

**LAS FINANZAS
DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
Y EL FONDO ESPECIAL
PARA LA EDUCACION SUPERIOR (FEES)
(PRIMERA PARTE)**

*Carlos Eduardo Serrano R.**

Con el propósito de informar sobre las finanzas de la Universidad, en lo que respecta al déficit presupuestario y al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), los siguientes comentarios han de demostrar claramente la realidad de esta actividad en la institución.

El presupuesto se financia con recursos del FEES, otras transferencias del Gobierno Central e ingresos generados por la Universidad; además, existe un convenio entre el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y el Gobierno que garantiza el financiamiento por un período de cinco años.

La formulación del presupuesto la realiza la Oficina de Planificación Universitaria (OPLAU) conforme a las normas técnicas establecidas por la Contraloría General de la República y los acuerdos del Consejo Universitario. El Rector remite el presupuesto al Consejo Universitario para su aprobación, incorporando en él las necesidades de las unidades académicas y centros de trabajo de la Universidad.

Los datos sobre las finanzas de la Universidad se suministran trimestralmente y anualmente al Consejo Universitario, a la Contraloría Universitaria y a la Contraloría General de la República, conforme a lo establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República y las Normas de Ejecución Presupuestaria. Son preparados por técnicos y profesionales en administración y contaduría públicas, los que tienen la capacidad y competencia para hacerlo, y el respaldo de Colegios Profesionales, a los que están afiliados. Además, los informes financieros trimestrales y anuales

que no pueden existir secretos si no hay una ley de la Asamblea Legislativa que los permita y en su opinión, la compra de armas debe someterse a licitación y en su defecto explicarle al país porque no se hace de esa manera. Por otro lado Roberto Obando, jefe de fracción del Partido Liberación Nacional (PLN), expresó que la decisión es válida pues la compra de armas debe manejarse con discreción por lo que los diputados liberacionistas avalan el decreto.

- Representantes del distrito de Colorado y regidores de la Municipalidad de Abangares suscribieron en la Asamblea Legislativa un convenio para ponerle fin al conflicto por la creación del cantón de Colorado, en el que se señala que se reformará la Ley de Creación de los Concejos Municipales de Distrito para que la Municipalidad de Abangares pueda crear el Concejo Municipal del Distrito de Colorado. En esta negociación estuvieron presentes el vicepresidente de la República, Rodrigo Oreamuno, los diputados Humberto Fuentes, Roberto Zumbado y Luis Román, del Partido Liberación Nacional (PLN), así como el congresista, Víctor Eduardo Alvarés, del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Mediante esta reforma el Concejo Municipal de Distrito

* Ex-Vicerrector de Administración de la Universidad de Costa Rica.

de Colorado estará facultado para cobrar los impuestos cuando se trate de montos a tasar de hasta tres millones de colones y si se excede de esta cantidad, la municipalidad de Abangares recibirá el sesenta por ciento y el Concejo Municipal de Distrito de Colorado recibirá el restante cuarenta por ciento. Esta noticia no fue muy bien recibida entre los habitantes de Colorado, quienes se sentían decepcionados por no haber logrado que su comunidad se convirtiese en cantón. Luis Matarrita, presidente de la comisión pro cantonato, estimó como un triunfo el hecho de que hayan sido declarados Concejo Municipal de Distrito en un período de tiempo tan corto. Así mismo, el ejecutivo municipal Abangares, Fernando Fernández Delgado, manifestó que lo importante fue que se eliminaron los roces existentes entre las dos partes y consideró un gran paso el acuerdo sobre el cobro de los impuestos. Por otra parte agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de Cañas y de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), se hicieron presentes en la zona para iniciar una investigación acerca de los hechos ocurridos durante los nueve días de bloqueo, tales como la quema de dos autobuses, daños en la propiedad, privación de libertad, amenazas recibidas

son revisados y refrendados por la Oficina de Contraloría Universitaria y la Contraloría General de la República; y existe una Auditoría Externa contratada específicamente para evaluar anualmente los Estados Financieros, la cual rinde sus informes al Consejo Universitario.

CONFORMACION DEL PRESUPUESTO

Según el clasificador económico, el presupuesto de ingresos está constituido por ocho grandes categorías¹, a saber:

- a) Subvención General del Gobierno
- b) Transferencias Específicas del Gobierno Central
- c) Ingresos Tributarios
- d) Ingresos generados por la Institución
- e) Otros ingresos no tributarios
- f) Otras transferencias
- g) Ingresos de Capital
- h) Otros Ingresos

La subvención del gobierno comprende los montos girados con cargo al FEES y aportes extraordinarios dados por el Gobierno, asignados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y sus modificaciones, en cada período.

Las transferencias específicas del Gobierno Central comprenden aquellos aportes dados por el Gobierno mediante la Ley de Presupuesto de la República, con alguna constancia y que aparecen consignados dentro de los programas presupuestarios de los Ministerios.

El rubro de ingresos tributarios comprende ingresos provenientes de impuestos específicos de origen tributario, patentes y otros.

Los ingresos generados por la institución comprenden tres tipos de ingresos no tributarios, a saber: matrícula, venta de bienes y servicios, derechos y tasas administrativas. Dentro de este último se incluye confección de carné universitario, derechos de examen, derechos de marchamo, derechos de certificaciones, multas y otros.

¹ OPLAU. *Presupuesto por Programas y Actividades*. Tomo I, Universidad de Costa Rica, 1996.

Otros ingresos no tributarios comprenden ingresos varios como son intereses sobre depósitos y préstamos, reintegros en efectivo, recuperación de préstamos, diferencias cambiarias y otros ingresos varios no especificados.

Dentro del rubro de otras transferencias se han incluido aportes del sector público, privado y externo, otorgados a las universidades y que no se catalogan explícitamente como venta de servicios o transferencias específicas del Gobierno Central.

Los ingresos de capital comprenden ingresos por endeudamiento directo o indirecto, externo o interno, así como aportes de capital dados por diversos organismos.

Como último rubro se tiene el denominado otros ingresos. Este rubro corresponde al saldo inicial de caja o al llamado "superávit comprometido", restándole la amortización del déficit, en el caso que exista. El superávit se entiende como un excedente presupuestario resultante de proyectos y actividades no concluidas durante el ejercicio correspondiente.

EL FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACION SUPERIOR (FEES)

Los recursos financieros que se asignan a las Universidades Estatales provienen de un Fondo Especial para la Educación Superior, constituido por la Ley de Presupuesto Nacional para dar cumplimiento a las Normas Constitucionales que definen la responsabilidad del Estado de dotar de patrimonio financiero a estas instituciones.

Específicamente, para la Universidad de Costa Rica, el artículo 84 de la Constitución Política establece, además de la independencia funcional, que "El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación", y en el artículo 85 define: "El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica [UCR], al Instituto Tecnológico de Costa Rica [ITCR], a la Universidad Nacional [UNA] y a las demás instituciones públicas de Educación Superior. El Estado les creará rentas propias además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias".²

por gran cantidad de personas y la supuesta tenencia de armas y explosivos.

- Según un acuerdo tomado el 25 de marzo por la Dirección General de Transporte Público (MOPT), se aumentó en cinco colones la tarifa de autobuses para la mayoría de las rutas del área Metropolitana y hasta de 25 colones si se trata de servicio de autobús hacia áreas rurales. Este incremento no es necesariamente satisfactorio para el sector, ya que siempre después de un alza, se produce una reducción de la demanda entre un siete y un 10 por ciento, según comentó Luis González, presidente de la Cámara Nacional de Transportes. Dicho acuerdo fue autorizado por el MOPT con base en un nuevo sistema o "modelo econométrico" luego de realizar un estudio de mercado.

- El Gobierno de José María Figueres Olsen, destinó, en el período que va de mayo de 1994 a marzo de 1996, la suma de 1.030 millones de colones para cubrir el rubro de publicidad e información oficial. El Ministerio que más recursos invirtió en este aspecto fue el de Recursos Naturales, ahora llamado Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), con aproximadamente 151 millones de colones, mientras que el Ministerio de Energía y Minas sólo gastó 28 millones en ese rubro.

² Artículo 84 y 85 de la Constitución Política dictada el 7 de noviembre de 1949.

Desde el punto de vista de los recursos presupuestados, las partidas para la propaganda oficial han venido en incremento durante los últimos años. El dinero asignado a la propaganda gubernamental pudo haber sido destinado al financiamiento de obras e bienestar para el costarricense tales como vacunas contra la hepatitis, aulas escolares, asfaltado de carreteras, reforestación e inversiones públicas en salud, así como en construcción de casas de interés social.

- El Gobierno costarricense cesó a todos los diplomáticos del Servicio Exterior Costarricense, como lo anunció canciller, Fernando Naranjo Villalobos, luego de entregar al presidente José María Figueres el informe final de la comisión de reestructuración de ese sector. Cuando también se recomendó realizar una considerable disminución en los cargos consulares honorarios, luego de someter cada caso existente por separado a revisión. Además, se sugirió aumentar los pasos de la profesionalización en dicho campo, mediante el fortalecimiento del Instituto de Servicio Exterior Manuel María Peralta. El canciller señaló que algunos de los afectados se mostraron resentidos, incluso estimaron que no se debieron haber aceptado esas recomendaciones.

Para efecto de lo dispuesto en los citados artículos de la Constitución Política se crea, por la Ley Nº 5909 de Reforma Tributaria³, un fondo especial destinado al financiamiento de la educación superior, cuya distribución se realizaría conforme a las normas y principios establecidos en el Convenio de Coordinación de la Educación Superior en Costa Rica, el cual constituyeron el 4 de diciembre de 1974 los rectores de la UCR, UNA y el ITCR.⁴

En el Convenio de Coordinación de la Educación Superior se dispone crear el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) y una Comisión de Enlace entre las universidades y los Poderes del Estado, con el propósito de promover la creación de rentas para el conjunto de universidades públicas, planificar y coordinar acciones.

El 23 de diciembre de 1974, el Presidente Daniel Oduber y el Ministro de Educación, Fernando Volio, firmaron el Decreto Ejecutivo Nº 4437-E, mediante el cual se crea la Comisión de Enlace, órgano integrado por los rectores de las cuatro universidades estatales y los ministros de Educación Pública, Planificación, Ciencias y Tecnología y Hacienda. En el seno de esta comisión se proyecta el desarrollo de las universidades y se promueve la creación de rentas para ellas.

La distribución del FEES se ha mantenido como una de las potestades del Consejo Nacional de Rectores, y ha presentado variaciones en los últimos quince años, según los informes de la Oficina de Planificación de la Educación Superior⁵, cuyos datos se describen seguidamente:

De 1981 a 1987 la asignación fue:

Universidad de Costa Rica	59. %
Universidad Nacional	23.5%
Instituto Tecnológico	11.5%
Universidad Estatal a Distancia	6. %

³ Artículo 7, Ley Nº 5909, *Reforma Tributaria de 1976*, publicado en el Alcance Nº 103 a la Gaceta Nº 118 del 22 de junio de 1976.

⁴ CONARE. *Leyes, Convenios y Decretos de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica*, Marzo, 1990, Pág. 13.

⁵ CONARE-OPES. *Aspectos Financieros relacionados con las instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal*, San José, 1990. Pág. 7.

Según acuerdo del CONARE de finales de 1987, a partir de 1988 se varía la distribución, según OPES debido a "criterios adicionales de acuerdo a necesidades del momento que influyeron sobre su distribución", quedando la asignación de la siguiente manera de 1988 a 1996:

Universidad de Costa Rica	57.89%
Universidad Nacional	23,40%
Instituto Tecnológico	11.42%
Universidad Estatal a Distancia	7.29%

Para OPES, los fondos otorgados por el Gobierno a las instituciones de Educación Superior Estatal, por medio del FEES y otros aportes extraordinarios, siempre presentan incrementos positivos⁶, y la Universidad de Costa Rica es la que muestra los aumentos más considerables.

EL CONVENIO DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

El financiamiento para las instituciones universitarias públicas se consolidó mediante la firma de un convenio con vigencia para cinco años, firmado entre los rectores de las cuatro universidades y los ministros representantes del Gobierno Central, según el siguiente procedimiento descrito por la OPES⁷.

En la sesión N° 111 de la Comisión de Enlace, celebrada el 8 de noviembre de 1988, se llegó a un acuerdo sobre el financiamiento de la Educación Superior, el cual regía para el quinquenio 1989-1993, y se concretó en el Decreto Ejecutivo N° 18644- MEP-H-PLAN MICIT, del 28 de noviembre de 1988.

Este acuerdo -por medio de los procedimientos y fórmula que se señalarán a continuación- buscaba consolidar, en términos reales el FEES y da la posibilidad de realizar proyectos específicos que requieran recursos adicionales.

La fórmula de financiamiento contempla un reajuste automático del FEES conforme al índice inflacionario del país. Para esos efectos se utiliza como indicador el índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos del área metropolitana de San José (IPC).

⁶ CONARE-OPES. Op. Cit., Pág. 29.

⁷ OPES. *Aplicación del Convenio de Financiamiento de la Educación Superior*. San José, febrero de 1994, Págs. 1 y 2

• El Gobierno y el sector empresarial, en un almuerzo en la Casa Presidencial que contó con la presencia del mandatario José María Figueres, los dos vicepresidentes de la República, varios ministros y un grupo de doce directivos de la Unión de Cámaras, acordaron acabar con el tradicional ciclo "económico-electoral" en el que cada cuatro años la nueva administración debe tomar medidas drásticas para sanear la economía. El objetivo de dicha iniciativa es lograr un ambiente económico favorable tanto para el logro de las metas del Gobierno de turno, como para las del sector privado. Según confirmó la segunda vicepresidenta, Rebeca Grynspan, el presidente reiteró su voluntad de no sobrepasar el 1 por ciento de déficit fiscal, tal como se ha venido hablando en garantías económicas; lo cual significa, en opinión de Samuel Yankelowitz, presidente de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), que el Gobierno se compromete, independientemente de candidaturas o campañas electorales, a que el gasto público se sostenga en la próxima campaña electoral y no sobrepase el uno por ciento. En dicha reunión se planteó la voluntad de crear una "alianza para la producción", para lo cual se nombraron grupos integrados de trabajo. En criterio de Arnoldo Uribe,

vicepresidente de la Cámara de Comercio, esta alianza tiene como objetivo facilitar el trabajo de la empresa privada en la coordinación con las acciones gubernamentales y de esta manera eliminar todas las distorsiones existentes. Además, se trataron otros temas generales del ámbito económico, como la creación de infraestructura y la modernización del sector público (aunque no se llegó a ningún acuerdo específico), pero se dejó de lado aspectos más puntuales como las nuevas propuestas fiscales que pretenden mantener el impuesto de ventas en 15 por ciento y rebajar los aranceles a las materias primas.

- El fallecimiento del exdiputado y excanciller Fernando Volio Jiménez causó gran conmoción en el país. Volio fue un hombre de extensa trayectoria política como miembro del Partido Liberación Nacional, del cual fue fundador, además de haber sido experto en temas de constitucionalidad. En la década de los cuarenta figuró como miembro fundador del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, más tarde combatió en las filas de José Figueres Ferrer durante los hechos bélicos de 1948. Entre los cargos que tuvo a su responsabilidad figuran el de presidente de la Asamblea Legislativa, tres veces diputado, embajador de

El mecanismo para el cálculo anual del reajuste automático del FEES incluía:

a) Una proyección anual de la variación del IPC acordada en el seno de la Comisión de Enlace según el siguiente procedimiento: para el FEES de un año dado (t) se toma como estimación inicial del índice señalado, el promedio de la suma de la variación del IPC para el año inmediato anterior (t-1) y de la proyección de la variación del IPC convenida en un monto tentativo por la Comisión de Enlace para el año en mención (t). La estimación inicial del FEES para el año dado se determinaba por la fórmula:

$$FEES_t = FEES_{t-1} [1 + \frac{1}{2}(i_t + i_{t-1})]$$

i = variación porcentual del IPC medida de diciembre a diciembre

b) El valor de la variación del índice estimado se corregía tanto en febrero como en julio de cada año. Si se producían subestimaciones en la variación del IPC, las diferencias correspondientes que resultaban en el monto del FEES se incluían en presupuestos extraordinarios. Si, por el contrario, se producía una estimación del IPC, la diferencia resultante se contabilizaba como un adelanto para el FEES del año siguiente. Esta fórmula se aplicó para calcular el FEES inicial de 1989 y 1990.

En reunión N° 124 de la Comisión de Enlace, celebrada el 4 de octubre de 1990, se aprobó una modificación en la fórmula de cálculo del FEES, de manera que el FEES de un año (t) será igual al del año anterior (t-1), ajustado por la inflación del año en cuestión (t):

$$FEES_t = FEES_{t-1} [1 + i_t]$$

i = variación porcentual del IPC medida de diciembre a diciembre

Esta nueva fórmula se utilizó para reajustar el FEES de 1990, según la inflación real del período.

Esta modificación en la fórmula del cálculo del FEES fue planteada por los señores rectores al gobierno en enero de 1990 y no fue sino en octubre que se aprobó, debido al cambio de autoridades gubernamentales.

El tres de agosto de 1993 (reunión N° 156 de la Comisión de Enlace) se firmó el "Acuerdo de Extensión del Convenio de Financiamiento de la Educación Superior", el cual rige para el período 1994-1998.

Los logros más importantes con la extensión de este convenio son:

- Un reajuste mínimo al FEES del 10%
- Si en un año determinado se produce una sobreestimación del IPC, siempre se utilizará ese monto del FEES como base de cálculo del FEES del año siguiente, sin obligación de devolución.
- Se crea el Programa de renovación de equipo científico y tecnológico, constituido por un monto anual equivalente al 2% del FEES del año respectivo.
- Impulsar y aprobar proyectos específicos que requieran recursos adicionales.

Los montos del FEES y sus reajustes resultan de aplicar las anteriores fórmulas.

En ambos convenios aprobados, se estableció como principio para el financiamiento, que las universidades promoverían la generación de recursos propios adicionales al FEES, fijándose como política el incremento de éstos hasta un 14.05% entre las cuatro universidades públicas. A este respecto, cabe destacar que la Universidad de Costa Rica desde 1986 genera recursos propios por montos absolutos y relativos mayores a los establecidos para las cuatro universidades juntas.

En lo que corresponde al FEES resulta necesario indicar que la estabilidad institucional, la tranquilidad y el desarrollo, se han dado gracias al mecanismo que desde 1988 se fijó para asignar los recursos del FEES y que se consolidó con el Convenio de Financiamiento para la Educación Superior para los períodos 1989-1993 y 1994-1998. Los números son claros y contundentes; el presupuesto universitario ha crecido y ello ha permitido la fuerte inversión en infraestructura, equipamiento y en el mejoramiento salarial de los funcionarios.

En números, el crecimiento del FEES se refleja en el cuadro de la siguiente página de la OPLAU.

Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ministro de Educación Pública, viceministro de Cultura, Juventud y Deportes, ministro de la presidencia y canciller de la República. En vida fue un gran opositor del Parlamento Centroamericano, se distinguió como relator especial de la ONU en Chile de 1985 a 1990 (por lo que recibió la condecoración de la Orden del Libertador Bernardo O'Higgins) y presidió durante 14 años la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para Guinea Ecuatorial. Actualmente fungía como rector de la Universidad de La Salle. Antes de su muerte fue homenajeado por el Colegio de Abogados, que le otorgó el galardón Fernando Baudrit Solera, y obtuvo el premio Manuel María Peralta de la Asociación Costarricense de Derecho Internacional. Desde 1984 comenzó a sufrir de una dolencia cardíaca que lo obligó a someterse a un delicado tratamiento de las coronarias y poco después se le aplicó un doble marcapaso. La última intervención quirúrgica en el corazón se le practicó en 1989.

- Al amparo del artículo 20 de la nueva ley de Justicia Tributaria, la Dirección General de Tributación Directa clausuró por dos semanas a seis empresas, ubicadas en San José y Alajuela, en las que detectó la no entrega de facturas autorizadas. Este

es el quinto grupo de comercios que se cierran desde que la citada ley entró en vigencia, penalizando de esta forma a 35 negocios hasta la fecha de los 300 que mantiene en lista por irregularidades en las facturas. La nueva Ley Tributaria faculta a la administración para clausurar por 15 días los establecimientos que no emitan comprobantes, no perciban el monto del impuesto correspondiente, no presenten la declaración o no enteren al fisco de los tributos retenidos.

- Durante la quinta Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos realizada en Managua fue divulgada una propuesta del Parlamento Centroamericano que pretende la creación de una única nacionalidad centroamericana. La Cancillería de Costa Rica calificó la iniciativa de "poco oportuna" y reaccionó con cautela ante esta. El proyecto cuenta con el apoyo explícito de El Salvador y Honduras. Dicha propuesta debe aún ser enviada a la secretaría general del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), para que sea notificado en forma oficial a los presidentes de las repúblicas centroamericanas. Los principales puntos del polémico proyecto de la ciudadanía centroamericana aprobado por el PARLACEN son: la creación de la ciudadanía centroamericana como la única para todos

AÑO	MONTO FEES	CRECIMIENTO %
1987	2.375.772.000	13.14
1988	2.793.898.200	17.60
1989	3.315.901.800	18.68
1990	4.501.299.700	35.75
1991	5.771.500.000	28.22
1992	7.110.000.000	23.19
1993	7.994.100.000	12.43
1994	9.581.700.000	19.86
1995	11.743.330.000	22.56
1996	12.917.660.000	10.00 *

* El dato definitivo dependerá de la inflación de 1996

En general, el presupuesto total de la Universidad ha tenido un aumento gradual en los años del período señalado, que va del 13.1% en 1987 a un 24.6% en 1995, según se puede observar en el siguiente cuadro elaborado por la Oficina de Planificación Universitaria.

FEES UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
1986-1996
En colones corrientes

AÑO	FEES UCR	FEES UCR MAS TRANSFER DEL. GOB. CENTRAL	CRECIMIENTO
1987	2.375.772.000,00	2.375.772.000,00	13,14
1988	2.793.898.200,00	2.793.898.200,00	17,60
1989	3.315.901.800,00	3.315.901.800,00	18,68
1990	4.501.299.700,00	4.501.299.700,00	35,75
1991	5.771.500.000,00	5.771.500.000,00	28,22
1992	7.110.000.000,00	7.110.000.000,00	23,19
1993	7.994.100.000,00	7.994.100.000,00	12,43
1994	9.581.700.000,00	9.873.300.000,00	23,51
1995	11.743.330.000,00	12.307.100.000,00	24,65

Fuente: Oficina de Planificación Universitaria

Indudablemente, estos números demuestran la importancia del FEES y del Convenio de Financiamiento para la Educación Superior y el grado de cumplimiento que se le ha dado a las normas constitucionales que garantizan el patrimonio financiero para las Universidades.