

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COSTA RICA

PUBLIC HIGHER EDUCATION FINANCING IN COSTA RICA.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NA COSTA RICA.

HENNING JENSEN PENNINGTON

Resumen

Los convenios de financiamiento de las universidades públicas, en Costa Rica, resultan de intensos procesos bilaterales de negociación con el gobierno. Este artículo expone los aspectos centrales y discute las implicaciones de los seis convenios del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) que se han firmado en las últimas décadas, los cuales han constituido un factor de estabilidad en el financiamiento de la educación superior pública costarricense, a la vez que indica las limitaciones de esos convenios. El autor señala aspectos históricos, subraya el papel de la universidad pública en el desarrollo de la identidad nacional y comenta críticamente las funciones asignadas a la universidad en época de globalización comercial.

Palabras claves: Educación Superior, Autonomía, Financiamiento

Abstract

The agreements to finance public universities in Costa Rica are the result of intensive bilateral negotiation processes with the government. This article presents central aspects of the six agreements that have been signed in the last decades, and discusses its implications, insofar as they constitute a stability factor in financing public higher education in Costa Rica,

and points as well to some of their limitations. The author discusses historical aspects, underscores the role of public universities in the development of national identity, and comments critically on the functions assigned to them in the era of commercial globalization.

Key Words: Higher Education, Atonomy, Financing

Resumo

Os convênios de financiamento das universidades públicas na Costa Rica são resultados de intensos processos bilaterais de negociação com o governo. Este artigo expõe os aspectos centrais e discute as implicações dos seis convênios do Fundo Especial da Educação Superior (FEES) que foram assinados nas últimas décadas, os quais significaram um fator de estabilidade no financiamento da Educação Superior pública costa-riquense, ao mesmo tempo que indica as limitações desses convênios. O autor destaca aspectos históricos, o papel da universidade pública no desenvolvimento da identidade nacional e comenta criticamente as funções destinadas à universidad em época de globalização comercial.

Palavras chave: Educação Superior, Autonomia, Financiamento

Antecedentes

La educación superior pública goza en Costa Rica de tres garantías entrelazadas entre sí, las cuales, a diferencia de muchos otros países del mundo, tienen rango constitucional: la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y el financiamiento por parte del Estado.

La Universidad de Costa Rica (UCR) fue creada en 1940 como resultado de una amplia reforma social. Durante varias décadas fue la única institución de educación superior en Costa Rica y jugó así un papel central en la consolidación de su vida republicana, al igual que en sus procesos de democratización, papel que ahora ya no le es privativo, pero que desempeña todavía como institución sobresaliente en la dinámica social, política y cultural costarricense.

La década de los cuarentas fue una época convulsa en la historia costarricense y ella culminó con una corta pero cruenta guerra civil, al cabo de la cual, en 1949, una Asamblea Constituyente se encargó de redactar y aprobar una nueva Constitución Política que está todavía vigente en sus aspectos fundamentales, aunque ha experimentado muchas reformas. Al discutirse los temas referentes a la educación superior, los constituyentes abrazaron dos tesis diferentes y parcialmente opuestas, representadas por el entonces Rector de la Universidad de Costa Rica, Fernando Baudrit Solera, y el Ministro de Educación, Luis Dobles Segreda, quienes eran a su vez miembros de la mencionada asamblea.

El rector Baudrit Solera sostenía que la autonomía universitaria debía ser posibilitada por el principio de independencia económica, sin la cual no podría la universidad cumplir con los altos designios que le eran encomendados. El ministro Dobles Segreda se oponía a la fijación de obligaciones presupuestarias permanentes para el Estado, cuya participación en el financiamiento universitario debía depender de sus propias posibilidades económicas y no responder a una determinación taxativa por parte del texto constitucional, el cual fue adoptado finalmente el 7 de noviembre de 1949.

Además de la autonomía universitaria, la independencia económica y la libertad de cátedra, la Constitución Política definió que la Universidad de Costa Rica recibiría anualmente una asignación presupuestaria no menor al 10% del monto otorgado al Ministerio de Educación Pública, el cual sería administrado por la universidad conforme a la facultad de autodeterminación que le confirió la autonomía constitucional.

A lo largo de las décadas, el concepto y la práctica de la autonomía universitaria por las instituciones de educación superior pública costarricenses han sido objeto de discusiones y debates, abundando en todo ello diferentes esfuerzos de hermenéutica jurídica. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió un voto que definió con diáfana claridad los alcances de la autonomía universitaria. Este voto del 26 de marzo de 1993 merece ser citado *in extenso* y dice, en lo fundamental, lo siguiente:

- “...las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa ... y significa ... que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que

legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio.”

- “Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal ... Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas.”
- “La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza ... pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse ... en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz ... y la Justicia ...”
- “... la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido.”(Sistema Costarricense...2010)

Esta profusa fundamentación de la autonomía universitaria hace manifiesto el aprecio profundo que la universidad pública goza por parte de la sociedad costarricense y el lugar especial que ocupa en ella; además, este texto subraya que la universidad pública está engarzada con la identidad nacional; es parte de ella y, a la vez, constituye un factor que la forja. No es, por tanto, una institución contingente sino, por lo contrario, un órgano vital y sustancial del cuerpo social que cumple una función pública de gran importancia y le da forma y contenido a la cultura nacional.

Las discusiones en torno al financiamiento de la educación superior pública que, a lo largo de las décadas, se han sucedido en Costa Rica, deben ser comprendidas teniendo en mente este trasfondo que muchas veces carga con el peso de una poderosa ideología y pone en movimiento intensas emociones.

La fórmula que encontraron los constituyentes a finales de la década de los cuarentas se mostró insuficiente en los años posteriores, debido a la paulatina explosión de la matrícula y los requerimientos crecientes de la institución universitaria, todo lo cual encontró su apogeo hacia finales de los años setentas. En esta década, se crearon tres nuevas universidades públicas cuyas garantías presupuestarias no quedaron claramente establecidas. Esta circunstancia provocó la necesidad de una permanente negociación entre el gobierno y las universidades, las cuales tomaban las calles todos los años para exigir el cumplimiento

de los preceptos constitucionales. A esto se sumaba el desgaste político obvio que estas tensiones producían, lo cual estimuló una solución que asegurara de manera automática el financiamiento de la educación superior.

La solución fue buscada por la Asamblea Legislativa en una reforma constitucional. La propuesta que empezó a cristalizarse no tomaba ya el presupuesto del Ministerio de Educación Pública como parámetro, sino más bien un porcentaje del presupuesto nacional. Diferentes posiciones emergieron que abogaban por rangos que oscilaban entre el 8% y el 12% de ese presupuesto. Finalmente, la tesis relativa a un porcentaje perdió fuerza y se impuso una opción basada en la planificación y la coordinación de las universidades.

Esta posición condujo a una reforma constitucional cuyo texto contiene una avanzada legislación que pretende resolver técnicamente y de manera permanente el problema del financiamiento de la educación superior pública en Costa Rica, modelo que sin embargo no está exento de implicaciones problemáticas, como se verá más adelante.

En la década de los setentas, el 4 de diciembre de 1974, las universidades públicas firmaron el Convenio de Coordinación de la Educación Superior, con el cual se crearon dos órganos: 1. El Consejo Nacional de Rectores (CONARE), integrado por las personas que ocupan la rectoría de cada una de las universidades públicas, y 2. La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), la cual es un órgano técnico cuya función es elaborar el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) y asesorar a CONARE en asuntos presupuestarios, así como servir de enlace con el Ministerio de Planificación. El texto vigente de este convenio de coordinación fue firmado en abril de 1982.

Este largo proceso de deliberaciones políticas entre las universidades públicas y el Estado culminó con la reforma del artículo 85 de la Constitución Política adoptada el 18 de mayo de 1981. Este artículo, todavía vigente en todos sus extremos, contiene los siguientes aspectos:

1. El Estado dotará de patrimonio propio a todas la universidades públicas y les creará rentas propias.
2. El Estado mantendrá un fondo especial para la educación superior estatal (FEES), el cual será administrado por el Banco Central.
3. La distribución de ese fondo entre las universidades públicas se realizará conforme a los acuerdos propios tomados por ellas (el acuerdo original de 1981 estableció la siguiente distribución: Universidad de Costa Rica 59%, Universidad Nacional 23,5%, Instituto Tecnológico de Costa Rica 11,5% y Universidad Estatal a Distancia 6%).
4. “Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.”
5. CONARE preparará el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) que tomará en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo. Ese plan se presentará en los años divisibles entre cinco.
6. “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.”

7. En caso de presentarse diferendos entre las universidades públicas y el Poder Ejecutivo, ellos serán resueltos por la Asamblea Legislativa.

Con esta reforma constitucional, el Estado y las universidades públicas crearon un marco claramente definido que debía proveer los parámetros conceptuales y las herramientas técnicas para superar la permanente incertidumbre que pesaba sobre el financiamiento de la educación superior pública. Sin embargo, esta expectativa no se cumplió en virtud de una serie de aspectos que ahora hemos de explicar.

El Fondo Especial de la Educación Superior (FEES)

Las universidades públicas costarricenses tienen, en lo fundamental, cinco diferentes fuentes de ingresos:

- El Fondo Especial de la Educación Superior (FEES).
- Rentas propias provenientes de donaciones y la vinculación remunerada con el sector externo por medio de venta de bienes y servicios.
- Transferencias específicas del Estado a cada universidad resultantes de leyes especiales.
- Empréstitos internacionales.
- Ingresos por financiamiento de estudios por agencias nacionales e internacionales, así como fondos externos (nacionales o internacionales) para la realización de proyectos específicos.

En razón de que el FEES constituye el ingreso de mayor magnitud e importancia, en lo sucesivo nos concentraremos en él.

Según Jofré (1998: 115 ss), en la década de los ochentas, la reforma constitucional no brindó la estabilidad que su texto prometía por la confluencia de varios factores:

- El primer PLANES (1975-1980) no tuvo la efectividad esperada, a pesar de estar muy bien elaborado y contener una definición clara de desafíos para el sistema universitario. Jofré estima que esa ausencia de efectividad se debió a que PLANES I y los que le sucedieron (II y III para los quinquenios 1980-1985 y 1985-1990) “no fueron objeto de estudio y análisis por parte de las autoridades de Gobierno en la Comisión de Enlace, órgano de coordinación entre el gobierno y las instituciones de educación superior.” (Jofré, 1998: 116) El texto constitucional se convirtió en letra inerte que no fue tomada en consideración por parte de un gobierno que veía en las expectativas universitarias un universo de proyectos que sobrepasaba sus posibilidades de financiamiento.
- A inicios de los años ochentas, Costa Rica se sumió en una de las peores crisis económicas de su historia, la cual disminuyó sensiblemente los recursos destinados a la educación superior pública y redujo críticamente la posibilidad real de que los reajustes anuales alcanzaran las tasas inflacionarias.
- El gobierno del período 1982-1986 compensó las disminuciones presupuestarias sufridas en años anteriores, pero la administración de Oscar Arias Sánchez, a partir de

1986, redujo drásticamente el reconocimiento presupuestario debido al reajuste inflacionario y lo fijó en 16%, pese a que la inflación superaba el 25%.

El presupuesto de la universidades estatales disminuyó en términos reales. Esta contracción presupuestaria, en un país con una tasa de escolaridad terciaria cercana al 25%, no les permitió a las universidades públicas la admisión de un mayor contingente de estudiantes, lo cual se convirtió en argumento que justificó la creación y estimuló el crecimiento de la educación superior privada. Desde ese entonces, se ha provocado un creciente rezago en la capacidad de las universidades públicas de absorber una demanda ascendente de ingreso por parte de una población joven que también aumenta.

Por otro lado, la contracción presupuestaria condujo a aceptar nuevas condiciones de operación y desarrollo, entre ellas la obligación de generar rentas propias por medio del cobro de aranceles de matrícula y la venta de bienes y la prestación remunerada de servicios. Aunque la presión de cobrar montos mayores por matrícula ha sido un tema recurrente en la opinión pública, articulada en opiniones a menudo falaces e ideológicas, las universidades públicas no han cedido a esas presiones a lo largo de los años. Los ingresos por matrícula son utilizados para darle soporte a servicios estudiantiles. La venta de bienes y servicios, por su parte, se ha convertido en una actividad compleja y altamente diversificada.

El primer convenio del FEES rigió de 1989 a 1993 y se basó en un mecanismo que garantizaba un reajuste anual automático basado en el índice de inflación con respecto al monto establecido para el año inmediatamente anterior, pero tomando como parámetro de partida un 10% de aumento, el cual habría de ejecutarse incluso en el caso de darse una tasa inflacionaria menor.

Este acuerdo, que había sido firmado con el gobierno de Oscar Arias Sánchez, había de significar un paso político de importancia capital para asegurar relaciones pacíficas entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas; al mismo tiempo, pretendía contribuir sustancialmente a superar la crisis crónica de los años ochentas y alejar del panorama las manifestaciones callejeras que irremediablemente se provocaban todos los años como resultado de la reinante incertidumbre presupuestaria. Estos objetivos no se cumplieron cabalmente porque la inflación superó con creces el 10% fijado en el acuerdo de financiamiento y surgieron discrepancias entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas, las cuales exigieron hasta un 20% de reajuste ante el nuevo gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier, el cual, a todas luces, no se avenía con el convenio firmado por su predecesor en la silla presidencial.

Además de considerar la tasa inflacionaria, el acuerdo logrado contenía el compromiso universitario de generar recursos propios y dedicar un porcentaje a inversiones de infraestructura y equipamiento, el cual ha oscilado entre 2% y 4% de los presupuestos de las instituciones de educación superior estatal.

En 1990, la nueva administración de Calderón Fournier, cuya política financiera tenía un acentuado corte neoliberal, anunció fuertes medidas de control del gasto público y manifestó la imposibilidad de honrar los términos del acuerdo de financiamiento firmado con anterioridad. Esto produjo uno de los más intensos conflictos entre el Poder Ejecutivo y las universidades públicas que se hayan vivido en la historia costarricense que paralizó a las instituciones de educación superior. La posición del gobierno, representada notoriamente por el Ministro de Hacienda, consistía en forzar a las universidades públicas a que su investiga-

ción fuera financiada exclusivamente por fuentes externas y a aumentar sus presupuestos por la vía del otorgamiento de préstamos al estudiantado para costear sus estudios. Estos argumentos incitaron una controversia nacional y la movilización de las universidades hasta que finalmente, tras la renuncia del Ministro de Hacienda, se ratificó el convenio del FEES, el cual fue renovado posteriormente para los quinquenios 1993-1998 y 1999-2004. Este último convenio incluyó dos variables novedosas; a saber, el reconocimiento de obligaciones por causa externa y la tasa de crecimiento de la población.

Jofré (1998: 123) estima que el convenio del FEES tuvo innegables ventajas, entre las cuales menciona las siguientes: (1) eliminación de prolongadas negociaciones, (2) posibilidad de planificación de sus recursos por parte de las universidades públicas, las cuales (3) han podido concentrarse en su desarrollo institucional, y (4) fortalecimiento de su autonomía financiera.

A pesar de estos beneficios, entre 1991 y 2004 el FEES tuvo importantes variaciones respecto de su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), teniendo su expresión más alta en 1991 con un porcentaje de 1.07 y, su más baja, en 1999 con un porcentaje de 0,81. En el año 2004, al vencerse el último convenio de ese período, el FEES representaba un 0,87% del PIB. Con este decrecimiento se iniciaron nuevas negociaciones en el año 2004 para el quinquenio 2005-2009, las cuales redundaron en resultados especialmente beneficiosos para las universidades públicas. La propuesta de CONARE implicó un aumento paulatino del porcentaje del FEES con respecto al PIB que significaría, en el año 2005, un 0,90% y alcanzaría, en el año 2009, el 1,05%, con un crecimiento promedio anual de 15%. Además, el nuevo convenio previó medidas de aseguramiento de los recursos que incluían recalificaciones dos veces al año para realizar ajustes conforme a variaciones en las estimaciones del PIB. Se incluyeron adicionalmente cláusulas relativas a que el FEES no podía ser inferior al año anterior y al reconocimiento de erogaciones adicionales que resultaren de disposiciones estatales, como leyes o decretos.

Durante el quinquenio de vigencia de este FEES y gracias a las disposiciones presupuestarias establecidas, las universidades públicas costarricenses gozaron de excelentes condiciones financieras que les permitieron alcanzar niveles cercanos, pero no iguales, a los porcentajes del PIB nominal que representaron los montos del primer convenio del quinquenio 1989-1993.

Estas favorables circunstancias posibilitaron la puesta en marcha de la paulatina construcción de un sistema universitario estatal, cuyas bases eran incipientes en épocas anteriores. CONARE creó el llamado Fondo del Sistema, el cual empezó a financiar – mediante convocatorias concursables - programas y proyectos compartidos entre las universidades estatales en los campos de la investigación, la docencia, la acción social o extensión, los servicios dirigidos a la población estudiantil y los procesos administrativos. El área de investigación científica fue la más favorecida por la creación de este fondo especial del sistema universitario estatal, en razón de financiar, con montos muy superiores a los usuales, proyectos comunes de mayor complejidad y alcance. Además, este fondo especial tiene una línea estratégica destinada a la adquisición de equipo de laboratorio de alta tecnología con el fin de realizar un upgrading que permita actualizar, en unos casos, y mejorar, en otros, la capacidad competitiva de la ciencia nacional.¹

¹ En la Universidad de Costa Rica, durante el año 2011, con la entrada en vigencia de un nuevo convenio y por decisión de la Rectoría, el monto de esta línea estratégica ha sido destinado a cumplir con el monto destinado a la adquisición de equipo ordinario.

El Fondo del Sistema se destina también a proveer de recursos financieros a proyectos de regionalización, o sea actividades de índole diversa que promueven la búsqueda de soluciones a problemas de las comunidades costarricenses, sobre todo en regiones que muestran índices inferiores de desarrollo social y económico. Con este tipo de proyectos, las universidades públicas asumen funciones solidarias que son complementarias de las estatales o que las sustituyen, en la medida en que el Estado, como resultado de los programas de ajuste estructural de naturaleza neoliberal, ha dejado de cumplirlas. Estos proyectos de regionalización llevan el mismo título, pero no deben ser confundidos (porque no siempre coinciden) con los procesos de regionalización de la educación superior, los cuales, iniciados hace cinco décadas, tienen como una de sus finalidades primordiales servirle de sustento a la democratización del acceso a la formación de nivel universitario a las diferentes poblaciones de todas las regiones del territorio costarricense.

Otra línea estratégica del Fondo del Sistema ha sido la instauración de la Sede Interuniversitaria de la provincia de Alajuela. La creación de esta instancia se debió a una decisión reactiva de CONARE que pretendía impedir, o bien restarle fuerza o legitimidad, al plan de la segunda administración de Oscar Arias Sánchez (2006-2010) de crear una Universidad Técnica Nacional, lo cual sucedió efectivamente en el año 2008, y ella empezó a funcionar en enero del 2009. La creación de la primera sede interuniversitaria, más allá de las circunstancias políticas que la favorecieron, así como la promulgación por parte de CONARE de un Régimen de Sedes Interuniversitarias han estado acompañadas de controversias, en virtud de que no retomaron las propuestas integrales realizadas por las sedes regionales previamente establecidas, con las cuales tampoco se han articulado los nuevos esfuerzos.

Entre los programas adicionales de especial relevancia a que se dedica el Fondo del Sistema, se encuentran (1) becas de posgrado, (2) capacitación en idioma inglés para estudiantes y funcionarios y (3) el financiamiento de infraestructuras para redes avanzadas de investigación. CONARE provee recursos financieros muy significativos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), el Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT) y el Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas (CENIBIOT). El Fondo del Sistema ha servido también para fortalecer el sistema bibliotecario de la educación superior estatal de Costa Rica, así como para posibilitar la adquisición conjunta de bases de datos referenciales, de texto completo y revistas científicas en formato electrónico.

Situación actual

En el año 2010, la administración de Laura Chinchilla Miranda, primera mujer en acceder a la presidencia de Costa Rica, concluyó la negociación del sexto convenio del FEES que se había iniciado durante el gobierno de Oscar Arias Sánchez. La vigencia de este convenio se extiende hasta 2015 y su negociación se prolongó durante casi dos años. Esta negociación fue muy difícil y se produjo en una situación de gran tensión política, caracterizada por una guerra mediática en la cual el gobierno descalificó públicamente las expectativas y los argumentos de las universidades públicas. Esto condujo a una intensa controversia sobre el papel y la legitimidad de la educación superior estatal que involucró a algunos sectores de la opinión pública. La importancia de esta discusión hace meritorio que nos detengamos en ella y ofrezcamos algunos comentarios críticos.

En la fase final de la negociación del FEES, en los meses de julio y agosto de 2010, el Poder Ejecutivo declaró, en una reiterada publicación en la prensa nacional, que consideraba insostenible la pretensión presupuestaria de las universidades públicas y adujo que los incrementos solicitados por ellas serían principalmente para pagar el aumento automático de las planillas universitarias; o sea, para cubrir el crecimiento vegetativo de estas instituciones. Esto constituía un cáncer que absorbía los ajustes presupuestarios, según el gobierno.

Debe mencionarse que el gasto público en Costa Rica es inferior al de la mayoría de los países latinoamericanos de ingresos semejantes. Si tomamos como referencia sólo el gasto público total de las instituciones autónomas y le agregamos el de las universidades públicas, a todas ellas corresponde una cifra ligeramente superior al 10%. Este porcentaje disminuye al sumar el gasto público del gobierno central.

En la última década, los salarios del sector público (sin las universidades) han representado alrededor del 7% del Producto Interno Bruto (PIB), el porcentaje más alto de América Latina y un nivel cerca de siete veces mayor a la inversión estatal en educación superior. Sin embargo, este elevado gasto no se debe a altas remuneraciones, sino al tamaño de la fuerza laboral del Estado.

Dentro de un marco de gasto público restrictivo, el Estado es, en cifras relativas, más derrochador que las universidades públicas y también más ineficiente, sobre todo en educación primaria y secundaria, tal y como lo señalan el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al afirmar que, en cuanto a eficiencia de la inversión en este campo, “Costa Rica muestra un puntaje promedio ... bastante por debajo del promedio evidenciado por otros países de ingresos medios de América Latina, e incluso por debajo del promedio ... de los países de América Central.” Agregan BM/BID que “esto sugiere que la educación (primaria y secundaria) es el área en que deben ser focalizados los esfuerzos por lograr una mayor eficiencia.”(BM/BID, 2009)

El Poder Ejecutivo, probablemente con el ánimo de provocar preocupación y, a la vez, desprestigiar la administración de las universidades públicas, señaló que éstas dedican 80% de su presupuesto al pago de planillas. No obstante, en educación general, un ámbito que es responsabilidad del Ministerio de Educación Pública, casi el 90% del presupuesto se destina a salarios y solo alrededor del 1%, a inversión. Se presentó así como una deficiencia lo que, en realidad, es una virtud: por ejemplo, como política institucional, la UCR dedica 20% de su presupuesto a la inversión en infraestructura y equipos.

Veamos ahora otro tema: ¿cuánto aporta la educación superior al Producto Interno Bruto (PIB)? Esta pregunta es compleja pues a la econometría le es difícil demostrar empíricamente una relación causal directa entre educación y crecimiento económico. Sin embargo, es posible encontrar una vía de aproximación indirecta, cual es el Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) y sus componentes. En el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2001, Costa Rica ocupó el segundo lugar de América Latina en el IAT. En el año 2005, Costa Rica se colocó en el primer lugar del subcontinente, arriba de México, Chile y Brasil.

De especial interés es que Costa Rica ocupa esa posición gracias a su puntaje alto en uno de los subíndices del IAT, a saber difusión y utilización de innovaciones tecnológicas, incluyendo su exportación. En el subíndice de capacidades humanas, o sea formación de

científicos, Costa Rica aparece por debajo de Chile y México, pero superior a Brasil. Estos son campos en los cuales tiene especial incidencia la educación superior y en ellos puede evidenciarse su decisiva contribución al desarrollo económico. (Ulate Quirós y Fallas Santana, 2010)

La estructura del gasto público depende de las decisiones en política económica, es decir de las prioridades que se fijen en materia de las políticas que guiarán la economía. En las tensas negociaciones del FEES, durante el año 2010, el Poder Ejecutivo se orientó en principios definidos y recomendados por un documento suscrito por el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial, titulado “Competencia en Costa Rica” del 11 de junio de 2009. Allí, en la página 25, se dice: “... los mecanismos de financiamiento tradicionales usados en Costa Rica, combinados con autonomía universitaria, limitan la capacidad del gobierno de influir enormemente el sistema. Se requiere de mecanismos de financiamiento flexible y de otros incentivos para promover las mejoras de los programas y el desempeño universitario.” El modelo que debe adoptarse, señala el informe, debe implicar que el financiamiento de las universidades dependa de resultados, definidos previamente en convenios de rendimiento.

El quinto convenio del FEES se firmó el 26 de agosto de 2010. Después de declarar, entre otras cosas, (1) que la crisis económica internacional incide negativamente sobre la capacidad del gobierno de hacerle frente a los requerimientos presupuestarios de las instituciones que derivan sus recursos de la recaudación tributaria, la cual (2) es deficiente y debe ser mejorada mediante un sistema de impuestos justo y progresivo, y, mientras ello suceda, (3) las instituciones públicas deben someterse a un régimen de austeridad, las partes convinieron en los siguientes aspectos centrales de naturaleza financiera:

1. En el año 2015, el FEES deberá haber alcanzado un monto equivalente al 1,5% del PIB.
2. La tasa de crecimiento real del FEES será de 7% durante los dos primeros años de vigencia del convenio y de 4,5% anual en los años subsiguientes.
3. El financiamiento del FEES en el período 2013-2015 estará en relación con el mejoramiento de la carga tributaria y de ella dependerá la asignación del 1,5% del FEES. El Gobierno de la República se compromete a desarrollar una estrategia tributaria (justa y progresiva) que implique elevar su nivel del 13,4% al 15,9% del PIB con el fin de asegurar el porcentaje del PIB mencionado para el FEES.
4. El Gobierno de la República se compromete a gestionar una operación de crédito por doscientos millones de dólares estadounidenses para aumentar la cuota de ingreso de estudiantes, elevar los cupos en carreras y fortalecer la capacidad científico tecnológica.

Este acuerdo provocó manifestaciones de desaprobación en el seno de las universidades públicas, sobre todo de parte de sectores sindicales y estudiantiles. CONARE había anunciado que esperaba un aumento del 17% (La Nación, 2009), aunque ya anteriormente había declarado que la expectativa mínima de crecimiento anual era de 13%. Esta situación produjo, al mismo tiempo, desaliento y esperanza en la comunidad universitaria. Desaliento porque el crecimiento anual del FEES durante la vigencia del cuarto convenio había sido del 15%. Esperanza porque la reducción presupuestaria parecía ser mínima y no afectar, en lo

sustancial, programas vigentes de desarrollo universitario. Pero el texto final del convenio estableció un aumento presupuestario inicial del 7%, un monto lejano de aquel por el cual las comunidades académicas habían llenado las calles de diversas ciudades y localidades costarricenses en protesta contra la posición inflexible del gobierno.

La crítica medular a este convenio señala, más allá de lo mencionado, que su vigencia efectiva depende de factores contingentes como la aprobación de una reforma fiscal por parte de la Asamblea Legislativa. Ante esta instancia, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley en enero de 2011, el cual ha recibido una fuerte oposición parlamentaria y comentarios de parte de las mismas universidades públicas que resaltan algunos aspectos que pueden contribuir al aumento de la desigualdad social. (Instituto de Investigaciones...2011) Aunque una reforma tributaria es considerada, en Costa Rica, una medida política de perentoria necesidad, sectores académicos y sindicales se muestran contrarios a proyectos que generen distorsiones de equidad.

En virtud de las circunstancias mencionadas, las instituciones de educación superior pública costarricenses se encuentran ante el dilema de personificar, por un lado, valores tradicionales que son muy apreciados por la ciudadanía, o bien, por otro lado, ser parte de una tendencia social general que se sustenta en beneficios que no son universalmente compartidos.

Comentario final

Muchos países priorizan sus políticas en educación cuando se proponen fomentar el desarrollo nacional o bien buscan opciones viables para acelerar la salida de situaciones críticas. La educación es tal vez la única variable de las políticas sociales que tiene la virtud de impactar simultáneamente en la competitividad económica, la equidad social, la conducta política de la ciudadanía, la productividad y la creatividad de las personas y de las empresas, sin importar su tamaño ni su naturaleza.

Las universidades públicas son instituciones complejas, al igual que lo es su relación con el entorno. No sorprende entonces que con frecuencia se viertan opiniones sobre ellas que denotan desconocimiento de sus realidades y procesos. Un caso de pertinaz reiteración es cuando se afirma, en contra de toda evidencia empírica, que la mayoría del estudiantado de las universidades públicas costarricenses proviene de hogares económicamente privilegiados. En la Universidad de Costa Rica, el 64% de quienes ingresaron en el 2010 proceden de colegios públicos.

Otro tema es la sugerencia de que las universidades vendan servicios a la comunidad. Desde hace décadas, las universidades públicas mantienen relaciones remuneradas con el sector privado y el público, organizaciones de la sociedad civil, instancias internacionales y otras instituciones académicas. Esta vinculación se da en forma de investigación y desarrollo (investigación con financiamiento complementario, investigación contratada, producción y venta de bienes de base tecnológica); transferencia de conocimientos (licenciamiento, educación continua y capacitación); servicios científicos y tecnológicos (asesorías y consultorías, servicios de laboratorio y servicios técnicos).

Las universidades estatales han creado instancias de investigación “mixtas” (universidad/Estado), cátedras sobre la relación entre la universidad y la empresa (organizadas por ambas instancias), fondos concursables para estimular la vinculación con sectores sociales y empresariales, reconocimientos a la responsabilidad social empresarial e instancias dedicadas a la gestión de la innovación. Si a esto se suman una alta inversión en equipo de laboratorio de punta, la digitalización de la producción académica institucional y una política sostenida de evaluación y aseguramiento de la calidad, no resulta extraño que el Foro Económico Mundial valore muy positivamente la calidad de la educación superior pública costarricense.

Varios miles de actividades de vinculación remunerada con el sector externo son llevadas a cabo por las universidades públicas de Costa Rica. De todas las que se realizan con empresas del sector privado, alrededor del 43% corresponden a investigación o desarrollo tecnológico; con el sector público, las actividades mayoritarias (55%) son asesorías y consultorías, capacitaciones, educación continua, talleres y cursos.

Una preocupación es que la vinculación remunerada pueda desvirtuarse en una fuente de beneficios personales. Los datos sin embargo no apoyan esta visión, ya que el gasto mayor se dedica a servicios no personales, adquisición de materiales y equipos tecnológicos.

Ante la renovada ofensiva contra la universidad pública en Costa Rica, ha de reiterarse que ella constituye un núcleo potencialmente generador de identidad cultural, la cual puede representar un quizá débil, pero importante obstáculo para políticas que promueven la internacionalización de los mercados, como notoriamente ha sucedido en este país. De esta situación se deriva una política neutralizadora de las idiosincrasias nacionales, pero también un nuevo reto para la universidad y, en especial, para las ciencias sociales: anticipar la repercusión cultural de políticas de apertura comercial, a sabiendas de que la solidaridad entre los seres humanos se basa, entre otras cosas, en la posibilidad de descubrirse como partícipes de una misma identidad cultural.

La enseñanza superior es sometida crecientemente a los criterios de performatividad propios de la esfera de la producción. Este concepto de performatividad, resultante de una sociedad que ha encontrado en la banda transportadora su más elocuente metáfora, implica un abandono de las tareas universitarias que aspiraban a la formación y la difusión de un modelo general de vida ligado en mucho a la idea de la emancipación colectiva.

Bionota

Henning Jensen Pennington estudió Psicología y Filosofía en Costa Rica y Alemania; en la Universidad de Friburgo, obtuvo los grados académicos de *Diplom-Psychologe* y Doctor en Filosofía (Psicología). Ha sido Director del Instituto de Investigaciones Psicológicas, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Director del Doctorado en Estudios de la Sociedad y la Cultura, Vicerrector de Investigación de la Universidad de Costa Rica y presidente de la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación. Ha publicado numerosos artículos científicos en las áreas de medicina psicosomática, socioepidemiología, psicología clínica, epistemología del psicoanálisis, teoría crítica del sujeto, psicología social de procesos políticos y aspectos transculturales de la temprana relación madre/infante.