

2018

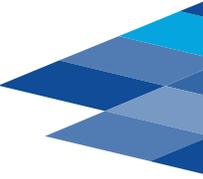
**Colegio de Licenciados y
Profesores en Letras,
Filosofía, Ciencias y Artes**

**Unidad de Investigación
Laboral
Fiscalía**



INFORME TÉCNICO: "TRASLADO DE FONDOS DEL SUPERÁVIT DEL MEP AL FEES 2019"

Se presenta el informe técnico sobre la decisión del MEP de trasladar fondos de su superávit hacia el FEES del año 2019, el objetivo de trabajo es determinar las razones y los efectos del traslado de ¢14.888 millones a las Universidades Estatales en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública, así como el impacto en las finanzas del ministerio de la decisión de trasladar parte del presupuesto subejecutado.



Contenido

Contenido..... 1

Resumen Ejecutivo..... 2

Informe Técnico sobre el traslado de superávit del MEP al presupuesto del FEES 2019. ... 4

 Objetivos de la investigación: 4

Introducción. 4

Contexto normativo..... 5

Contexto fiscal. 8

El debate en torno al presupuesto del FEES para el año 2019.12

Impacto del FEES 2019 en las finanzas del MEP.....19

El uso del FEES en la educación superior pública.....29

 El Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno y las universidades estatales.....33

Conclusiones.....35

Referencias bibliográficas.....36

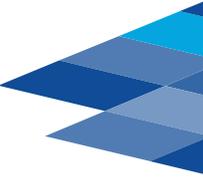
Resumen Ejecutivo.

Se presenta el informe técnico sobre la decisión del MEP de trasladar fondos de su superávit hacia el FEES del año 2019, el objetivo de trabajo es determinar las razones y los efectos del traslado de ¢14.888 millones a las Universidades Estatales en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública, así como el impacto en las finanzas del ministerio de la decisión de trasladar parte del presupuesto subejecutado. Además, se indagó sobre el uso que las universidades estatales realizan del FEES.

Para lograr dicho objetivo, se realizó un análisis documental exhaustivo de los informes financieros, de informes de la Contraloría General de la República, los Ejercicios Económicos del MEP realizados por el Ministerio de Hacienda, entre otros. Igualmente, se realizó un breve análisis discursivo de las declaraciones públicas, de la Sesión Ordinaria N° 16 de la Comisión de Ingreso y Gasto Público y otras fuentes documentales con el fin de conocer las posiciones y los argumentos de cada coalición de actores políticos involucrados en el ciclo presupuestario. Además, se ha contextualizado normativamente el debate y se ha realizado un análisis del escenario fiscal actual en el país, ya que ambos elementos inciden en las negociaciones presupuestarias.

Dentro de las principales conclusiones que se extraen de la información recopilada se evidencia que:

- Las negociaciones del FEES y el crecimiento presupuestario de la educación superior están reguladas por la normativa constitucional. El Artículo 78 y el Artículo 85 de la Constitución Nacional establecen los montos mínimos que se deben destinar para la educación en general y para el Fondo Especial de la Educación Superior. La decisión tomada por la Comisión de Enlace se enmarca y ajusta a este contexto normativo.
- El MEP presenta una tendencia creciente de subejecución presupuestaria. En el 2017 hubo un sobrante de ¢180 mil millones de los cuales ¢105 mil millones corresponden a la partida de remuneraciones. En términos relativos, la partida de bienes duraderos apenas ejecutó un 9% de su presupuesto en el 2017, lo cual afecta la inversión en infraestructura educativa que podrían mejorar la calidad y el acceso a la educación. Dentro de las razones que se encuentran está la deficiente gestión del DIEE, trabas administrativas y, en el caso de las



remuneraciones, una sobre-presupuestación. El contexto fiscal represivo también es un causal de superávit, ya que se interpela a las instituciones públicas a racionalizar los egresos o bien estas deciden no usarlo para no incurrir en gastos.

- No es cierto que las universidades gasten un 90% de sus recursos en remuneraciones. Esta partida corresponde al 57% del presupuesto general universitario. No obstante, las universidades estatales también tienen un importante superávit, especialmente en bienes duraderos, aunque en algunos casos se trata de superávit comprometido en proyectos de mediano y largo plazo.
- En términos generales, la decisión del traslado de ¢14 888 millones al FEES no afecta negativamente las finanzas del MEP. No obstante, sólo puede asumirse como una medida coyuntural en un escenario de incertidumbre fiscal y de nulo crecimiento nominal del presupuesto público. Esta medida no es sostenible en el mediano o largo plazo ya que podría afectar el presupuesto general del MEP.
- De darse este presupuesto para el 2019 tras su eventual aprobación, sería uno de los crecimientos relativos más bajos de los últimos años en materia de educación superior. Su crecimiento nominal sería nulo, a no ser que las expectativas de inflación del BCCR sean considerablemente menores a las actuales estimaciones. Mientras que en el 2015 el crecimiento fue de 15%, el crecimiento para el 2019 sería de apenas un 3%.
- El Acuerdo de Cooperación y Apoyo Mutuo entre el CONARE y el Gobierno que se plasma en las negociaciones del FEES permite desarrollar proyectos que benefician a las instituciones públicas. En materia educativa, este acuerdo beneficia a la educación secundaria técnica y académica de regiones periféricas y de bajos ingresos socioeconómicos. A pesar de ello, las universidades incumplen su compromiso de incidir significativamente con proyectos que apoyen los ejes de formación docente, la gestión educativa y los modelos de calidad y pertinencia educativa.

Informe Técnico sobre el traslado de superávit del MEP al presupuesto del FEES 2019.

Este informe técnico es el resultado de investigación sobre el traslado de fondos del superávit del Ministerio de Educación Pública (MEP) a las Universidades Estatales y los fines para los cuáles se destinarán, en el marco de la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior del año 2019. Esto en atención del Acuerdo 19, Sesión Ordinaria 064 - 2018, del 26 de julio.

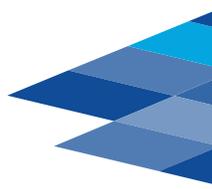
Objetivos de la investigación:

- Determinar las razones y los efectos del traslado de ₡14.888 millones a las Universidades Estatales en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública.
- Contextualizar jurídicamente la decisión del ministro de educación en torno al traslado de fondos del superávit del MEP.
- Identificar el origen y las causas del superávit del MEP de los últimos 5 años.

Introducción.

En Julio del presente año la Comisión de Enlace que negocia el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), firmó el Acuerdo para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal del año 2019. Este acuerdo fue aceptado por los rectores de la UCR, la UNED, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la UNA y la UTN por parte de CONARE, así como el ministro de Educación Luis Adrián Salazar, la ministra de Planificación Pilar Garrida, el viceministro de Ingresos Nogui Ramón y el ministro de Educación Edgar Mora como representantes del gobierno. Dicho acuerdo contiene la política presupuestaria nacional relativa a la transferencia de recursos a las universidades estatales y el compromiso entre las partes para promover y fortalecer la cooperación entre sí para el próximo año. En concreto, se señala que el presupuesto del FEES para el año 2019 será de ₡511 154,72 millones y de ₡34 868,93 millones como partida específica para la Universidad Técnica Nacional (UTN) (Acuerdo del FEES, 2018). Esto implica un aumento del 3% con respecto al acuerdo del año anterior, cuando se presupuestó para este año ₡496 279 millones del FEES y ₡33.853 millones para la UTN.

Tras darse a conocer estos resultados de la negociación de la Comisión de Enlace, el ministro Édgar Mora declaró que el crecimiento del presupuesto a las universidades implicaría el traslado de ₡14 888 millones adicionales que se



deducirán del superávit que tuvo el MEP el año 2017 (Cerdas, 2018b). Ante ello, diversos actores políticos como la Defensoría de los Habitantes y diputados de la Asamblea Legislativa reaccionaron negativamente ya que estiman que hay necesidades prioritarias que podrían verse perjudicadas ante la decisión del ministro de educación. Principalmente, el discurso de estos actores se centra en las deficiencias de la infraestructura educativa que debería concentrar los esfuerzos de los recursos presupuestarios del MEP. Dadas las diferencias de opinión y la importancia que reviste el tema en torno a los recursos en inversión social en el contexto fiscal actual, se indagarán las razones que informan las posiciones de cada uno de los actores involucrados, así como el impacto estimable en las finanzas del MEP.

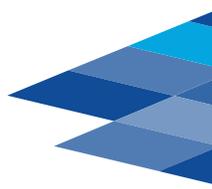
Contexto normativo.

Toda decisión en materia de política pública se inserta dentro de conjunto de instituciones que se reproducen cada vez que entran en funcionamiento por medio de los actores políticos. Muchas de esas instituciones están expresadas en forma de normas legales que delimitan el subsistema de políticas públicas dentro del cual se organizan las coaliciones políticas y que a su vez materializan la selectividad estructural del Estado en asuntos específicos de política pública, en este caso, de política pública educativa. Las normas y leyes, en tanto instituciones políticas, coadyuvan a organizar el consentimiento y buscan prever y orientar la conducta pública. En materia de política pública educativa, la fundamentación normativa del contenido y proceso se encuentra en la misma Constitución Política de Costa Rica, donde se expresa la garantía del financiamiento estatal a las universidades pública. Expresamente, se exhorta que:

ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

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.

El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley. (Constitución Política de Costa Rica, 1949 y actualizaciones).



Este artículo citado anteriormente y reformado en el 2011 sostiene que los tomadores de decisión en materia presupuestaria deben destinar a la educación preescolar, primaria, secundaria y superior un 8% del PIB como mínimo. De manera que la educación superior no es ajena a la planificación y presupuestación del conjunto de la educación estatal. Esta normativa interpela al Estado costarricense y le obliga a dotar a las universidades estatales de los recursos financieros que requieran para su funcionamiento, como se ha plasmado claramente en el Artículo 84 al señalar que “el Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación”, mientras que en el Artículo 85 se bosqueja el ciclo presupuestario del Fondo Especial para la Educación Superior:

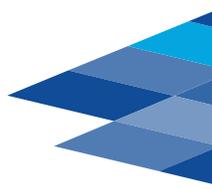
ARTÍCULO 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones.

(...) **El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal preparará un plan nacional para esta educación**, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

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

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

De manera que el ciclo presupuestario se encuentra normado constitucionalmente, con una primera fase de formulación y programación que corresponde a la negociación del FEES. Tras esa negociación, el presupuesto de las universidades es incluido en el Proyecto de Ley del Presupuesto que presenta el gobierno de turno ante la Asamblea Legislativa, donde primero pasa por una subcomisión de la Comisión de Asuntos Hacendarios antes de ser aprobado por la plenaria legislativa (Ministerio de Hacienda, 2017). Al ser parte del presupuesto conjunto de la educación (Art. 78), el FEES es presentado como parte de la inversión educativa que el Estado realizará en el próximo año. Por otro lado, de acuerdo con la Sala Constitucional en el voto N° 5754-94 y la interpretación que ha hecho la Procuraduría General de la República, el FEES tiene su razón de ser en el artículo 85 y se tratan de fondos especiales atados constitucionalmente que “no pueden

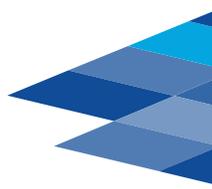


destinarse a ningún otro fin de aquel que ha sido fijado por la Carta Fundamental. Incluso, **solo es permitido la abolición y disminución de las rentas de este fondo especial sí simultáneamente se crean otras mejores** que las sustituyan” (Procuraduría General de la República, 2000).

Esta institucionalidad normativa limita la creatividad e innovación presupuestaria de los actores legislativos a la hora de asumir la discusión sobre el FEES. Además, el artículo 85 da viabilidad a las negociaciones que se realizan a través de la Comisión de Enlace, creada desde 1975 mediante el Decreto Ejecutivo N° 4437-E, que reúne a las autoridades del Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Ciencia y Tecnología con los rectores de las universidades estatales para determinar las condiciones y recursos destinados al FEES. A partir de la normativa constitucional, se han desarrollado leyes específicas con el fin de regular el cumplimiento de tales imperativos institucionales. Por ejemplo, en el artículo 7 de la Ley N° 5909 se determinan las fuentes de los recursos destinados al FEES, entre ellos el Impuesto sobre Traspasos de Bienes Inmuebles, un porcentaje del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre Sociedades.

Por otro lado, las reglas del FEES se mantienen con pocas variaciones desde el primer Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) firmado a finales de los años setenta y se ha negociado quinquenalmente desde 1988 con excepción de los últimos 3 años (Programa Estado Nación, 2017). Un cambio importante introducido en el PLANES 2010-2015 fue el objetivo de lograr que dentro del 8% con relación al PIB destinado a la educación en su conjunto, un 1,5% del PIB estuviera destinado a la educación estatal superior de las cuatro universidades comprendidas en el FEES (UCR, UNED, UNA y TEC). Actualmente, desde la perspectiva de las universidades y amparadas en el mismo artículo 85, las negociaciones llevadas a cabo por la Comisión de Enlace se enmarcan en el *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020* (PLANES 2016-2020) el cual contiene las metas, los objetivos y los ejes que guían el accionar de las universidades públicas. En este PLANES 2016-2020 se mantiene la aspiración de lograr el 1,5% del PIB para las universidades estatales mencionadas (con exclusión del presupuesto de la UTN). Además, es importante señalar que ahí se contiene la política de cooperación entre las universidades estatales y el Ministerio de Educación Pública con el fin de mejorar la calidad de la educación nacional.

En suma, la selectividad estructural del Estado inscrita en la normativa actual, que delimita el campo de acciones de los actores y tomadores de decisión, muestra

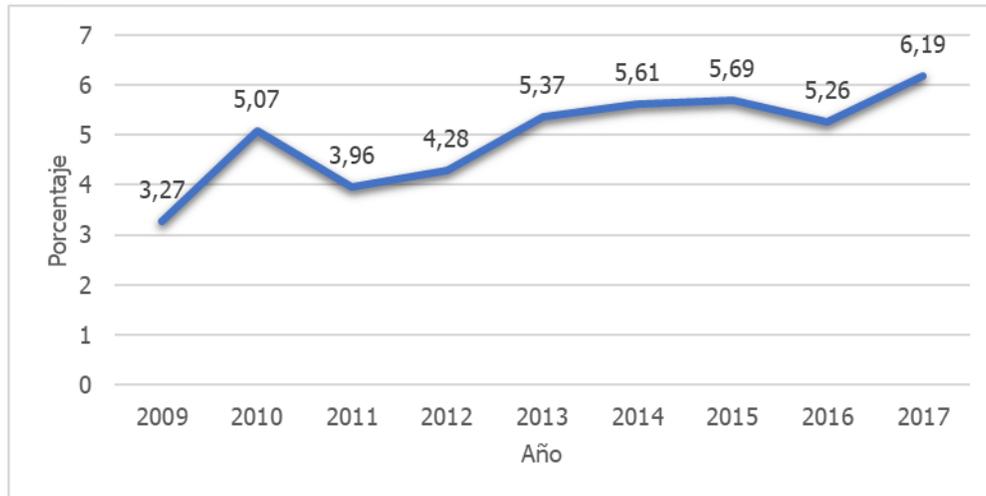


una tendencia clara a favorecer y fortalecer la educación superior universitaria en el marco de un mejoramiento de la educación en general. La relación entre el Ministerio de Educación Pública, las universidades estatales y la definición del presupuesto está mediada por normativa especial (constitucional) que traza los márgenes para su discusión dentro de ciclo presupuestario. En parte por esta institucionalidad como por la propia naturaleza de los actores ahí presentes, la Comisión de Enlace actúa como una *coalición promotora* de los Acuerdos firmados en las negociaciones frente a las críticas de los sectores opositores. El cuerpo de creencias que reúne a estos actores se condensa en las declaraciones públicas y, principalmente, en el Acuerdo del FEES del 2019, sin que por ello se suponga un vínculo orgánico entre los individuos de la élite política ahí contenida. Finalmente., es de notar que los últimos tres años se ha incumplido la obligación de negociar *quinquenalmente* el presupuesto del FEES. Es altamente probable que ello se deba al escenario de incertidumbre fiscal que enfrenta el Estado costarricense, misma que es menester estudiar para entender sus efectos en la inversión educativa.

Contexto fiscal.

La reacción de los diputados y diputadas de la Comisión de Ingreso y Gasto Público, así como de otras voces críticas en torno a la decisión de trasladar parte del superávit del MEP hacia el FEES, debe comprenderse en el marco de un escenario fiscal restrictivo y el aumento del ejercicio de control político y mediático sobre los recursos implementados en la inversión pública que se deriva de esa incertidumbre. Desde el año 2009, el Estado costarricense no obtiene los recursos suficientes para cumplir a cabalidad con sus egresos fiscales, lo cual redundando en un menor margen de maniobra para llevar a cabo sus funciones sociales y económicas. A partir del año 2013, el déficit fiscal se mantiene por encima de 5% y llegó a su nivel máximo el año 2017, con 6,19% de déficit financiero del Gobierno Central en relación con el PIB (Ver Figura 1). De acuerdo con la exposición de motivos del Ministerio de Hacienda en el Plan Fiscal, el Estado ha incurrido en el déficit financiero debido al estancamiento en la recaudación fiscal, que se ha mantenido en un 13% en relación con el PIB, en gran parte debido a la evasión y elusión fiscal cercana al 8% y las exoneraciones fiscales alrededor del 5% del PIB, a la vez que se crean nuevos rubros de egresos fiscales sin crear nuevas fuentes de ingresos.

Figura 1. Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central en Costa Rica, 2009-2017.



Nota: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica, 2018.

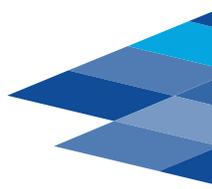
La diferencia entre ingresos y egresos del Estado costarricense ha tenido que ser cubierta a través de deuda pública, cuyos servicios ahora constituyen el principal disparador del gasto público (Ministerio de Hacienda, 2018a). Las alarmas se han encendido aún más tras el anuncio de las proyecciones del Banco Central a inicios del año en curso. Según el *Programa Económico 2018-2019*, el “déficit financiero del Gobierno Central alcanzaría el equivalente a 7,1% y 7,9% del PIB en el lapso 2018-2019, en ese orden” (BCCR, 2018, p. 5). Por su parte, el Ministerio de Hacienda ha estimado que a Julio del 2018 el déficit fiscal acumulado del Gobierno fue de 3,3%, muy por encima del presentado en Julio del año anterior que fue de 2,9% (Ministerio de Hacienda, 2018b). De esta manera, es probable que las estimaciones del Banco Central se cumplan al finalizar el año. Esta situación, cuya gravedad no debe subestimarse, deviene en una fuerte interpelación de las creencias de los actores que buscan soluciones de diversa índole. Sin embargo, dada la configuración de fuerzas dentro del sistema político costarricense, tanto en el componente ejecutivo como en el legislativo, las alternativas se concentran en dos aspectos como lo son la reducción de la inversión estatal a través de la introducción de una regla fiscal y en los egresos fiscales y el aumento del impuesto al consumo a través de la transformación del Impuesto General de Ventas (I.V.) del 13% al Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) del 15%. En esta línea, actualmente se tramita en el plenario legislativo el *Proyecto de Ley 20580 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*, denominado también Plan Fiscal, y en

materia de egresos públicos también se tramita el *Proyecto de Ley 20595 de Eficiencia en la Asignación del Gasto Público*.

Varios sectores sociales, académicos y gremios sindicales, incluso el mismo Colegio de Licenciados y Profesionales en Educación, han objetado que el Plan Fiscal que propone el gobierno deja de lado “reformas para gravar las principales ganancias de capital, como lo son la renta global y la renta mundial” (Güell, 2018, p. 1). Aunque en las reformas introducidas en la Comisión Legislativa se ha introducido la renta global, el énfasis están en la transformación del Impuesto General de Ventas en Impuesto al Valor Agregado. En materia educativa se ha señalado que el Plan Fiscal grava la educación superior y la educación privada, y propone incluir dentro del 8% del PIB a la educación instancias que no se encuentran en el artículo 78 de la Constitución Política.

En efecto, tal como se menciona en el Artículo 31 del texto sustitutivo del Proyecto de Ley N° 20580, “se contabilizarán dentro del ocho por ciento del Producto Interno Bruto destinado a la educación estatal, los recursos presupuestados para educación profesional, técnica y primera infancia” (p. 67). Esto implica que el presupuesto del INA (0,6% del PIB) y de las redes de cuidado (0,22%) sería incluido en el presupuesto de la educación, alcanzando un 8,25% del PIB (Araya, 2018). Es decir, sobrepasaría el mínimo dispuesto por la norma constitucional, dando viabilidad al recorte presupuestario según la voluntad política del gobierno de turno. Por otro lado, la eliminación de partidas específicas para que el Ministerio de Hacienda pueda asignar recursos según las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo en Vigencia y la eliminación de otras fuentes de financiamiento universitario como el FEES jurídico (Consejo Universitario UCR, 2018; Güell, 2018).

Estos cambios en materia de financiamiento educativo podrían contradecir la institucionalidad constitucional y su legítima interpretación, ya que no supondría una mejora progresiva del financiamiento de la educación estatal, por el contrario, los resultados pueden implicar una disminución relativa de los fondos de cada institución. Por el fondo, más allá del discurso de flexibilización del gasto público, esta transformación podría debilitar las políticas de Estado que en su mayoría se condensan en partidas especiales, ya que la asignación de recursos dependería de la voluntad política del ministerio y del gobierno, a partir de su Plan de Desarrollo Nacional como único referente. Además de estos proyectos, en agosto del año 2016 la Asamblea Legislativa aprobó la *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos*, conocida como Ley de Caja Única, que les da a las instituciones públicas un plazo de dos años para la ejecución de sus recursos y a



las Juntas de Educación un plazo máximo de cuatro años, es decir, se compromete el superávit libre de las instituciones estatales. Actualmente, según los datos del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación Pública tiene un saldo de ¢ 173 619 256 383,23 en la Caja Única del Estado.

En la discusión plenaria del Plan Fiscal, se le introdujeron cambios importantes como por ejemplo la eliminación del 2% del IVA a la canasta básica. Ante ello, la ministra de Hacienda Rocío Aguilar ha advertido que, si no se aprueban las transformaciones tributarias solicitadas por el Gobierno tal y como están en el texto dictaminado por la Comisión, se podría llegar a una situación de despidos de empleados públicos y desinversión social. Igualmente, estas disposiciones, que buscan atender de forma regresiva el problema fiscal del país, se dan en el marco de la solicitud de ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así, las tres soluciones legislativas mencionadas anteriormente han sido celebradas por dicha organización, que ha manifestado que “estas medidas permitirán que el Ministerio de Hacienda recupere control sobre el proceso presupuestario y la asignación de gastos, sentando así las bases para aumentar la eficiencia del gasto, para asignar los recursos según las necesidades cambiantes...” (OCDE, 2018, p. 59).

Finalmente, la presión fiscal también se ha traducido en decretos y directrices ejecutivas que buscan racionalizar los egresos de las instituciones estatales y evitar su crecimiento. Entre ellas, la anterior administración buscó medidas de contención fiscal a través del Decreto Ejecutivo N° 40540 de agosto del 2017, que establece una moratoria de las declaraciones de interés público, la contratación de nuevas plazas salvo en caso de emergencia y el fomento del uso del superávit libre para financiar gastos operativos de las instituciones. Esta última disposición en torno al uso del superávit libre se confirma en el Decreto Ejecutivo N° 41157-H de la actual administración, junto con otras directrices como moratoria en la apertura de nuevos puestos, renegociación a la baja de las convenciones colectivas que lleguen a su vencimiento y la Directriz 012-H que impide el aumento nominal del Presupuesto del Gobierno para el 2019, entre otras directrices que anunció la ministra Rocío Aguilar en meses anteriores (Cubillo, 2018). Como se verá más adelante, estos aspectos han tenido implicaciones en la estructuración del presupuesto educativo para el próximo año.

El debate en torno al presupuesto del FEES para el año 2019.

Históricamente, el FEES de las universidades estatales costarricenses ha atravesado tres momentos relativos a su financiamiento. Se identifica una primera fase que va de 1991 hasta el 2005, que abarcan los convenios I, II y III del FEES con el Gobierno. En este periodo se contrajo el financiamiento de las universidades y se pasó de un 1,15% del PIB a 0,90% del PIB en el año 2005. En 1999, durante la administración de Miguel Ángel Rodríguez, el FEES recibió apenas un 0,71% de financiamiento en relación con el PIB. La segunda fase se inició en el 2006 con la entrada en vigor del IV convenio del FEES y se logró recuperar los niveles de inversión en educación superior estatal de los años 1990-1991. Una tercera fase se dio con el V Convenio del FEES que cubrió el quinquenio del 2010-2015 que implicó una expansión considerable en comparación a los años de contradicción; se alcanzó el 1,38% del PIB destinado para la UCR, UNED, TEC y UNA. En este periodo también se dio la fundación de la Universidad Técnica Nacional en el 2009, sin embargo, su presupuesto viene de transferencias directas del Gobierno Central y no se ha incluido en el FEES, que originalmente contempló únicamente las necesidades de las primeras cuatro universidades estatales (Programa Estado de la Nación, 2015).

Cabe destacar que los aumentos del financiamiento estatal a las universidades han solido ser objeto de críticas por parte de sectores empresariales y diputados de la Asamblea Legislativa, quienes reclaman la falta de transparencia del uso que se le da a esos fondos y las estructuras salariales en dichas instituciones en el contexto fiscal actual. A pesar de estas observaciones, el Estado sigue sin garantizar su promesa del 1,5% del PIB al FEES. El periodo que se inicia tras el fin del V Convenio del FEES podríamos clasificarlo como una cuarta fase dentro de esa trayectoria de financiamiento a las universidades estatales. Como se ha mencionado, desde el año 2016 el presupuesto universitario se ha negociado anualmente a pesar de la obligación de negociarlo quinquenalmente como parte de la incertidumbre fiscal y la restricción financiera y política de los recursos públicos.

En la Comisión de Enlace de este año se presentaron, al menos, dos propuestas. La primera de ellas, representada por el rector de la UCR Henning Jensen, quién propuso un aumento relacionado con la inflación calculada por el Banco Central. La segunda de ellas, propuesta por el rector de la UNA Alberto Salom, quien solicitaba el crecimiento del FEES en relación PIB y no ligado a la inflación (Cerdas, 2018a). Las negociaciones finalizaron el 13 de julio anterior con la firma de las autoridades de la Comisión de Enlace del Acuerdo del FEES para el periodo 2019. En él se

establece el aumento de un 3% que cubriría la inflación proyectada para el próximo año según el BCCR, como sugerían las autoridades del Gobierno y el rector de la UCR. En total, se trasladará al presupuesto del FEES la suma de ₡511 154,72 millones y a la UTN ₡34 868,93 millones (Acuerdo FEES 2019, 2018). En perspectiva histórica, este aumento constituye una de las variaciones relativas y absolutas más bajas de los últimos 8 años (Ver Tabla 1).

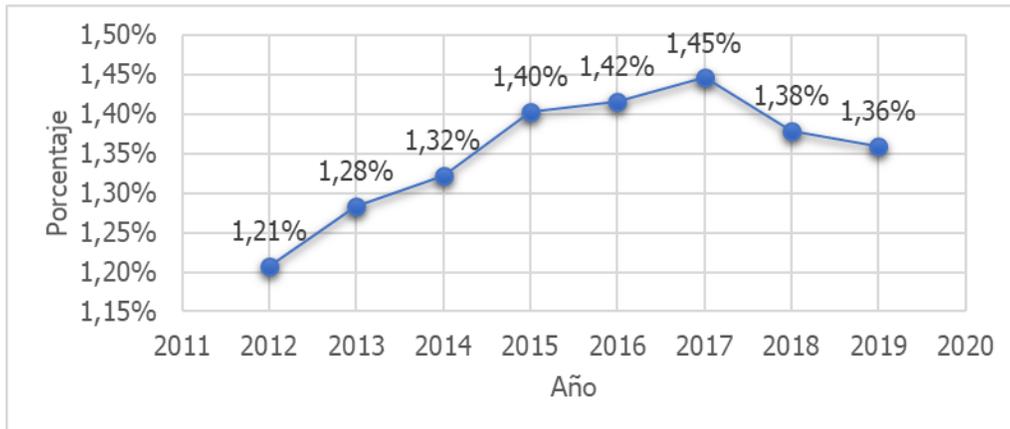
Tabla 1. Variación anual del presupuesto del FEES en colones, 2012-2019.

Año	Presupuesto absoluto	Variación absoluta	Variación relativa
2012	282 246 960 000	31 152 760 000	12,40%
2013	318 950 300 000	36 703 340 000	13%
2014	359 987 500 000	41 037 200 000	12,87%
2015	410 488 100 000	50 500 600 000	14%
2016	440 773 250 928	30 285 150 928	7,38%
2017	478 560 000 000	37 786 749 072	8,57%
2018	496 266 720 000	17 706 720 000	3,7%
2019	511 154 721 600	14 888 001 600	3%

Nota: Elaboración propia con base en Dirección de Planificación Institucional del MEP, "MEP cumplió mandato constitucional en negociación del FEES", Ministerio de Educación Pública, 2018.

De darse este presupuesto para el 2019 tras su eventual aprobación, sería uno de los crecimientos relativos más bajos de los últimos años en materia de educación superior. El crecimiento entre los años 2014-2015 fue significativo y representó un aumento del 12,8% y 14% respectivamente, los más altos del quinquenio 2010-2015. Luego del quinquenio correspondiente al V Convenio del FEES la variación relativa mantiene una tendencia a la baja desde la negociación del FEES 2016 en el año 2015. Por su parte, el FEES obtuvo un aumento del 3,7% para el año en curso y un decrecimiento real si tomamos como punto de partida su proporción dentro del PIB costarricense, disminución que se mantendría a la baja para el año 2019 (Ver Figura 2). Lo que evidencia estas fluctuaciones del FEES en términos del comportamiento de los actores políticos involucrados es que el Artículo 85 de la Carta Magna establece un margen mínimo para el emprendimiento de las negociaciones y el proceso presupuestario del financiamiento de las universidades estatales. Pero, a partir de ese mínimo, el resultado de las negociaciones varía coyunturalmente según la disposición del Gobierno de turno por cumplir o no con las demandas y necesidades universitarias. Además, condicionadas por el contexto fiscal, se hace manifiesta la inviabilidad en el corto plazo por cumplir con la aspiración de las autoridades universitarias de destinar el 1,5% del PIB al FEES.

Figura 2. Porcentaje del PIB destinado al FEES en Costa Rica, 2012-2019.



Nota: Elaboración propia con base en Dirección de Planificación Institucional del MEP, "MEP cumplió mandato constitucional en negociación del FEES", Ministerio de Educación Pública, 2018.

El Acuerdo del FEES para el año 2019 fue firmado por la Comisión de Enlace el 13 de Julio del presente año. Ese mismo día, en declaraciones a la prensa, el ministro de Educación Édgar Mora (como se cita en Cerdas, 2018b) señaló que "este año el Ministerio hizo ajustes en su presupuesto identificando subejecuciones, **inversiones no prioritarias o malas inversiones que serán invertidas en las universidades**. En el MEP se ha presupuestado con mucha holgura; ya tenemos definidos esos sobrantes..." (párra. 7). Tras esta declaración, el diputado del PLN Carlos Ricardo Benavides en la Sesión Ordinaria del 19 de Julio solicitó la comparecencia del ministro Mora y la ministra Alfaro en la Comisión para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos, "para que expliquen de forma detallada cómo se va a financiar el aumento en 15.000 millones de aporte al FEES sin detrimento de los programas educativos y los proyectos de infraestructura en educación primaria y secundaria" (Acta N° 14, 2018, p. 45). Esto también provocó la reacción de la Defensoría de los Habitantes (2018) que cuestionó el traslado de esos dineros para las universidades estatales mientras que en meses habían dado cuenta del déficit en la infraestructura de los centros educativos. Efectivamente, la Defensoría de los Habitantes (2017) consignó que:

La falta de una planificación adecuada propositiva y no reactiva, así como **la armonización de los criterios para la ejecución de los recursos presupuestarios** y niveles administrativos de ejecución insuficientes (...), **son parte de los factores que impiden la adopción de acciones efectivas** y de atención oportuna de las múltiples necesidades aún

existentes y del debido y oportuno aprovechamiento de los recursos disponibles (pp. 223-224).

Por tales preocupaciones la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa solicitaron a los representantes de lo que se considera en este trabajo es la *coalición promotora* del Acuerdo del FEES 2019 que lo promueve y defiende. La coalición promotora del FEES tuvo la oportunidad de presentar y explicar los resultados de su negociación ante los diputados de la Comisión de Ingreso y Gasto Público el 9 de agosto anterior. El principal argumento del ministro Édgar Mora fue que el traslado de ₡14 888 millones adicionales al FEES no representa un peligro para las finanzas del MEP ni para la inversión en infraestructura educativa y enfatizó que los recursos adicionales se obtienen del superávit en remuneraciones del año 2017, ya que hubo una sobre-presupuestación. Pero, más allá de esta explicación técnica, justificó su decisión en la norma constitucional que obliga a resguardar el presupuesto mínimo de las universidades ante la inflación estimada. La institución normativa se constituye en un recurso para los actores políticos en el ciclo presupuestario educativo, como quedó claro en la argumentación de Mora. Por su parte, la ministra Alfaro se limitó a enfatizar que el rol hacendario es el de cumplir con la disposición de no aumentar nominalmente el presupuesto público de cada institución y ministerio. En el caso de los miembros de la comisión, la única que manifestó apoyo relativo a la decisión del MEP fue la diputada oficialista Laura Guido, que cumplió una función de *intermediación* entre la coalición promotora y el resto de los diputados. Por el contrario, las otras intervenciones fueron críticas de la decisión sobre el destino del superávit libre en remuneraciones del MEP (ver Tabla 2).

Tabla 2. Identificación de actores políticos y sus posiciones manifestadas en torno al aumento del 3% del FEES, Julio-Agosto, 2018.

Actor	Naturaleza del actor	Posición en torno al aumento del 3% del FEES
Carlos Ricardo Benavides	Diputado del PLN y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Presentó una moción para citar al ministro Mora y a la ministra Alfaro. Cuestionó el traslado de 15 mil millones de colones a las universidades estatales. Menciona que, si el aumento presupuestado se toma de la subejecución de las remuneraciones no le preocupa, pero que el ministro Mora ha solicitado a la DIEE recorte de presupuesto en inversión.
Defensoría de los Habitantes	Órgano contralor relativo a la defensa de los derechos e intereses	Solicitó explicaciones al MEP por el traspaso de dinero "sobrante" al FEES ya que considera que son recursos que podrían mejorar la infraestructura educativa.

Actor	Naturaleza del actor	Posición en torno al aumento del 3% del FEES
	ciudadanos.	
Édgar Mora Altamirano	Ministro de Educación Pública	Ha explicado que el aumento del 3% del FEES obedece a una norma constitucional, se cubrirá con superávit de remuneraciones y no afecta inversiones en infraestructura. Las subejecuciones en infraestructura obedecen a deficiencias en la gestión.
Erick Rodríguez Steller	Diputado independiente y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público	Señaló que el MEP ha tratado con generosidad a las universidades, y que debió haberse aumentado el FEES de acuerdo con las proyecciones del Banco Central con respecto a la inflación, que estaría entre el 1%-2%.
Franggi Nicolás Solano	Diputada del PLN y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Señaló que se pudo haber utilizado el dinero adicional girado a las universidades para cubrir las necesidades de infraestructura de escuelas y colegios.
Jorge Prendas	Diputado del PRN y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Presentó moción n.º 01-16 para convocar al ministro Mora con el fin de cuestionarlo sobre el aumento de 3% para la Educación Superior. Le cuestiona que se gire dinero a instituciones con altos gastos salariales, en lugar de invertirlos en la OCDE.
Laura Guido Pérez	Diputada del PAC y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Expresa que la relación entre lo que se sumará al FEES y el total del dinero subejecutado es amplia, de manera que no se verán afectadas las partidas destinadas a infraestructura. Además, menciona que está dispuesta a participar en la reingeniería del DICE.
Luis Fernando Chacón Monge	Partido Liberación Nacional y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público	Mencionó que es más importante invertir en la calidad de la educación en primaria y secundaria antes que en las universidades.
Otto Vargas Víquez	Diputado del Partido Republicano Social Cristiano miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Expresó que el dinero girado a las universidades estatales debería destinarse a la educación primaria y secundaria.
Rocío Aguilar Montoya	Ministra de Hacienda	Ha aclarado que su función en la política presupuestaria es fijar topes para cada Ministerio. El aumento del 3% al FEES no afecta el límite estimado para la educación.

Actor	Naturaleza del actor	Posición en torno al aumento del 3% del FEES
Xiomara Rodríguez Hernández	Diputada del PRN y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Mostró preocupación por el estado de la infraestructura y preguntó al ministro cuáles son las prioridades en inversión en primaria y secundaria.
Yorleny León Marchena	Diputada del PLN y miembro de la Comisión de Ingreso y Gasto Público.	Mostró preocupación por el giro de presupuesto subejecutado al FEES y no a la atención de las órdenes sanitarias de los centros educativos. Además, se refirió con preocupación por el abultamiento de 100 mil millones de colones en el presupuesto de remuneraciones.

Nota: Elaboración propia con base en declaraciones públicas de las instituciones, así como de: Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos. (2018). *Acta Sesión Ordinaria N °16*. San José: Asamblea Legislativa.

Las coaliciones promotoras de una determinada política, una vez que se enfrentan a un nuevo nivel dentro del sistema político institucional busca la incorporación de oficiales de política pública a su núcleo de creencias y valores, es decir, constituirse como una coalición ampliada. En este caso, a partir de la revisión y análisis discursivo de las intervenciones de los distintos actores dentro de la Comisión (diputados) como externos (Defensoría de los Habitantes), lejos de incorporarse a la visión política del ministro, se constituye como una coalición de abogacía que regula o busca controlar las decisiones de la Comisión de Enlace. Esto ha conducido a una situación de competencia entre coaliciones debido a las diferencias en torno al rol que juega la educación superior en la sociedad costarricense y su financiamiento.

Las observaciones de esta coalición de abogacía/control se concentraron mayoritariamente en torno a tres argumentos: 1) los recursos del superávit libre del MEP deberían trasladarse a las soluciones en infraestructura educativa de escuelas y colegios; 2) existe una gran ineficiencia en la ejecución del presupuesto del MEP y 3) las universidades estatales malgastan los recursos financieros en salarios excesivos por lo que no deberían recibir recursos adicionales. Un dato por resaltar es que no se valoró la posibilidad de eliminar el superávit libre del MEP por completo, sino de priorizarlo en las necesidades de la educación primaria y secundaria¹. Esto evidencia un acuerdo en el núcleo de creencias sobre el papel de

¹ Con excepción del diputado liberacionista Erick Rodríguez, que reclamó austeridad por parte del MEPy del diputado Jonathan Prendas, quién le preguntó a la ministra Alfaro si existe la posibilidad de utilizar los superávits para amortizarlos en préstamos. Ante ello la ministra de Hacienda enfatizó que ella respetaría las decisiones de las instituciones y ministerios siempre y cuando

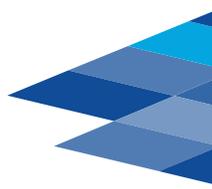
la educación pública; las diferencias entre ambas coaliciones se dan en el nivel de los aspectos secundarios de la política educativa en su conjunto².

Estos aspectos secundarios refieren al uso sobre los recursos educativos, en particular, del FEES. Los actores de la élite parlamentaria difieren de la Comisión de Enlace sobre la importancia de la educación superior y el giro de recursos adicionales para sus actividades. Por ejemplo, el diputado del partido Republicano Social Cristiano Otto Vargas Víquez, quién le comentó “¿y usted sabe, don Edgar, **para qué se utiliza más del 90% de ese monto? Para pagar salarios de lujo** y para pagar pluses desmedidos y abusivos; para eso se usan. Y todavía usted traslada quince mil millones de colones a las universidades” (Acta N° 16, 2018, p. 23). Aunque la ministra Alfaro aclaró que el porcentaje destinado a **la masa salarial universitaria es de 65,8%**, una cifra relativamente baja en comparación con otras instituciones públicas, esta interpretación hiperbolizada fue compartida por otros diputados como Yorleny León y Erick Rodríguez, ambos del PLN.

Por el contrario, el ministro Édgar Mora dista significativamente de estas creencias, ya que considera la educación “es un sistema completo e integral, en el que las instituciones de educación superior universitaria estatal se constituyen en un instrumento esencial para fomentar la generación de conocimiento, la movilidad y la cohesión social” (Mora, como se cita en Acta N° 16, 2018, p. 14). Las consideraciones del ministro Mora sintetizan las concepciones que movilizan a la coalición del FEES para aprobar su presupuesto. De esta forma, se han expuesto las diferencias en las posiciones y los argumentos de los sectores a favor y en contra de la decisión del traslado del superávit en remuneraciones del MEP hacia las universidades estatales en el presupuesto del 2019. Un aspecto relevante del debate es que la defensa del Acuerdo del FEES 2019 ha sido asumida por las autoridades del Gobierno, pero las autoridades del Consejo Nacional de Rectores no se han manifestado ni se les ha solicitado su participación en la discusión parlamentaria.

Al margen de este debate parlamentario, no se debe dejar de lado los aspectos externos que suelen intervenir en el proceso de asignación presupuestaria a las

² En el lenguaje del enfoque de las coaliciones promotoras, los aspectos secundarios refieren a las decisiones instrumentales para la implementación de la política pública, tales como los recursos, la investigación e información y las prioridades que definen los aspectos rutinarios de la ejecución de la política pública.



universidades. Por un lado, ya ha sido investigado cómo los medios de comunicación escritos suelen tomar partido en uno u otro bando y con ello, más allá de informar, transmitir ideas y creencias para reforzar una visión sobre el papel de las universidades públicas, es decir, también se constituyen como actores políticos que intervienen en las discusiones presupuestarias.

Normalmente, los principales medios de comunicación, al cubrir el tema del presupuesto educativo, promueven una “visión que observa a estas instituciones simplemente como centros de enseñanza, casi como fábricas de profesionales, en las cuales no es importante incentivar el pensamiento crítico de la realidad nacional e internacional, la investigación o la acción social” (Díaz, 2012, p. 141). Por otro lado, las universidades y autoridades gubernamentales suelen enfrentar complejos procesos internos y no pocas veces responder ante acciones colectivas de los estudiantes para justificar un bajo crecimiento (o decrecimiento en relación con el PIB) para el FEES de las universidades (Alvarado & Martínez, 2018). Estos elementos complejizan y sugieren aproximarse en futuras investigaciones relacionadas con la temática desde una perspectiva que comprenda estos multiniveles y dimensiones políticas dentro de un proceso político de asignación presupuestaria.

Impacto del FEES 2019 en las finanzas del MEP.

Anteriormente se ha enfatizado en la importancia dada por parte de los miembros de la élite parlamentaria a la eficiencia de la ejecución del presupuesto educativo. Esta preocupación tiene su fundamento en el alto nivel de sub-ejecución que presenta el Ministerio de Educación tanto en remuneraciones como en inversión en infraestructura. De la sub-ejecución total en remuneraciones del Gobierno Central, un 62,9% corresponde a la partida en remuneraciones del MEP (Contraloría General de la República, 2018). Así, dada la magnitud del superávit, la relevancia provista al tema y las respuestas del ministro de educación Édgar Mora a las preguntas de la Comisión de Ingreso y Gasto Público, es menester analizar el comportamiento presupuestario del MEP en los últimos años. Primeramente, al tomar en cuenta el nivel de ejecución del presupuesto educativo entre los años 2010-2017 se muestra una tendencia hacia el aumento porcentual de la subejecución en los últimos cuatro años. En otras palabras, el MEP incurre constantemente en superávits presupuestarios que afectan el desarrollo e impacto esperado de la política educativa.

El superávit del año 2014 fue de 4,2%, el del 2015 de 7,6%, el del 2016 de 9% y el del año anterior llegó a 7,2% que equivale a un monto cercano a los ₡184 mil millones (Ver Tabla 3). Es importante tener en cuenta que el presupuesto no ejecutado se añade al presupuesto autorizado para el siguiente año, pero que si ese monto no se implementa en el segundo año pasa a formar parte de la Caja Única del Gobierno Central³. En un escenario de crisis fiscal podría destinarse al pago de la deuda pública en lugar de usarse para su uso en educación.

Tabla 3. Comparativo entre presupuesto autorizado y su ejecución del MEP en millones de colones, 2010-2017

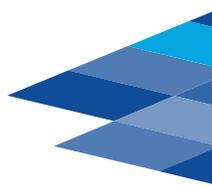
Año	Presupuesto	Ejecutado	Superávit	Porcentaje ejecutado
2017 ^{/1}	2 565 715 449 679	2 381 666 625 435	184 048 824 243	92,83%
2016	2 429 943 226 833	2 209 948 932 914	219 994 293 919	90,95%
2015	1 346 937 243 305	1 243 998 389 973	102 938 853 332	92,40%
2014	1 135 328 214 727	1 087 121 447 296	48 206 767 431	95,80%
2013	1 094 895 659 001	1 060 950 010 989	33 945 648 012	96,90%
2012	1 521 590 014 347	1 493 741 920 150	27 848 094 197	98,20%
2011	1 442 357 904 127	1 374 839 195 563	67 518 708 564	95,30%
2010	1 327 978 466 710	1 300 149 319 620	27 829 147 090	97,90%

Nota: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, *Informes de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP, 2010-2017*.

^{/1} El Ministro de Educación aclaró que este monto a agosto del 2018 (con las ejecuciones finales que se han realizado al presupuesto del 2017) es de ₡180 mil millones.

Dentro de las razones que señala el Ministerio de Educación Pública en los Informes de Evaluación del Ejercicio Económico, tanto del 2017 como del 2016, se sugiere que la subejecución en rubros como bienes duraderos (infraestructura) y suministro de materiales se debe a la inadecuada planificación algunas dependencias, retrasos en la emisión de órdenes de compras, retrasos en la entrega del mobiliario e incluso a la afectación del huracán Otto y la tormenta Nate en la logística de entrega de pupitres y otros materiales. El superávit en estas dos partidas impide la entrega de infraestructura y los instrumentos que podrían mejorar las condiciones de trabajo pedagógico de los docentes y los resultados en

³ Con excepción del superávit de las Juntas Educativas, que tienen hasta cuatro años para utilizarlo.



el rendimiento de los estudiantes de primaria y secundaria, tal como lo ha señalado la Defensoría de los Habitantes (2018).

Por otro lado, el superávit en las partidas presupuestarias destinadas a las remuneraciones es notable y en números absolutos constituye el mayor rubro subejecutado. A partir del año 2013 se presenta una tendencia al aumento de la subejecución en las remuneraciones (Ver Figura 4). Dentro de esta partida, la diferencia entre el presupuesto autorizado y el presupuesto ejecutado pasó de 4,2% en el 2014 que equivalió a ¢51 mil millones a un superávit relativo de 7,6% en el 2015 que correspondió a ¢103 mil millones no ejecutados por el Ministerio de Educación Pública. El MEP justificó este superávit en que el Sistema de Pagos INTEGRA-2 no había entrado en funcionamiento. No obstante, el Ministerio de Hacienda (2016) señaló que las aclaraciones del MEP no permitían explicar el monto sobrante, “resultado que está afectando los porcentajes de ejecución en el nivel institucional y programático. Por lo que se hace necesario que el MEP indique más detalle o razones por las cuales se ha presentado tantos recursos sin ejecutar” (p. 10).

Dentro de las tareas que solicitó el Ministerio de Hacienda al MEP fue la implementación de una metodología eficiente para las proyecciones salariales previo a la formulación del presupuesto del ministerio, pero esto no parece haber sido tomado en cuenta por el MEP, y si bien disminuyó en comparación al año 2015, fue relativamente alto. Para ese año el Ministerio de Educación señaló entre las causas que “la coetilla 82 de Costo de vida, fue formulada con un 7% del gasto de sueldo para cargos fijos; no obstante, los incrementos salariales no se aplicaron a todos los puestos (...); el incremento salarial en promedio fue de 1.030%” (como se cita en Ministerio de Hacienda, 2017, p. 2).

Figura 4. Superávit absoluto y relativo en remuneraciones del MEP, 2010-2017.



Nota: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, *Informes de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP, 2010-2018*.

De esta forma, se constata que efectivamente ha existido un alto superávit presupuestario en remuneraciones del Ministerio de Educación lo cual le facilitó la flexibilidad para acordar con la Comisión de Enlace el traslado presupuestario al FEES. De acuerdo con el ministro Mora, los ₡14 888 mil millones que serán agregados al FEES se extraerán del sobrante en remuneraciones del 2017. Efectivamente, tal como se observa en la Tabla 3 y la Figura 4 existió una subejecución del Ministerio de Educación por ₡180 mil millones, de los cuales cerca de ₡105 mil millones corresponden a la Partida 0 – Remuneraciones del presupuesto del 2017, para un superávit relativo de 7,3%.

Para comprender mejor las causas del sobrante del año anterior es pertinente estudiar la estructura presupuestaria del MEP en su conjunto en ese año específico, ya que como ha quedado claro las causas de la subejecución pueden variar de un año a otro. Al profundizar en el presupuesto del 2017, se visualiza que, si bien las remuneraciones constituyen en números absolutos el mayor sobrante, en términos relativos o porcentuales el que tiene una menor ejecución de su presupuesto es el rubro específico para bienes duraderos (9,27%) seguido del de materiales y suministros (42%) y la partida para servicios (71%) (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Estructura del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, 2017.

Partida	Presupuestado	Ejecutado	Superávit	% ejecutado
Remuneraciones	1 468 883 370 231	1 362 992 054 879	105 891 315 352	92,79%
Servicios	41 543 615 846	29 521 191 834	12 022 424 012	71,06%
Materiales y suministros	2 833 234 332	1 191 105 222	1 642 129 110	42,04%
Bienes duraderos	20 603 852 892	1 910 677 227	18 693 175 665	9,27%
Transferencias corrientes	891 719 479 250	879 312 833 434	12 406 645 816	98,61%
Transferencias de capital	139 539 242 856	106 738 762 839	32 800 480 017	76,49%
Cuentas especiales	592 654 272	-	592 654 272	0%
Subtotal	2 565 715 449 679	2 381 666 625 435	184 048 824 243	93%
Recursos de crédito público	73 878 573 746	46 362 618 311	27 515 955 436	62,76%
Total	2 639 594 023 425	2 428 029 243 746	211 564 779 679	91,98%

Nota: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP, 2018*.

Esta información es consistente con los argumentos que esgrimió el ministro de educación Édgar Mora en su comparecencia al explicar que “la DIEE tiene una deficiente ejecución, muy deficiente. Todos aquí lo han mencionado. (...) tiene unas pretensiones que no cumple hasta la fecha. Por ejemplo, en el año 2017, la subejecución en edificios es del 98%” (Acta N° 16, 2018, 22). En efecto, es cierto que la ejecución de la subpartida para edificios es apenas de un 1,22%, también tiene una ejecución de 1,08% para equipo de transporte, un 0% para mantenimiento de instalaciones y de un 3% para la adquisición de equipo de cómputo (Ministerio de Hacienda, 2018c)⁴. Igualmente, como parte de las deficiencias en la gestión presupuestaria en infraestructura educativa, el DIEE

⁴ Estos datos son, sin lugar a duda, sorprendentes; deberían de llamar la atención de las autoridades competentes. Aunque puede deberse a razones burocráticas o al temor de incurrir en un aumento del gasto, como se menciona más adelante, las necesidades en infraestructura son en algunos casos alarmantes y urgentes, como la misma Defensoría de los Habitantes (2018) ha sistematizado.

tiende a trasladar parte de su presupuesto a las Juntas de Educación sin que estas cuenten con los instrumentos administrativos para manejar el dinero.

Por otro lado, una vez que las Juntas Educativas finalizan proyectos, el dinero sobrante no suele ser reclamado por el MEP (Mora, como se cita en Acta N° 16, 2018)⁵. Esto ha provocado, de acuerdo con lo que expresó el ministro Mora, que las Juntas tengan cerca de ¢150 mil millones en la Caja Única del Estado, es decir, de superávit libre que no es implementado en las obras que el sistema educativo requiere. A la vez, estos elementos contradicen la posición de la Defensoría de los Habitantes (2018) que reproduce la tesis de la falta de recursos sin analizar los informes presupuestarios.

Hay que tomar en cuenta que esta tendencia o déficit de inversión ya se evidenciaba desde el 2012, cuando la Contraloría General de la República (2012) señaló que “la partida de Bienes Duraderos ha venido decreciendo, y en este primer semestre presenta una disminución de un 60,6% en términos nominales, lo cual se debe al rezago en la construcción de infraestructura educativa” (p. 115). Dentro de las razones que mencionó la Contraloría se encontraban los problemas relativos a los procesos de contratación administrativas (apelaciones, recursos de objeción a cartel, revocatorias a adjudicaciones, etc.), trámites y burocracia excesivos. Por motivos del énfasis de este trabajo en torno al FEES se procederá a analizar con mayor atención la partida de las remuneraciones (ver Tabla 5), sin embargo, se sugiere prestar cuidado en futuros informes al problema de la subejecución en materia de infraestructura por parte de DIEE.

En el caso específico de las remuneraciones del presupuesto del 2017, de donde se tomarán los recursos para sumarlos al FEES según los representantes de la coalición promotora del Acuerdo del FEES, tienen un sobrante de 7,2% según lo que estimó el MEP y no ejecutó. Dentro de las subpartidas con menor realización se encuentran los servicios especiales con una utilización presupuestaria del 74,2%, las suplencias con 83,5%, tiempo extraordinario con 80,1% y las dietas con una utilización del 64,3% de sus recursos autorizados. Esto en cuanto a números relativos, pero si se toman en cuenta los datos absolutos los mayores

⁵ De acuerdo con una auditoría realizada por el MEP (2017) sobre la subejecución de dineros provenientes de la Ley 7372 hacia la educación técnica, “algunos centros educativos mantienen trámites pendientes de hasta 4 años ante la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), por autorización de mantenimiento de la infraestructura, construcción y reconstrucción de aulas, talleres y módulos del área técnica” (p. 2), recalcando la responsabilidad de dicha dirección.

sobrantes se encuentran en las subpartidas de Sueldos para cargos fijos con más de ₡52 mil millones no esgrimidos, anualidades con un sobrante de ₡15 mil millones, así como Otros incentivos con ₡18 mil millones no utilizados. Solamente en estos tres rubros el MEP tuvo un superávit de ₡85 mil millones en el año 2017.

Otros rubros como el pago del Seguro Social, al Fondo de Capitalización Laboral o al Régimen de Pensiones, al igual que la disponibilidad laboral y la restricción al ejercicio liberal, muestran un alto nivel de ejecución cercanos al 100%. Esto demuestra una importante incongruencia e inconsistencias en la elaboración del presupuesto entre las subpartidas relativas a las remuneraciones y un fallo repetitivo en el cálculo de los egresos.

Otro aspecto importante por resaltar es que la estructura del presupuesto en remuneraciones del 2017 no sugiere un mayor destino de los recursos hacia lo que algunos consideran 'incentivos' o 'pluses salariales' laborales. Estos egresos, relativos a los rubros de 'Otros Incentivos', Exclusividad (restricción al ejercicio liberal de la profesión), Disponibilidad laboral, Tiempo Extraordinario y Anualidades, concentran en conjunto el 30% del presupuesto efectivamente ejecutado en el 2017. Es probable que la confusión se deba a que el sueldo para cargos fijos se presente como una subpartida separada de obligaciones y derechos laborales que deben ser tomados como salarios que se comparten con el conjunto de la masa asalariada costarricense como el pago del seguro, el salario escolar, el fondo de capitalización laboral y el aguinaldo.

Tabla 5. Estructura del presupuesto en remuneraciones del Ministerio de Educación Pública, 2017.

Rubro	Presupuestado	Ejecutado	Superávit	% ejecutado
Sueldos para cargos fijos	591 397 000 507	539 263 536 542	52 133 463 965	91,18%
Servicios especiales	243 586 394	180 837 975	62 748 419	74,24%
Suplencias	32 879 620 999	27 484 634 620	5 394 986 379	83,59%
Tiempo extraordinario	837 358 385	670 993 161	166 365 224	80,13%
Disponibilidad laboral	595 620 551	579 555 212	16 065 339	97,30%
Dietas	41 043 000	26 401 885	14 641 115	64,33%
Retribución por años servidos	162 565 255 113	147 087 743 973	15 477 511 140	90,48%

Rubro	Presupuestado	Ejecutado	Superávit	% ejecutado
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	34 802 888 752	33 996 202 251	806 686 501	97,68%
Aguinaldo	93 564 443 332	87 656 462 086	5 907 981 246	93,69%
Salario escolar	76 184 089 281	74 879 398 250	1 304 691 031	98,29%
Otros incentivos	247 114 808 209	228 359 682 752	18 755 125 457	92,41%
Seguro CCSS	109 737 729 694	108 838 685 534	899 044 160	99,18%
Contribución BPDC	5 660 736 410	5 300 182 260	360 554 150	93,63%
Seguro de pensiones CCSS	6 699 314 420	6 215 249 517	484 064 903	92,77%
Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias	18 895 641 586	18 161 668 061	733 973 525	96,12%
Fondo de Capitalización Laboral	35 162 465 287	34 217 052 474	945 412 813	97,31%
Otros fondos administrados por entes públicos	52 501 768 311	50 073 768 324	2 427 999 987	95,38%
Total	1 468 883 370 231	1 362 992 054 879	105 891 315 352	92,79%

Nota: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP, 2018*.

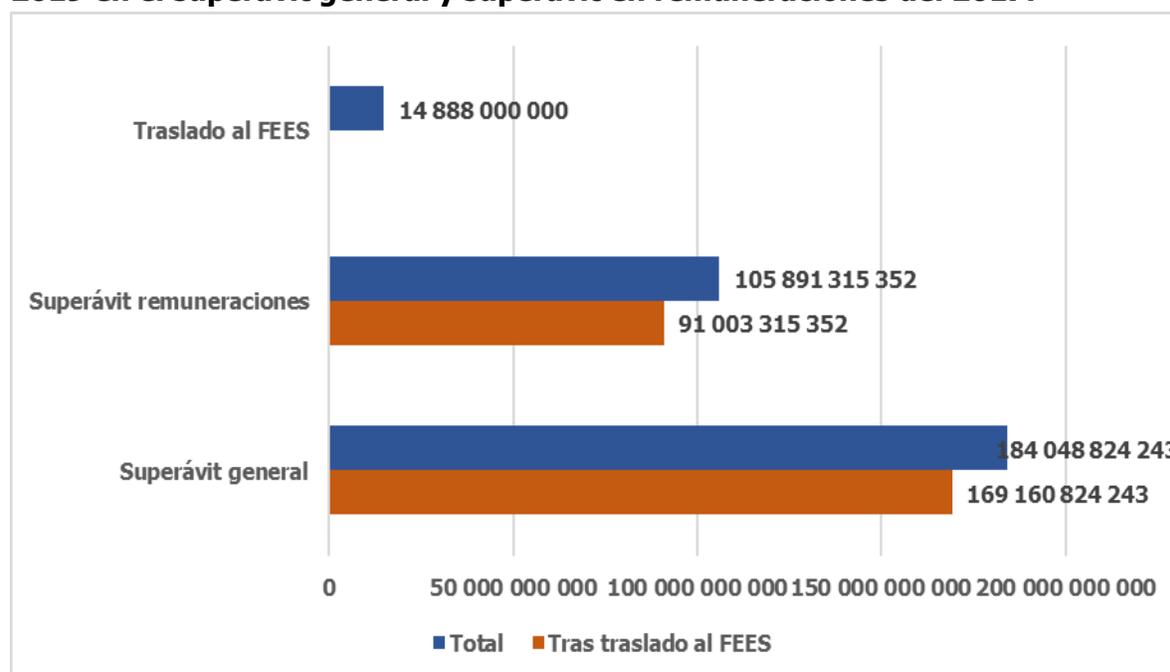
La interpretación de las causas de este superávit ha girado en torno a dos explicaciones. Una primera es que existe un mal cálculo que devino en significativas sobreestimaciones presupuestarias. Tal fue la explicación que dio el ministro Édgar Mora (como se cita en Acta N° 16, 2018) a los diputados de la Comisión de Ingreso y Gasto Público, cuando al referirse sobre el monto adicional asignado al FEES explicó que “ese porcentaje fue identificado en la partida de remuneraciones **que estaba sobreestimada** en más de cien mil millones de colones” (p. 38). En efecto, es posible cálculos como los sueldos para los cargos fijos y las anualidades hayan sido estimados erróneamente.

Una segunda interpretación refiere al escenario de contingencia fiscal solicitado por la anterior administración en el Decreto Ejecutivo N° 40540 que impide la creación de nuevas plazas o bien la limitación del uso de recursos para dietas u otros egresos. El exviceministro de educación Miguel Ángel Gutiérrez (como se cita en

Cerdas, 2018b) mencionó que “en acatamiento a lo dispuesto en la directriz presidencial, el MEP se dispuso a realizar ajustes para reducir el gasto en aquellas partidas que no impactaran directamente al servicio educativo” (párra. 8). Esto parece ser lo que explica la subejecución en rubros como las dietas, el tiempo extra y los servicios especiales. En esta línea, la Contraloría General de la República (2018), al analizar el alto nivel de subejecución presupuestaria del Gobierno Central en general ha mencionado que estos superávits son “un indicador del problema de estrechez fiscal que enfrenta el Gobierno, lo cual ha llegado a afectar variables como la liquidez, deteriorando el espacio fiscal con el que se cuenta” (p. 121).

En cuanto a la discusión sobre el traslado de $\text{¢}14\,888$ mil millones pertenecientes al superávit libre del MEP a las universidades estatales a través del FEES, la información sugiere que no habría un impacto significativo en las finanzas globales del ministerio. Dicha suma representa un 14% del sobrante en la partida de remuneraciones del año 2017 y en caso de destinarse a la financiación universitaria, el MEP aun contaría con $\text{¢}91$ mil millones disponibles de ese rubro específico no ejecutado. En relación con el monto total de subejecución del MEP, el monto adicionado al FEES del 2019 representa un 8%.

Figura 5. Impacto absoluto del traslado del superávit libre del MEP al FEES 2019 en el superávit general y superávit en remuneraciones del 2017.



Nota: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP*, 2018.

Asimismo, esta medida tomada por la Comisión de Enlace se enmarca en las directrices emitidas por la actual administración que promueve la ejecución de superávits libres antes que el aumento nominal del presupuesto para las instituciones. Sin embargo, esta decisión sólo se comprende en el marco de un alto déficit fiscal que sobre-determina negativamente el crecimiento del presupuesto nominal del Ministerio de Educación y del FEES y lo sujeta a un crecimiento real conforme a la inflación. Entonces, la decisión del traslado de sobrantes del MEP al FEES no es sostenible más allá de la coyuntura ya que limita la posibilidad de crecimiento de uno y otro presupuesto y eventualmente en el mediano o largo plazo podría intervenir negativamente en el uso de recursos destinados a la educación diversificada. Esta conclusión se extrae al analizar los datos relativos al crecimiento del FEES con respecto al PIB y en crecimiento del PIB en relación con el presupuesto del MEP (ver Tabla 6).

Tabla 6. Relación del FEES con respecto al PIB y al presupuesto del MEP, 2012-2019.

Año	FEES/PIB	FEES/MEP
2012	1,21%	12,40%
2013	1,28%	18,34%
2014	1,32%	18,58%
2015	1,40%	18,75%
2016	1,42%	18,66%
2017	1,45%	18,66%
2018	1,38%	18,65%
2019	1,36%	19,21%

Nota: Elaboración propia con base en Dirección de Planificación Institucional del MEP, "MEP cumplió mandato constitucional en negociación del FEES", Ministerio de Educación Pública, 2018.

Esto implica que, aunque sea una variación menor, el FEES crece ligeramente por el encima del crecimiento del presupuesto que tiene el MEP para su propio funcionamiento en el próximo año. Esto sin cumplir las aspiraciones de la administración universitaria de llegar al 1,5% del PIB para el FEES constitucional. A esto habría que añadirle que la reforma fiscal y la regla fiscal ahí contenida y que está en discusión parlamentaria implicaría que, en un contexto de deuda pública superior al 40%, la inversión pública sólo crecería un 75% en relación con el crecimiento del PIB, sin dejar de lado las consecuencias presupuestarias para el MEP y las universidades estatales la inclusión del presupuesto del INA y las redes de cuidado. En efecto, más allá de la coyuntura actual, es menester evaluar las aspiraciones de crecimiento para la educación y encontrar la manera de que estas

decisiones tanto del MEP como del componente parlamentario no afecten o deprecien los rubros para cada uno de los niveles de la educación pública costarricense.

El uso del FEES en la educación superior pública.

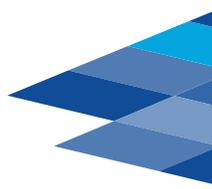
Determinar el uso del FEES por parte de las universidades implica tomar en cuenta sus estructuras presupuestarias. Las universidades públicas cuentan con otros ingresos para suplir sus necesidades y tener alternativas de crecimiento. Dentro de esos ingresos se pueden encontrar las transferencias por préstamos o fideicomisos, ingresos por la matrícula estudiantil, la venta de servicios externos o incluso transferencias por leyes específicas para apoyar programas de regionalización como el caso de la Ley N° 7386 que transfiere dineros al TEC, a la UCR y a la UNA. Esta Ley es aprovechada por las universidades para apoyar sus procesos de regionalización e incluso recintos como el de Palmares de la UCR dependen directamente de esos ingresos. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2018) las universidades estatales, incluyendo la UTN, tienen ingresos superiores a ₡715 mil millones.

Tabla 7. Presupuesto de egresos de las universidades estatales en millones de colones, 2017.

Partida	UCR	UNA	TEC	UNED	UTN	Total
Ingresos/Egresos	346 831	169 271	77 182	75 913	46 212	715 410
Remuneraciones	203 188	86 603	49 530	43 857	30 712	413 889
Servicios	24 625	12 538	6 296	8 573	3 519	55 551
Materiales y suministros	8 063	3 174	2 316	1 936	853	16 342
Intereses y comisiones	8 093	141	482	-	272	8 988
Activos financieros	19	10	565	-		594
Bienes duraderos	44 158	48 281	12 790	18 022	6 543	129 793
Trasferencias corrientes	39 951	18 262	4 782	3 525	4 264	70 784
Amortización	1 490	257	422	-	50	2 219
Cuentas especiales	17 244	6	-	-	-	17 250

Nota: Elaboración propia con base en Contraloría General de la República, "Presupuestos públicos 2018. Situación y perspectivas", 2018, p. 94.

Otro aspecto importante es que, a diferencia de lo que se señaló en la Comisión de Ingreso y Gasto Público, el porcentaje que se destina al rubro de remuneraciones es de 57%, que en términos relativos es bajo para el tipo de servicio que se brinda

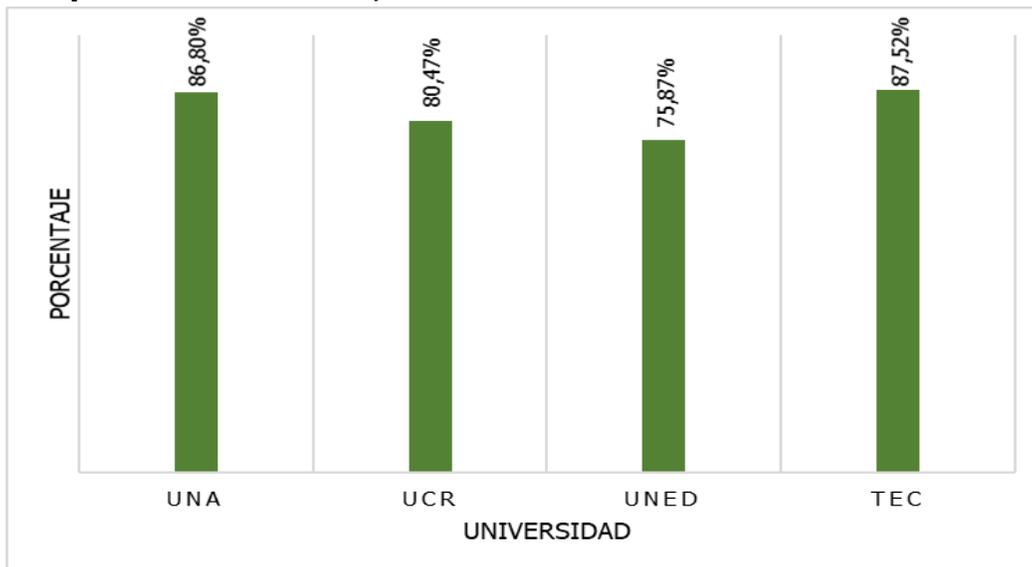


en las universidades, enfocadas en la docencia, la investigación y la acción social⁶. El segundo rubro más importante es el destinado al de bienes duraderos, al cual se dedica el 18% de los ingresos financieros universitarios. No obstante, “esta partida se caracteriza por su baja ejecución anual, situación relacionada, según indican, con aspectos atribuibles a los procesos de contratación administrativa” (CGR, 2018, p. 92).

En general, ninguna de las universidades alcanza el 90% de ejecución de su presupuesto asignado, lo cual sumado al problema de subejecución del MEP, permite interpretar que existe un déficit crónico de superávit presupuestario. Algunas universidades como la UCR y la UNED tiene un déficit de ejecución entre 19% y 24% respectivamente (Ver Figura 6). Desde la Universidad de Costa Rica, anteriormente se ha explicado que “una universidad no nace en enero y muere en diciembre. Es un continuo, tenemos proyectos de dos y tres años” (Araya, como se cita en Córdoba, 2014, párra, 24), lo cual dentro de la contabilidad tiene que asumirse como superávit, aunque sean recursos que se encuentran comprometidos.

⁶ Con respecto al FEES, se podría señalar que las remuneraciones representan cerca del 80% de los egresos. Sin embargo, plantearlo de este modo puede llevar a conclusiones equivocadas, ya que se podría decir que el FEES se consume sólo en salarios. Por ejemplo, si se hace la misma operación con los bienes duraderos con respecto al FEES, estos representaron poco más del 25% de los egresos del 2017. Si se realiza la sumatoria entre estos dos rubros, habría un déficit de 5% con respecto a los ingresos del FEES.

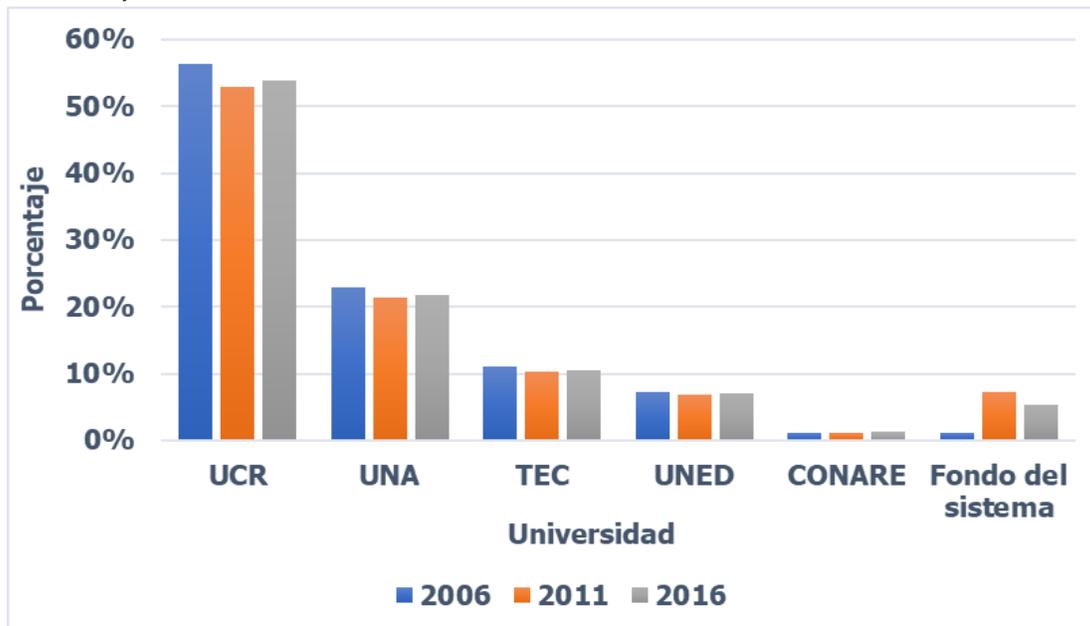
Figura 6. Porcentaje de presupuesto ejecutado por las universidades comprendidas en el FEES, 2017.



Nota: Elaboración propia con base en los informes presupuestarios de cada universidad del año 2017.

Con el aumento de un 3% del presupuesto del FEES, en el caso de las universidades, no crecerían nominalmente si se mantienen las expectativas inflacionarias actuales. Las posibilidades de expansión de sus funciones estarían sujetas a una inflación menor que la proyectada por el BCCR, y aun así estaría dentro de un margen de 1 o 2 puntos porcentuales. Es por ello que Prieto (2018) manifestó que el Acuerdo “garantiza la operación de las universidades sin afectar aspectos sustantivos como las becas y otros beneficios estudiantiles” (párra. 4), sin certificar recursos para ampliar o crear nuevos proyectos. De esta manera, el monto adicional agregado al FEES será destinado a las funciones normales de las universidades estatales. Dentro de estas universidades, la que obtiene mayores fondos es la Universidad de Costa Rica, que concentra el 53% del presupuesto, seguida por la UNA con un 21%, el Instituto Tecnológico se lleva un 10,5% y la UNED un 7% del FEES. Además, se destina un 1,2% al CONARE y un 5% a los fondos del sistema que se dedica a proyectos que buscan fortalecer la educación superior estatal (Ver Figura 7). Esta distribución se ha mantenido desde las últimas décadas (Sagot & Martínez, 2017).

Figura 7. Distribución porcentual del FEES asignado a cada universidad estatal, 2006-2016.



Nota: Elaboración propia con base en Loría & Martínez, "¿Qué produce y cuánto cuesta la educación universitaria estatal en Costa Rica?", Academia de Centroamérica, 2017, p. 15.

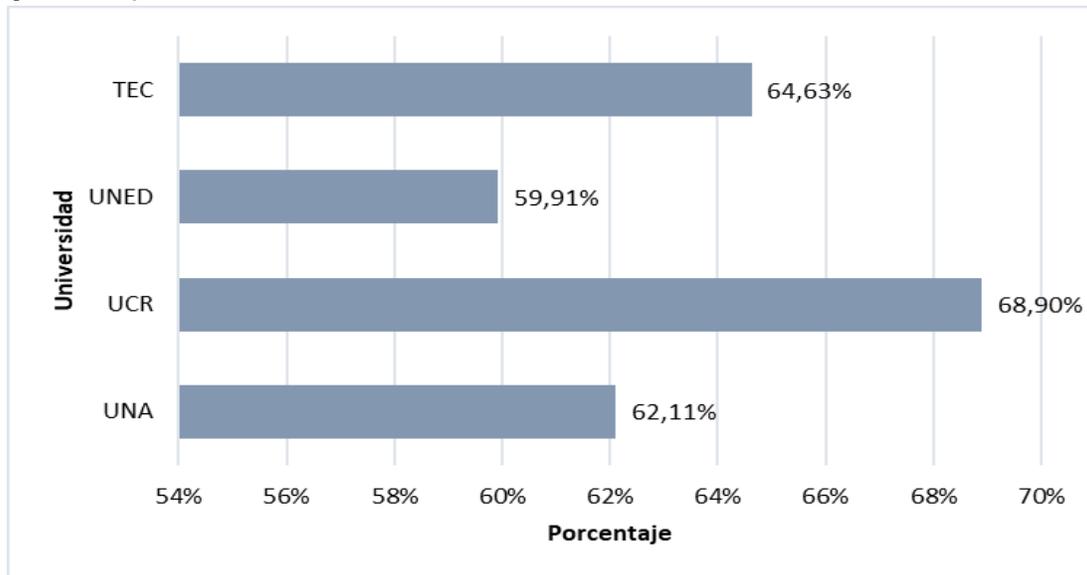
En esta línea, hay universidades que dependen más de los giros del Acuerdo de la Comisión de Enlace que otras. Por ejemplo, en el año 2017, el FEES representó el 69% de los recursos de la Universidad de Costa Rica, seguida del TEC donde el aporte fue de 65% en relación con sus ingresos generales. En el caso de la UNED, no sólo es la que recibe menos financiamiento, sino que es la que ha desarrollado una estructura presupuestaria menos dependiente de los ingresos del FEES (Ver Figura 8). El monto absoluto que recibió la UNED en el 2017 por concepto del Fondo Especial para la Educación Superior fue de ₡44 978 millones, y de ese monto se presupuestó ₡34 750 millones para remuneraciones (UNED, 2018)⁷. La Universidad Nacional también mantiene una menor dependencia a los ingresos del FEES, ya que abarca un 62% de sus ingresos totales.

Sin embargo, no se puede señalar que el presupuesto negociado en la Comisión de Enlace es prescindible ya que, con excepción de los ingresos que se obtienen

⁷ De esto no se sigue que el presupuesto general de la UNED se dedique casi exclusivamente a las remuneraciones, sino que es la proporción que dicha universidad decide destinar de lo que recibe del FEES a este rubro. Según datos de la Contraloría General de la República, la UNED destina un 57% de sus ingresos a cubrir las remuneraciones, pero de ese 57%, casi un 75% es cubierto con los fondos del FEES. Es decir, su estructura salarial es altamente dependiente del FEES.

mediante leyes específicas, los ingresos de otras fuentes tienden a ser variables. Normalmente, el FEES representa un 70% de las entradas financieras de las universidades (CGR, 2018).

Figura 8. Porcentaje del FEES en el presupuesto total de las universidades públicas, 2017.



Nota: Elaboración propia con base en los informes presupuestarios de cada universidad del año 2017.

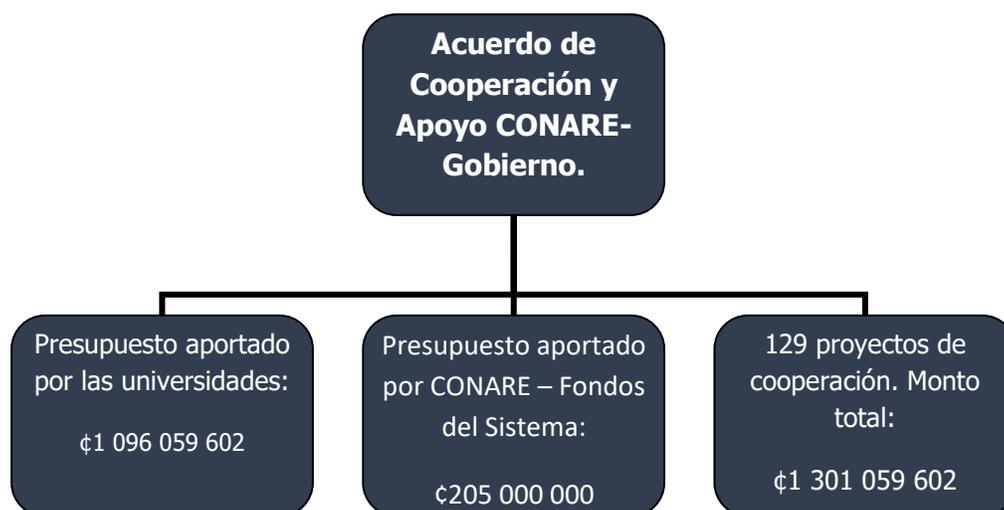
Finalmente, se debe tomar en cuenta que los recursos para costear el FEES se obtienen del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Como se ha mencionado en el contexto normativo, según la Ley N° 5909 se debe destinar entre el 25% y el 30% de los ingresos obtenidos a través del ISR para formar parte de los recursos de la educación superior. Incluso, en los últimos años se ha llegado a superar el límite prescrito para dotar de recursos a las universidades, ya que lo destinado oscila entre el 25% y el 30,2% del Impuesto Sobre las Rentas. En medio del periodo del V Convenio del FEES, entre los años 2012-2016, "el ISR representó en promedio el 92,5% de los recursos del FEES" (CGR, 2018, p. 91). Esto implica que las universidades estatales estén directamente afectadas por los problemas relativos a la elusión y evasión fiscal del ISR ya que de ahí provienen los recursos sustanciales con los cuales financian sus operaciones.

El Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno y las universidades estatales.

En el año 2014 las universidades que integran el CONARE y el Gobierno Central firmaron una Agenda de Cooperación y Apoyo Mutuo que se ha ratificado en cada uno de los Acuerdos de la Comisión Nacional de Enlace desde entonces. Además

del compromiso en la rendición de cuentas, la democratización del acceso al arte y la cultura, el apoyo al sector productivo y el mejoramiento de la gestión pública, una de sus áreas de trabajo es el fortalecimiento del sistema educativo en sus diversos niveles (preescolar primaria y secundaria) que busca incidir en las asimetrías territoriales y sectoriales de la educación, la formación y capacitación docente, la gestión educativa y en modelos de aseguramiento de la calidad y pertinencia (Comisión Nacional de Enlace, 2014). Dicha agenda de Cooperación se financia exclusivamente con fondos del CONARE a través de los Fondos del Sistema y con presupuesto del FEES. En total, la Agenda de Cooperación contó con un presupuesto de ¢1 301 059 602 y se contemplan 129 proyectos entre las universidades estatales y el Gobierno (Ver Figura 9).

Figura 9. Acuerdo de Cooperación y Apoyo Mutuo entre las universidades estatales y el Gobierno de la República, 2017.



Nota: Elaboración propia con base en Comisión de Enlace, "Informe agenda de cooperación entre el Gobierno y las universidades públicas 2016-2017", CONARE, 2017, p. 4.

La dirección y el cumplimiento de este acuerdo le compete a la Comisión de Enlace que negocia cada año el Acuerdo del FEES junto con el director de la Oficina de Planificación de la Educación Superior del CONARE. Seguido de este primer nivel, las vicerrectorías de extensión y acción social se encargan del seguimiento de los proyectos que son formulados por equipos interinstitucionales de trabajo, y que conforman un equipo de enlace para gestionar los proyectos. En total, 36 instituciones del Estado se benefician por este acuerdo. De los 129 proyectos del Acuerdo, 25 de ellos están relacionados con el campo educativo y el MEP destaca

en la participación e involucramiento de 17 de ellos, siendo la segunda institución con más proyectos de acuerdo mutuo.

Entre ellos, la UTN ha desarrollado proyectos con las Juntas de los Colegios Técnicos de Bataan, Pococí, Pérez Zeledón, Buenos Aires (Colegio Técnico y Académico) y otros colegios de la Zona Sur para fortalecer la educación técnica y buscar mejorar las posibilidades de acceso a la educación superior de sus estudiantes. Además, la UTN también tiene un acuerdo de fomento educativo con los centros educativos de secundaria de Alajuela y la Región Huetar Norte. El TEC mantiene un proyecto con los centros educativos de Upala para mejorar la enseñanza de Química y Matemática. Sin embargo, con la excepción de este proyecto entre el TEC y el MEP, no se visualiza ningún otro proyecto dentro de este Acuerdo de Cooperación y Apoyo Mutuo para la formación docente, ni se desarrollan proyectos relacionados con la gestión educativa y modelos de calidad. En este sentido, se puede decir que la cooperación entre el MEP y CONARE en el marco de este convenio sólo involucra a la UTN y al TEC en proyectos relativos al mejoramiento de la educación en la periferia y con un impacto todavía desconocido.

Conclusiones.

Como se ha analizado, las negociaciones del FEES y el crecimiento presupuestario de la educación superior están supeditadas por la normativa constitucional. El Artículo 78 y el Artículo 85 de la Constitución Nacional establecen el porcentaje mínimo de crecimiento que se debe destinar para la educación en general y para el Fondo Especial de la Educación Superior que comprende a cuatro de las cinco universidades estatales. La decisión tomada por la Comisión de Enlace se enmarca y ajusta a este contexto normativo. No obstante, dentro de las reformas fiscales que se promueven se podría llegar a afectar sin progresividad estos derechos constitucionales, ya que se pretende incluir en la educación estatal el presupuesto de la educación inicial y del Instituto Nacional de Aprendizaje.

En cuanto al trabajo del MEP, se constata una tendencia creciente de subejecución presupuestaria. Dentro de las razones que se encuentran está la deficiente gestión del DICE, trabas administrativas y, en el caso de las remuneraciones, una sobre-presupuestación. El contexto fiscal represivo también es un causal de superávit, ya que se interpela a las instituciones públicas a racionalizar los egresos o bien estas deciden no usarlo para no incurrir en gastos o no ser objeto de control político. Por ejemplo, varios diputados cuestionaron que las universidades utilizaran hasta el

90% de sus recursos para remuneraciones, algo que no es soportado por el análisis presupuestario realizado en las páginas anteriores.

Finalmente, el Acuerdo de Cooperación y Apoyo Mutuo entre el CONARE y el Gobierno que se plasma en las negociaciones del FEES permite desarrollar proyectos que benefician a las instituciones públicas. En materia educativa, este acuerdo ha beneficiado a la educación secundaria técnica y académica de regiones periféricas y de bajos ingresos socioeconómicos con proyectos de la UTN y del TEC para mejorar la educación. A pesar de ello, las universidades incumplen en su compromiso de incidir significativamente en la formación docente, la gestión educativa y los modelos de calidad y pertinencia educativa. Este convenio debe ser aprovechado por el MEP para mejorar las condiciones educativas actuales.

Referencias bibliográficas.

Alvarado, A. & Martínez, G. (2018). *La protesta social en el gobierno de Luis Guillermo Solís (2014-2018) [Informe de Investigación]*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1976) *Ley N° 5909. Ley de Reforma Tributaria de 1976*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.

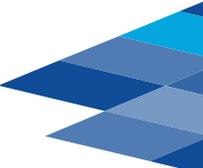
Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). *Constitución Política de Costa Rica 1948* [última actualización]. San José: Sistema Costarricense de Información Jurídica. Recuperado de: www.pgrweb.go.cr/scij/avanzada_pgr.aspx

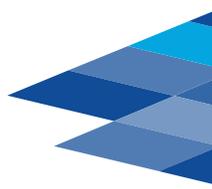
Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018). *Expediente n.º 20.580. contiene r- 04 texto actualizado con el informe de mociones 137 aprobadas al 9 de agosto de 2018*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (2018). *Programa Económico 2018-2019*. San José: BCCR.

Cerdas, D. (13 de julio, 2018b). MEP tomará 'sobrantes' de su presupuesto para completar financiamiento de universidades para el 2019. *La Nación*. Recuperado de: www.nacion.com

Cerdas, D. (18 de marzo, 2018). MEP cerró el 2017 con la peor ejecución presupuestaria de los últimos 10 años. *La Nación*. Recuperado de: www.nacion.com

- 
- Cerdas, D. (4 de julio, 2018a). 'U' públicas piden a Gobierno reconocer inflación en presupuesto para el próximo año. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com>
- Comisión de Enlace. (2015). *Acuerdo de cooperación y apoyo mutuo*. San José: MEP, CONARE, MICIT, MH.
- Comisión de Enlace. (2015). *Acuerdo presupuesto para el año 2016*. San José: MEP, CONARE, MICIT, MH.
- Comisión de Enlace. (2016). *Acuerdo presupuesto para el año 2017*. San José: MEP, CONARE, MICIT, MH.
- Comisión de Enlace. (2017). *Acuerdo presupuesto para el año 2018*. San José: MEP, CONARE, MICIT, MH.
- Comisión de Enlace. (2017). *Informe agenda de cooperación entre el gobierno y las universidades públicas 2016-2017*. San José: MEP, CONARE, MICIT, MH.
- Comisión de Enlace. (2018). *Acuerdo para el financiamiento de la educación superior (FEES) 2019*. San José: MEP, CONARE, MICIT, MH.
- CONARE. (2016). *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020 (PLANES 2016-2020)*. San José: CONARE.
- Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. (2018). *Acta Sesión N° 6199*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (2018). *Presupuestos públicos 2018. Situación y perspectivas*. San José: CGR.
- Córdoba, J. (15 de octubre, 2014). Universidades tienen reservas para proyectos, no superávit. *Semanario Universidad*. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com>
- Cubillo, J. (6 de junio, 2018). Gobierno publica decretos y directrices para recortar gastos en el sector público. *Imprenta Nacional de Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.imprentanacional.go.cr/>
- Defensoría de los Habitantes. (2017). *Informe Anual de Labores 2016-2017*. San José: La Defensoría de los Habitantes.

- 
- Defensoría de los Habitantes. (2018). *Recursos "sobrantes" del MEP al FEES en la mira de la Defensoría*. Recuperado de: <https://www.dhr.go.cr>
- Díaz, J. A. (2012). El discurso de la prensa escrita sobre la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior (2010). *Universidad en Diálogo*, 2(2), pp. 115-146.
- Gobierno de la República de Costa Rica. (1975). Decreto Ejecutivo N° 4437-E. San José: La Gaceta.
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2017). *Decreto Ejecutivo N° 40540*. San José: La Gaceta.
- Güell, J. (2018). Un llamado de conciencia de nuestros legisladores. *Boletín #15*, p.1. Recuperado de: <http://www.colypro.com>
- Instituto Tecnológico de Costa Rica. (2018). *Informe ejecutivo liquidación presupuestaria 2017*. Cartago: ITCR.
- Loría, M. & Martínez, J. (2017). *¿Qué produce y cuánto cuesta la educación universitaria estatal en Costa Rica?*. San José: Academia de Centroamérica.
- Ministerio de Educación Pública. (2017). *Informe 58-17 – MEP*. San José: MEP-Auditoría Interna.
- Ministerio de Educación Pública. (2018). *MEP cumplió mandato constitucional en negociación del FEES*. Recuperado de: <https://www.mep.go.cr>
- Ministerio de Hacienda. (2011). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2010*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2011*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2012*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>
- Ministerio de Hacienda. (2014). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2013*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>
- Ministerio de Hacienda. (2015). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2014*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>

Ministerio de Hacienda. (2016). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2015*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>

Ministerio de Hacienda. (2017). *El presupuesto nacional en Costa Rica*. San José: MH.

Ministerio de Hacienda. (2017). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2016*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>

Ministerio de Hacienda. (2018a). *Al primer semestre del año: pago de intereses se mantiene como principal disparador del gasto del Gobierno Central*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>

Ministerio de Hacienda. (2018b). *Cifras del Gobierno Central*. San José: BCCR.

Ministerio de Hacienda. (2018c). *Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico del MEP 2017*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/>

OCDE. (2018). *Estudios económicos de la OCDE. Costa Rica 2018*. París: Éditions OCDE.

Procuraduría General de la República. (2000). *Opinión Jurídica O.J.-170-2000*. San José: Procuraduría General de la República. Recuperado de: www.pgrweb.go.cr/scij/avanzada_pgr.aspx

Programa Estado de la Nación. (2015). *V Informe de la Educación Costarricense*. Costa Rica: PEN.

Programa Estado de la Nación. (2017). *VI Informe de la Educación Costarricense*. Costa Rica: PEN.

Referencias bibliográficas:

Rímola, S. & Guerrero, M. (2017). *Expediente N° 20595. Proyecto de Ley. Ley de eficiencia en la asignación del gasto público*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Sala Constitucional de Costa Rica. (1994). *Voto N° 5754-94*. San José: Sala Constitucional.

Universidad de Costa Rica. (2018). *Ejecución presupuestaria 2017*. San José: UCR.

Universidad Estatal a Distancia. (2018). *Presupuesto ordinario para el Ejercicio Económico 2018*. San José: Consejo Universitario UNED.

