuerdo suscrito el dos de junio de dos mil quince al respecto expresa que: “los recursos presupuestarios destinados a la UTN, serán adicionados al FEES sin que por ello pierdan su pertenencia y destino institucionales. Estos recursos de la UTN crecerán en la misma proporción en que lo acuerde la Comisión de Enlace para el FEES”*. Según el artículo 7 de la ley 5909, el FEES, estará formado por los siguientes recursos:

- El producto de impuestos sobre el traspaso de Bienes Inmuebles.
- El 25% de los ingresos de impuesto sobre la Renta, suma que podrá llegar hasta el 30% de tales ingresos; y
- El producto de impuesto sobre sociedades con acciones al portador.

Además, los artículos 3º y 3º bis de la Ley 6450 del 15 de julio de 1980, reformada por la Ley 9131 del 8 de abril de 2013, generan destinos específicos para el financiamiento de recintos de las universidades estatales y atender programas de regionalización.

Para el análisis es fundamental comprender el mecanismo de negociación establecido mediante decreto ejecutivo N.º 4437-E del 23 de diciembre de 1974, el cual crea la Comisión de Enlace para negociar el presupuesto asignado a la educación superior universitaria estatal conformada por: los cinco Rectores que integran el Consejo de Nacional de Rectores (CONARE) y los ministros de Educación, Hacienda, Ciencia y Tecnología y Planificación Económica y Social, con las siguientes funciones, según artículo número 3:

- *Promover la creación de rentas con destino global a la educación superior y gestionar créditos internos y externos para ella.*
- *Distribuir las rentas globales asignadas a la educación superior, en forma congruente con los criterios señalados en el Capítulo VII del Convenio de Coordinación de la Educación Superior para el cumplimiento del Plan de Educación Superior.*
- *Coordinar las relaciones de las instituciones...*

- *Armonizar las políticas de desarrollo de las instituciones de Educación Superior Universitaria definidas en el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES), con las propias del Poder Ejecutivo.*

La educación en general ha ocupado un papel preponderante en las políticas públicas del Estado costarricense sobre todo a partir de los años cuarenta del siglo XX. La educación superior no ha sido la excepción. En primer término, con la creación de la Universidad de Costa Rica en el 1940, posteriormente con la creación de tres universidades en la década de los años setenta y con la consolidación del sistema de financiamiento y la creación en el año 2008 de la Universidad Técnica Nacional. Si bien, en una primera etapa, el mecanismo de financiamiento definido generó una caída en la inversión en educación respecto al PIB, lo cierto del caso es que en los últimos 15 años el incremento en el financiamiento es verdaderamente relevante, pasando del 0,8% en 1999 al 1,359% del PIB en 2019.

En el caso costarricense, el efecto de la financiación de educación superior ha sido contrario a esa tendencia internacional y, a pesar de la difícil situación de las finanzas públicas por la que atraviesa el Estado, se han realizado importantes esfuerzos por aumentar la participación estatal en el financiamiento de todos los niveles educativos. Ya en el 2007 Fernández y Fernández consideraban el caso costarricense como pionero en los procesos de planificación e implantación de modelos formales de financiación de educación superior en la región latinoamericana.

En este trabajo presentamos cuál ha sido la evolución del gasto público en educación superior en Costa Rica y cuáles han sido los resultados de dicha inversión. Asimismo, se describe los aspectos más relevantes de la literatura económica existente acerca de los factores que determinan el gasto público en educación superior. En lo que respecta al financiamiento de la educación superior esta investigación analizó el financiamiento de las 5 universidades que integran el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) debido a disponibilidad de información y no analiza la financiación realizada en las universidades privadas.

En lo que respecta a la estructura de presupuestaria de las universidades establecida por la Contraloría General de República como ente fiscalizador, esta se compone por el lado del **gasto** de partidas de: salarios, administración, bienes duraderos, transferencias, amortizaciones y cuentas especiales; y por el lado del **ingreso**, están los recursos provenientes de: ingresos tributarios y no tributarios, transferencias corrientes, transferencias de capital, recuperación de préstamos y financiamiento.

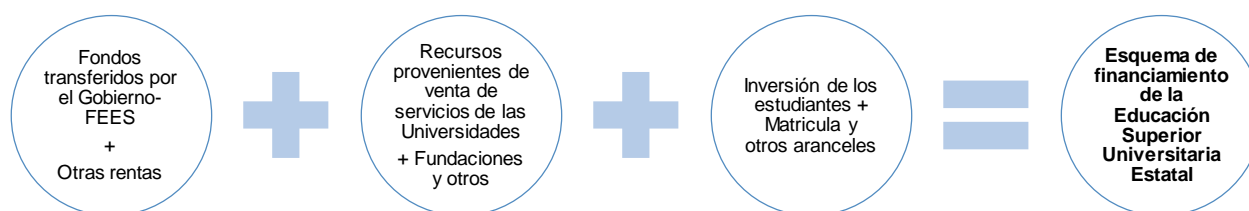
A pesar de que no existe un esquema de negociación definido y con fundamentos claros, el mecanismo de negociación ha permitido llegar a acuerdos sobre el monto del

fondo asignado para financiar la educación superior universitaria estatal e incorporando aspectos relacionados con la Planificación de la Nacional de la Educación Superior (PLANES) alineado al Plan de Desarrollo Nacional, con la incorporación de indicadores de medición de la calidad en la educación, y una agenda de cooperación entre el gobierno y las universidades. A pesar de los esfuerzos, persisten temas estratégicos que son importantes repensar, ante la problemática fiscal que aqueja a las finanzas públicas y que atentan con la sostenibilidad del sistema de educación universitaria estatal, elementos que han sido señalado por diferentes organismos internacionales como la OCDE y están relacionados con: la forma de distribución del porcentajes del FEES en las universidades estatales y la sostenibilidad del sistema de financiamiento de las universidades en mediano y largo plazo.

Para el análisis es necesario tener claridad del esquema de financiamiento de la educación superior universitaria estatal de Costa Rica, el cual se compone de: recursos FEES, venta de recursos, y la inversión de la familia de los estudiantes; esto se ejemplifica en la siguiente figura:

Figura 1

Esquema de financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal



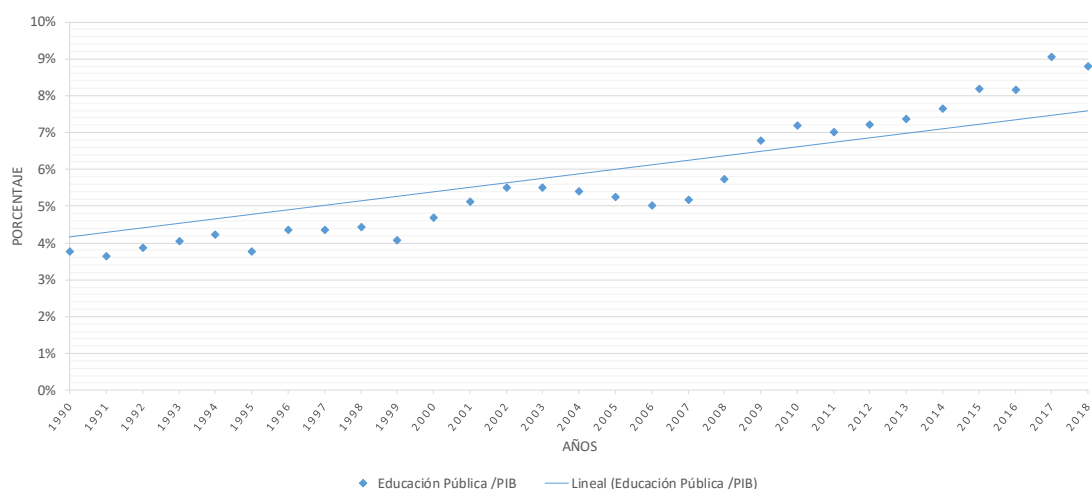
Fuente: Elaboración propia.

Los elementos antes citados son esenciales para determinar las fuentes de financiamiento de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica, especialmente para el análisis de la evolución de las mismas.

Cuando analizamos las cifras de gasto público en educación en relación con el PIB, es evidente que, incluso en países con niveles relativamente bajos de gasto público, la educación tiene una alta prioridad, como ya se ha señalado y Costa Rica no es la excepción a pensar de que la inversión en educación pública estuvo históricamente por debajo del 5% del PIB, comportamiento que fue cambiando a partir del 2006, y ha

presentado una tendencia creciente hasta rondar actualmente el 8,8% del PIB en el 2018, esto refuerza la política social adoptada hace más de un siglo donde la educación ha sido promotor del desarrollo socioeconómico y cultural del país (Gráfico 1).

Gráfico 1
Inversión en Educación Pública con respecto al PIB



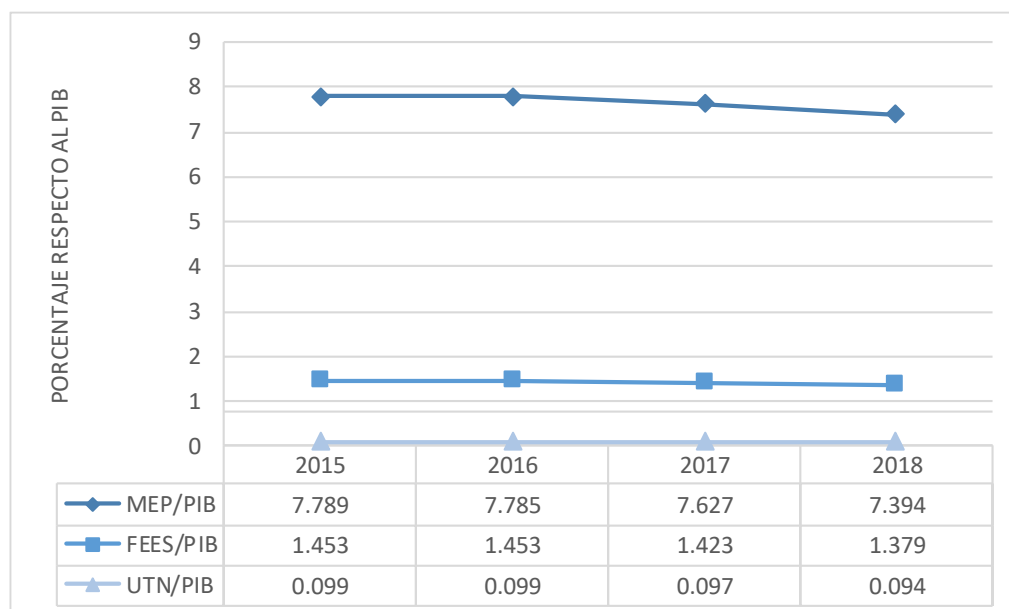
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y Banco Central.

No obstante, la profunda caída en la participación del Estado en la financiación de la educación durante esos años de crisis económica, esta situación empieza a variar en 1997 con la aprobación de una reforma del artículo 78 de la Constitución Política de la República que establecía que el Estado invertiría el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) en la educación pública (Sauma y Trejos, 2014). Posteriormente, en el año 2011, se reforma nuevamente el artículo 78 de la Constitución Política. La reforma establece: “En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución”. De igual forma, se señala que el Estado incrementará el porcentaje de inversión en educación de forma gradual, teniendo que alcanzar la cifra del 8% para el año 2014. Sin embargo, debido a la frágil situación fiscal por la que atraviesa el país, al año 2018, no se ha alcanzado ese porcentaje de inversión.

Por el lado del gasto público en educación superior FEES/ UTN como porcentaje del PIB es de 1,473 para el año 2018, mayores a los países que integran el OCDE, como se ejemplifica a continuación (Gráfico 2). En un contexto fiscal preocupante (PEN, 2017; Ministerio de Hacienda 2017), los recursos destinados a las universidades tuvieron una

significativa disminución, aunque aún representan un monto considerable del PIB y reafirma la prioridad asignada a la inversión educativa.

Gráfico 2
Porcentaje de Presupuesto MEP, FEES y UTN con respecto al PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Desarrollo Institucional del CONARE.

Ahora bien, según lo señalado en el artículo 85 de la Constitución Política de la República, es el CONARE, como cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal, el ente responsable de la distribución de los recursos del FEES para cada universidad. En ese contexto, el CONARE ha acordado la distribución que se detalla en la cuadro N° 1 como puede observarse, al monto total asignado al FEES se le deduce un 1,24% destinado al financiamiento del Consejo Nacional de Rectores, de igual forma se deduce un 5,19% para el llamado Fondo del Sistema, creado por acuerdo número 32-04 del CONARE en el año 2004. El Fondo del Sistema procura fomentar la cultura de trabajo conjunto entre las instituciones universitarias estatales y dan financiamiento a proyectos en los que participen académicos de al menos dos de las universidades miembros del CONARE. En años recientes, los Rectores definieron áreas estratégicas para el desarrollo de los Fondos del Sistema y, con base en ellas, han otorgado financiamiento a iniciativas como: los recursos asignados a este último rubro corresponde a áreas sustantivas de trabajo definidas por el CONARE como: fortalecimiento de la enseñanza a distancia (UNED), líneas estratégicas (Regionalización, Becas, Equipo científico y tecnológico, capacitación, tecnologías de información, redes avanzadas de investigación, Sede interuniversitaria de Alajuela, entre otras), financiamiento a proyectos de Docencia, Investigación,

Extensión y Acción Social, Vida Estudiantil y Administración y otros proyectos; y demás otras áreas de acción de interés del CONARE.

Cuadro 1

Distribución de recursos FEES por instancia

Detalle	Porcentaje
Financiamiento del CONARE	1,24%
Fondos del Sistema	5,19%
Universidad de Costa Rica	57,79%
Universidad Nacional de Costa Rica	23,40%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	11,30%
Universidad Estatal a Distancia	7,51%

Fuente: CONARE.

Según los acuerdos tomados por el CONARE en el año 2004, una vez deducidos del monto total FEES lo correspondiente al financiamiento del CONARE y los Fondos del Sistema, se obtiene el denominado FEES instituciones de educación superior. Ese es el monto que distribuye a cada universidad con base en los porcentajes detallados en el cuadro anterior.

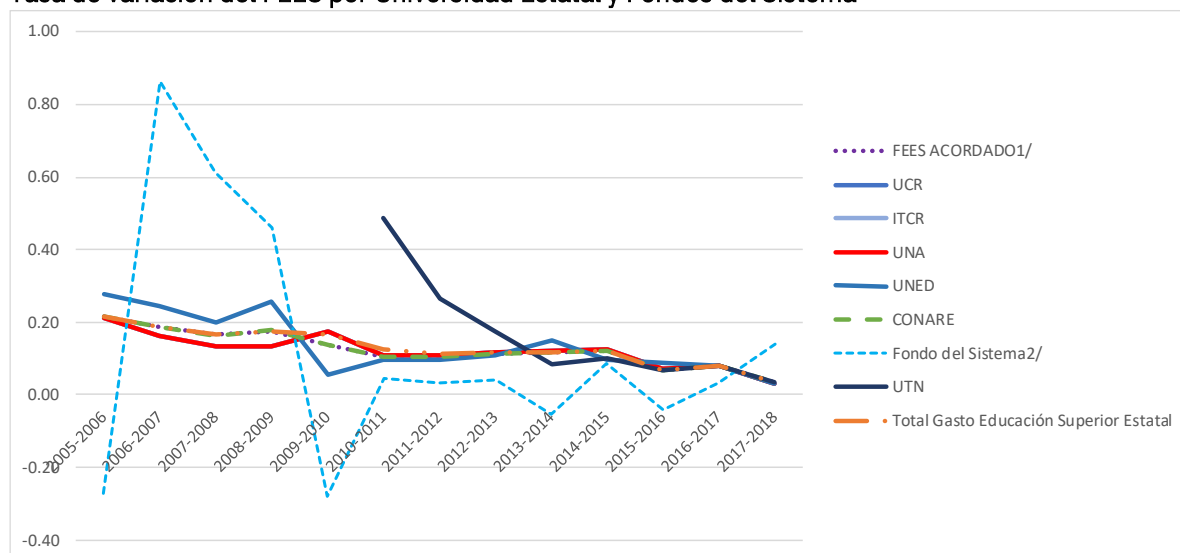
Como puede apreciarse, en los datos analizados no aparece lo relativo a la Universidad Técnica Nacional (UTN). A pesar de que esta casa de enseñanza superior fue creada en 2008, no es hasta 2015 que se toma el acuerdo de que ésta forme parte del CONARE. En materia de financiación, el acuerdo de adhesión de la UTN al CONARE establece que *“la incorporación de los recursos de la UTN no afectará el destino y pertenencia del FEES preexistente a este acuerdo de adhesión, el que se mantendrá contabilizado en forma separada para los efectos de su negociación, distribución, alcances y metas que sean acordadas en los convenios y acuerdos de financiamiento. Particularmente no afectará la meta establecida para dicho Fondo en el sentido de alcanzar el 1,5% del PIB para el financiamiento de las cuatro universidades estatales a las que se destina constitucionalmente, según lo contemplado en el convenio de financiamiento suscrito para el quinquenio 2010-2015”* (PLANES, 2015). Es decir, la UTN se adhiere al Sistema, pero con sus propios recursos financieros, los cuales son brindados por el Estado, pero no forman parte del FEES. Para el año 2018 el presupuesto de la UTN representa 0,094% del PIB.

El análisis de largo plazo del FEES permite distinguir cuatro hitos importantes. El primero (1991-2004) se caracterizó por una marcada contracción del financiamiento; el segundo que se inició en 2006, se inició una recuperación veinte años después del nivel alcanzado ha mantenido una fuerte expansión hasta 2015, con un creciendo del 4% para el año 2018. En términos generales el monto del FEES ha presentado un crecimiento con tendencia a la baja, producto de la crisis fiscal que enfrenta el país, el

rubro que ha presentado una mayor variación son los recursos de fondos del sistema y en el presupuesto de la UTN inicio con una inversión inicial muy elevada, posteriormente se ha ajustado en las negociaciones al monto del FEES negociado para las universidades.

Gráfico 3

Tasa de variación del FEES por Universidad Estatal y Fondos del Sistema



Nota 1: Corresponde a los montos acordados en Comisión de Enlace según el Convenio de Financiamiento de la Educación Superior y acuerdos extraordinarios para ese año en particular.

Nota 2: La otra parte del FEES es el Fondo del Sistema, el cual fue creado por el CONARE (sesión N°32-04, del 28 de setiembre del 2004) para a partir del 2005 impulsar acciones y tareas de construcción, desarrollo y fortalecimiento del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal del país. Este fondo se conforma por los recursos que el CONARE anualmente destina a la atención de líneas estratégicas y proyectos interuniversitarios de interés común, en las diferentes áreas del quehacer sustantivo y administrativo, la asignación de estos recursos es anual y responde a lineamientos generales que establece el CONARE y las Comisiones de Vicerrectores de las diferentes áreas. La distribución por universidad varía año a año ya que depende de los proyectos o iniciativas a las cuales se le asignaron los recursos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Desarrollo Institucional del CONARE.

Otro elemento que a pesar de no estar presupuestado constituye recursos con destino específico a las Universidades corresponden a los artículos 3 y 3 bis de la ley 6450 y sus modificaciones que representa 8.000.0000 millones para cuatro Universidades distribuidos por recinto, centro, sede y programa de regionalización de las Universidades de la siguiente manera:

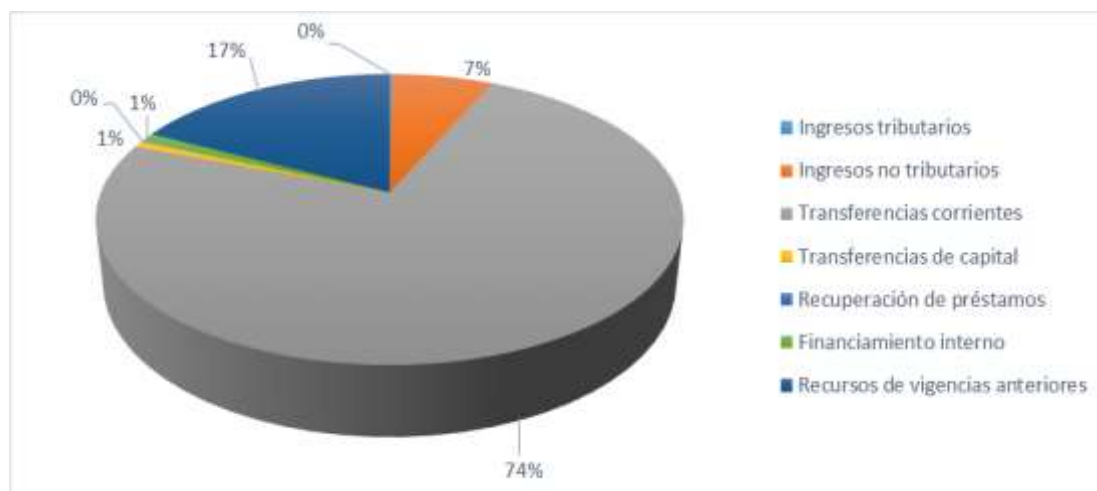
Cuadro 2
Asignación de los Recursos de la Ley N 8457 de las Universidades Públicas. 2018

Universidad Estatal	Recinto/Centro/Sede/ Programa	Porcentaje del presupuesto asignado con recursos de la Ley 7386
Universidad de Costa Rica	Recinto Paraíso	28.85%
	Programas de regionalización	71.15%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	Centro Académico de Limón	50.00%
	Programas de regionalización	50.00%
Universidad de las Nacional	Programas de regionalización	76.92%
	Sede Región Brunca	11.54%
	Sede Región Chorotega	11.54%
Universidad Estatal a Distancia	36 Centros Universitarios distribuidos por todo el territorio nacional	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por las Universidades Estatales.

En lo que respecta a la composición del presupuesto de ingreso y egresos 2018, según datos de la Contraloría General de la República evidencian una alta dependencia de las universidades estatales a los recursos provenientes de transferencias correspondiente al fondo FEES representan un 74%, seguido por el recurso de vigencias anteriores con un 18% y los ingresos no tributarios de un 7% generados por concepto de matrícula, venta de servicios y otros (Gráfico 4).

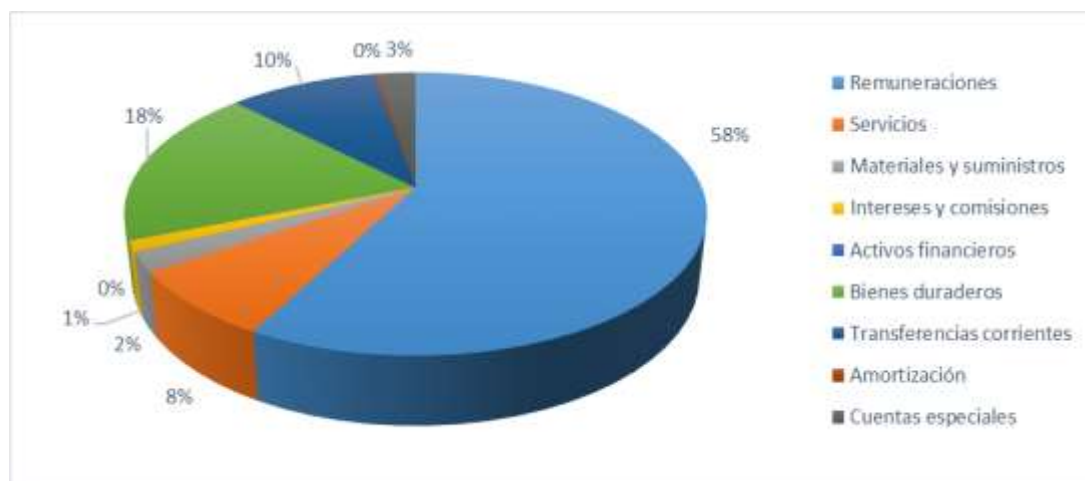
Gráfico 4
Composición del ingreso de las Universidades Estatales. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

En lo que respecta al gasto, el principal rubro corresponde a remuneraciones con un 58%, seguido por bienes duraderos con un 18%, servicios 8%, y transferencias corrientes con un 10% y en menor porcentaje los otros rubros (Gráfico 5).

Gráfico 5
Composición del ingreso de las Universidades Estatales. 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

Debido a que el rubro de remuneraciones es el principal componente de egresos de las universidades, conviene analizar la cantidad de funcionarios de las universidades

donde según estadísticas del CONARE en el año 2016 este alcanzó los 20.099 de los cuales 57% son académicos y 42% administrativos, llama poderosamente la atención de la relación entre funcionarios académicos y administrativos de 1,37 académico por cada administrativo.

Cuadro 3

Total de funcionarios académicos y administrativos y su relación. 2016

Universidad	Funcionarios académicos	Funcionarios administrativos	Relación Académicos/administrativos
UCR	5,662	4,071	1.39
ITCR	810	867	0.93
UNA	2,297	1,734	1.32
UNED	1,757	1,128	1.56
UTN	1,096	677	1.62
Total General	11,622	8,477	1.37

Nota: No incluye funcionarios administrativos contratados por medio de Fundaciones u otros medios.

Fuente: Elaboración propia con datos de OPES-CONARE con base en información suministrada por las Oficinas de Recursos Humanos de las universidades estatales.

¿Qué factores de incertidumbre y de riesgo se generan a partir de esos esquemas de negociación actual?

Las discusiones en torno al financiamiento de la educación superior estatal, deben ser comprendida conociendo el trasfondo de tres garantías que gozan las universidades entrelazadas entre sí con rango constitucional: la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el financiamiento por parte del Estado.

Los convenios de financiamiento de la educación superior universitaria estatal, resultan de intensos procesos bilaterales de negociación entre las universidades y el gobierno. A continuación, se presenta una cronología de los convenios y acuerdos de financiamiento de la educación superior en Costa Rica, con los aspectos centrales y se discute las implicaciones de los convenios del Fondo de Financiamiento de la Educación Superior (FEES):

- **Convenio de financiamiento de la educación superior 1989 a 1993:** el primer convenio se basó en un mecanismo que garantizaba un reajuste anual automático del FEES al índice inflacionario del país con respecto al monto establecido para el año inmediatamente anterior, con un parámetro de partida del 10% de aumento. Por las elevadas tasas de inflación de la época y por utilizarse como base de cálculo el

monto del FEES del año anterior, la inversión estatal en educación superior como porcentaje del PIB disminuyó en el quinquenio.

- **Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal 1994 – 1998.** Se mantiene el mecanismo para el cálculo anual del reajuste automático del FEES. Una proyección anual de la variación del IPC acordada en el seno de la Comisión de Enlace, con la diferencia de que, complementariamente, el Gobierno asumió el compromiso de destinar en forma adicional la suma anual del 2% del FEES del año respectivo para un programa de renovación del equipo científico tecnológico. Además, las Universidades se comprometieron a realizar esfuerzos para generar recursos propios que no dependieran del presupuesto de la República.
- **Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal 1998 – 2003:** modificó en forma significativa la fórmula de ajuste automático del FEES, agregando además de la tasa de inflación, las variables: tasa anual de crecimiento de la población y un factor de participación en el crecimiento económico. Con esta nueva fórmula se mejoran las condiciones de financiamiento respecto a las pactadas en el primer y segundo convenio, incrementándose levemente la inversión en educación superior estatal en relación con el PIB.

Jofré (1998) estima que el convenio del FEES tuvo innegables ventajas entre las cuales menciona: posibilidad de planificación de sus recursos, las cuales han podido centrarse en el desarrollo institucional y el fortalecimiento de su autonomía presupuestaria.

- **Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal 2004 – 2009:** El monto del FEES para cada año se calculará como un porcentaje del Producto Interno Bruto nominal (PIB). Modificó radicalmente los procedimientos y la fórmula para el cálculo del FEES respecto a los convenios anteriores. Se deja de utilizar la tasa de inflación como elemento central de los ajustes y el FEES se liga directamente al producto interno bruto nominal. De esta manera, el convenio establece que en el quinquenio el porcentaje del PIB invertido en educación superior estatal pasará de 0,90% para el 2005 al 1,05% en 2009. Este convenio se amplió por un año más, llegando el monto del FEES a representar, en 2010, el 1,19% del PIB. Además, se mantiene la cláusula de Giro Oportuno de los Fondos. Y se agregaron condiciones adicionales como: El monto del FEES de un año dado no será inferior al del año inmediatamente precedente.
- **Acuerdo para la firma del convenio FEES 2011-2015.** En los primeros dos años, el FEES crecerá una tasa anual real garantizada de 7%, y la tasa garantizada de aumento real para los años subsiguientes será de 4.5% anual. Esto con el objetivo de dotar a las universidades de una garantía de crecimiento real positivo por encima

de la inflación. El financiamiento del FEES estará en relación con el mejoramiento de la carga tributaria y de ella dependerá la asignación del 1,5% del PIB.

- **Convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal 2011-2015.** Se firma en el contexto de la reforma constitucional del artículo 78 que establece la meta de que el Estado invierta el 8% del PIB en educación. En este marco se establece que en el momento en que se cumpla con esa meta, a la educación superior le corresponderá una inversión equivalente al 1,5% del PIB. Señala el acuerdo: “en los primeros dos años, el FEES crecerá una tasa anual real garantizada de 7%, y la tasa garantizada de aumento real para los años subsiguientes será de 4.5% anual. El financiamiento del FEES aumentará progresivamente del 2013 al 2015 hasta alcanzar en el 2015 el 1,5% del PIB, en el marco del incremento del 8% del PIB destinado a la educación y en relación directa con el mejoramiento de la carga tributaria. Para ello el Gobierno de la República establecerá una estrategia de política fiscal que permita una mayor progresividad y justicia tributaria y que la carga tributaria ascienda de su nivel actual de 13,4% del PIB a 15,9%, para fortalecer las capacidades de la economía, para crecer en forma equitativa y sostenible y, en particular, para asegurar los recursos necesarios que permitan ir cumpliendo la meta de hacer llegar el FEES al 1,5% del PIB en el quinquenio”.

Adicionalmente, este convenio establece que, con el objeto de fortalecer los procesos de inversión en áreas estratégicas de las cuatro instituciones, el Gobierno de la República se compromete a tramitar y financiar en su totalidad a favor de las cuatro instituciones que forman en ese momento el CONARE y, por ende, reciben financiamiento del FEES, una operación de crédito por 200 millones de dólares, que se ejecutará durante el quinquenio.

Siguiendo el esquema de convenios quinquenales, el sexto acuerdo debió regir para los años comprendidos entre 2016 y 2020, sin embargo, producto de la difícil situación fiscal que atraviesa el Estado costarricense, se han suscrito adendas al quinto convenio FEES aprobado.

- **Comisión de enlace adenda al convenio de financiamiento de la educación superior universitaria estatal para el FEES 2014.** Para el año 2014, el FEES crecerá en el monto necesario para alcanzar el monto de ₡359.978 millones reflejando así el esfuerzo del gobierno y la sociedad costarricense por apoyar a las universidades estatales.
- **Comisión de enlace acuerdo presupuesto para el año 2015.** El monto del FEES para el 2015 se establece en 410.488,1 millones de colones. Esta asignación presupuestaria constituye, tanto como participación del PIB como en términos de

tasas de crecimiento, la mayor asignación presupuestaria en la ejecución del presente convenio. Se incorpora el establecimiento de una Agenda de Cooperación y Apoyo Mutuo.

- **La comisión de enlace 2016.** El monto del FEES correspondiente al año 2016 se establece en la suma de ₡440.773.250.928 y para la Universidad Técnica Nacional un ajuste equivalente al crecimiento del FEES, que representa un monto de ₡30.065.794.906. El monto del artículo anterior responde a un incremento de 7,38% del FEES respecto al del año 2015. Este monto mantiene para el 2016 la relación actual del FEES con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) nominal de un 1,453%.

Se agrega un capítulo de Fortalecimiento universitario relacionado con: aseguramiento de la calidad, la equidad, la mayor cobertura, la vinculación con los sectores productivos y sociales, la excelencia académica y la rendición de cuentas ante la sociedad costarricense.

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

- **Acuerdo de financiamiento de la educación superior universitaria estatal para el 2017.** Establecer para el 2017 el monto del FEES en la suma de ₡478 570 000 000, manteniendo el porcentaje actual del 1,423% del PIB Nominal, y la transferencia de la UTN en ₡32 645 440 109, equivalente al ajuste según el crecimiento del FEES.
- **Acuerdo para el financiamiento de la educación superior universitaria estatal (FEES) 2018.** El presupuesto del FEES en el 2018 será de ₡496.266,72 millones y para la UTN el presupuesto será de ₡33.853,32 millones. El monto del artículo anterior responde a un incremento del 3,7% del FEES respecto al del año 2017. Si en el transcurso del año 2018 la inflación, medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) supera el 4%, límite superior proyectado en el Programa Macroeconómico del Banco Central, la Comisión de Enlace se reunirá para valorar los términos del presente acuerdo. Se mantienen los acuerdos relacionados al fortalecimiento de la gestión universitaria, agenda de cooperación, giro oportuno de los recursos, y obligaciones de causa externa.

Es importante resaltar que el alcanzar la meta señalada en el quinto convenio FEES estaba sujeta a que el Gobierno de la República lograra incrementar la carga tributaria por la vía de creación de nuevos impuestos. No obstante, la reforma tributaria no tuvo éxito lo que ha generado un importante déficit fiscal que no le ha permitido al Gobierno cumplir con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política.

Del análisis anterior de los acuerdos de financiamiento de la educación superior universitaria en Costa Rica, los cuales siguen vigentes con matices diferentes de ellos se desprenden una serie de implicaciones:

- No existe un esquema de financiamiento único, sino que este ha tenido diferentes matices en su forma de cálculo, los cuales se han establecido de acuerdo al IPC, la inflación, el PIB, y un monto fijo.
- Los acuerdos de financiamiento FEES inicialmente se negociaron de forma quinquenal y gozaron de condiciones presupuestarias que permitieron la construcción paulatina del sistema universitario estatal, cuyas bases eran incipientes en épocas iniciales.
- CONARE creó en el año 2014 Fondos del Sistema para financiar proyectos entre las universidades estatales en todos los campos. Además, este fondo tiene líneas estratégicas destinados a la adquisición de equipo, proyectos de regionalización, instauración de la Sede Interuniversitaria de Alajuela, becas de posgrado, capacitación en idiomas y financiamiento de infraestructura para redes avanzadas.
- Las negociaciones se han visto envueltas en una gran presión política, que ha conducido a una intensa controversia sobre el papel y la legitimidad de la educación superior estatal según algunos sectores de la opinión pública.
- Desde la negociación del presupuesto del 2010 el Poder Ejecutivo ha declarado en publicaciones en la prensa nacional, que considera insostenible la pretensión presupuestaria de las universidades públicas que obedecen principalmente al crecimiento vegetativo de estas instituciones.
- La situación fiscal del país ha llevado a esquemas de negociación anuales dejando de lado las negociaciones quinquenales de los años ochenta y noventa, esto genera una mayor incertidumbre y riesgos de poder negociar acuerdos que permita darle continuidad al financiamiento del Sistema de Educación Superior Pública.
- Desde el año 2016 se incorporan otros elementos relacionados al fortalecimiento de la gestión universitaria, agenda de cooperación, giro oportuno de los recursos, obligaciones de causa externa y rendición de cuentas.

- Se evidencian negociaciones complejas donde los factores externos y políticos influyen considerablemente en los acuerdos, esto pone en riesgo la fuente principal de financiamiento de la educación superior estatal.

¿Cómo contribuye el financiamiento de la educación superior estatal al cumplimiento del PLANES?

El destino de los recursos con que se financia la educación superior de las universidades estatales que integran el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), corresponde a una planificación estratégica enmarcada en el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) sujeto de análisis, el cual se divide en cinco ejes de trabajo: Docencia, Investigación, Vida Estudiantil, Extensión y Acción Social, Desarrollo Regional y Gestión; y como dos ejes transversales relacionados con: calidad y ambiente.

El proceso de monitoreo y seguimiento se instrumentaliza por medio de 44 indicadores, para el análisis de este apartado se escogieron los indicadores más relevantes relacionados con: estudiantes matriculados primer ingreso y regulares, cupos de matrícula, cantidad de carreras nuevas ofertadas, carreras en proceso de acreditación, proyectos de investigación, proyectos de extensión y acción social, estudiantes becados, estudiantes con necesidades especiales, cantidad de títulos otorgados, recursos ejecutados en infraestructura física y tecnológica.

El siguiente cuadro muestra los resultados, debido a que no existe una vinculación de la planificación del PLANES y FEES es imposible medir el impacto del FEES por medio de este instrumento de planificación. Un punto para mejorar donde la evaluación se vuelve en facilitador del diálogo entre la política.

Cuadro 4

Resumen del resultado de seguimiento y evaluación del PLANES

Nombre del indicador	Resultado de seguimiento y evaluación de PLANES 2015	Resultado de seguimiento y evaluación de PLANES 2016	Resultado de seguimiento y evaluación de PLANES 2017
Estudiantes matriculados de primer ingreso	22.581	26.016	26.451
Estudiantes matriculados regulares	106.007	121.823	124.431
Cupos de primer ingreso	n.d	27.085	27.805
Carreras en proceso de acreditación o re acreditación	n.d	40	19
Proyectos de investigación	n.d	2.169	2.200

Proyectos de Extensión y acción social	107	717 en sedes centrales 655 en sedes regionales	659 en sedes centrales 338 en sedes regionales
Estudiantes becados	49.519 estudiantes en total	30.080 en sedes centrales 28.313 en sedes regionales	38.326 en sedes centrales 25.487 en sedes regionales
Cantidad de títulos otorgados	13.101 diplomas	9.996 en sedes centrales 5.499 en sedes regionales	10.388 en sedes centrales 6.408 en sedes regionales
Recursos ejecutados en infraestructura física y tecnológica	n.d	28.988 millones de colones en física 12.801 millones de colones en tecnología	71.891 millones de colones 21.733 millones de colones en tecnología

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Seguimiento y Evaluación del PLANES.

En este contexto, se presentan nuevas oportunidades y desafíos para la evaluación de las políticas de públicas de educación superior entendida como un recurso para la mejora de la gestión pública universitaria y como instrumento para el fortalecimiento de la cultura evaluativa del sector educativo.

Conclusiones y desafíos

La discusión del financiamiento de la educación superior tal como lo recomienda organismos internacionales como la OCDE, debe estar fundamentada en las políticas públicas donde se defina las prioridades sociales y los fondos públicos que se les asignan. Tomando como base, el papel que desempeña y debe desempeñar la universidad pública como sistema de educación superior para el desarrollo económico y social del país. La educación es tal vez la única variable de las políticas sociales que tiene que tienen la virtud de impactar simultáneamente en la competitividad económica, la equidad social, la conducta política de la ciudadanía, la productividad, avance tecnológico y científico entre otros aspectos.

La insuficiencia de recursos que afecta generalizadamente a los sistemas de enseñanza superior de Latinoamérica, presenta indicios de que el gasto estatal en el sistema universitario enfrenta dificultades serias, en términos de la justificación de los gobiernos para seguir entregando recursos públicos en la magnitud que lo requerirá la expansión de la actividad.

La educación superior presenta un crecimiento del FEES menor al histórico el cual representan un 1,379 con respecto al PIB en 2018. El Gobierno representado por la Comisión de Enlace ha presentado una tendencia a la restricción del gasto público destinado a la educación, en especial la del nivel superior. El problema financiero lleva a que las universidades se planteen como reto la búsqueda de ingresos alternativos al aporte del gobierno, entre los cuales se destacan: el cobro de matrículas, la venta de servicios, las exenciones tributarias, la cooperación internacional entre otros.

Los convenios y acuerdos de negociación del fondo de financiamiento de la educación superior han pasado de negociaciones quinquenales a negociaciones anuales incorporando elementos adicionales relacionados una agenda de cooperación entre universidades y Gobierno y el fortalecimiento de la gestión universitaria. El modelo de financiación actual es mixto con un aporte importante de financiamiento estatal que representó el 74% en el 2018 y el resto corresponde a recursos propios de las universidades, donde han introducido indicadores que consideren el desempeño académico encaminados a motivar el mejoramiento de la calidad de las universidades públicas.

Otro elemento a considerar son las evaluaciones y seguimiento al PLANES, donde las tareas de planificación, presupuesto y evaluación pueden transformarse en actividades estratégicas, de interés de los ciudadanos ya que reflejan la pertinencia y eficiencia de las políticas públicas que se espera que incidan en el bienestar de toda la población. La planificación estratégica universitaria debe definir las actividades y determinar las prioridades presupuestarias de las universidades estatales.

Surgen algunas interrogantes como ¿Cuánto aporta la educación superior al Producto Interno Bruto y la sociedad en general? Esta pregunta es compleja pues a la econometría le es difícil demostrar empíricamente una relación causal directa entre educación y crecimiento económico y social.

El desafío consiste en financiar la educación superior de modo que fomente la calidad y promueva el desarrollo económico y social del país; por medio de la docencia, investigación, vida estudiantil y extensión y acción social.

Referencias

- BARR NICHOLAS. 2015. Financiar la educación superior
- CONARE. 1978. Estudio de costos en la educación superior.
- CONARE. 2013. Compendio de Leyes, decretos y convenios de la educación superior universitaria estatal de Costa Rica.
- CONARE 2015. Informe Ejecutivo de seguimiento y monitoreo al PLANES 2011-2015.
- CONARE 2016. Informe Ejecutivo de seguimiento y monitoreo al PLANES 2016.
- Contraloría General de la República. 2018. Presupuestos públicos 2018. Situación y Perspectivas.
- CREES.2018. El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.
- Fernández, S. y Fernández, S. (2007). Evolución de la Educación Superior Costarricense: Un análisis de su modelo de financiación. Revista Actualidades Investigativas en Educación. 7, (2), pp.1-23
- HIBBS, D. A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy, American Political Science Review, n.º 71, págs. 1467–87.
- Jensen, Henning. 2012. El financiamiento de la Educación Superior Pública en Costa Rica. **Revista Educación Superior y Sociedad (ESS) ISSN: 0798-1228 / ISSN: 2610-7759.**
- JOHNSTONE, DB (2009). Worldwide trends in financing higher education: A conceptual framework. Tomado de: [http://gseweb.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/foundation_papers/\(2009\)_Worldwide_Trends_in_Financing_Higher_Education.pdf](http://gseweb.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/foundation_papers/(2009)_Worldwide_Trends_in_Financing_Higher_Education.pdf)
- Lavados, Iván y Lemaitre, María José (1985). Problemas, Tendencias y Calidad de la Educación Superior. El caso de Chile.
- NIJKAMP, P. y POOT, J. (2004). Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long run growth, European Journal of Political Economy, n.º 20, págs. 91–124.
- OCDE. 2017. Análisis de la OCDE sobre las políticas nacionales de educación.
- PEN, 2017. Informe de Estado de la Educación.

Sauma, P. y Trejos, J. (2014). Impacto de la política fiscal en la distribución del Ingreso y la pobreza en Costa Rica. *Revista Ciencias Económicas*, Universidad de Costa Rica 32, (2): 2014, pp.65-95

UNESCO. 2016. Who pays for what in education?

UNESCO. 2017. Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.

UNESCO.2009. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo.

WILENSKY, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley.

WILENSKY, H. L. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*, University of California Press, Berkeley.