



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**Al contestar refiérase
al oficio N° 08785**

13 de setiembre, 2010
DFOE-SOC-1014

Doctor
Leonardo Garnier Rímolo
Ministro
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Ministerio de Educación Pública sobre obligatoriedad que tienen las universidades públicas de presentar el PLANES, con el detalle de los egresos de operación e inversión.

Se atienden los oficios DM-3786-07-10 del 22 de julio de 2010 y DM-4092-08-10 del 10 de agosto de 2010, mediante los cuales solicita el criterio de esta Contraloría General, en cuanto a la obligatoriedad que tienen las universidades públicas de presentar el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES), con el detalle de los egresos de operación e inversión de dichos centros de enseñanza, como requisito para suscribir el nuevo convenio de financiamiento que regirá durante el período 2011-2015, el cual al momento de la gestión estaba siendo negociado por los rectores de las universidades públicas junto con los Ministros de Hacienda, Educación, Planificación y Ciencia y Tecnología.

Señala que este órgano contralor en el oficio N° 1 2078 del 19 de noviembre de 2009, mediante el cual se aprobó el presupuesto 2010 de la Universidad de Costa Rica, en el inciso b) del punto 4 Otros Asuntos, indicó *“que la asignación presupuestaria que se está aprobando proveniente del FEES, es producto de una negociación que se dio al margen de la firma del nuevo convenio que regirá para el quinquenio 2010-2015. Otro elemento a tomar en cuenta para el desarrollo de las futuras acciones a programar por la Universidad, es contar con el nuevo y renovado Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES) para el quinquenio indicado...”*.

Manifiesta que uno de los obstáculos que se ha enfrentado en la negociación, radica en la dificultad para las universidades de cumplir con lo establecido en el artículo 85 constitucional en cuanto a la presentación del PLANES al 30 de junio de este año, en el que se contemple la información sobre los egresos de operación e inversión, así como la pretensión de los señores rectores de condicionar la presentación de esos egresos, sólo si el Gobierno les garantiza de previo que todo lo que soliciten será incorporado automáticamente en el Presupuesto Nacional.

Aún cuando se tiene noticia de que ya se logró un acuerdo para la asignación de recursos al Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES), se emite la siguiente opinión con el ánimo de aclarar las dudas jurídicas y

técnicas en torno a la utilización del PLANES en los procesos de negociación del financiamiento para las universidades.

En primer término, es importante tener en cuenta que el artículo 85 de la Constitución Política es el pilar en que se fundamenta el financiamiento de la educación superior universitaria estatal costarricense. Dicho numeral señala lo siguiente:

*“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. Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, lo pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan./ 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. Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa**”.* (El destacado no es del original).

De la norma transcrita se extrae el mandato constitucional para el Estado, de dotar de patrimonio propio a las universidades, creándoles rentas propias independientemente de las originadas por esos centros de enseñanza superior, así como, mantener un fondo especial para el financiamiento de la educación superior cuyas rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.

Por su parte y en lo que respecta al órgano coordinador de la educación superior universitaria estatal, se extrae que es al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), al que le corresponde la obligación ineludible de elaborar el PLANES¹.

¹ El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) fueron constituidos mediante el Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, firmado por los rectores de las tres universidades existentes hasta ese momento, el 4 de diciembre de 1974. Mediante la Ley N° 6162 del 30 de noviembre de 1977 se le otorgó la personalidad

En esa línea, de la transcripción anterior se aprecia que la norma establece que el PLANES debe incluir tanto los egresos de operación como de inversión necesarios para el buen desempeño de las instituciones de educación superior estatales, por tanto está claro que las universidades están obligadas a presentar esa información dentro del PLANES.

En cuanto a si el PLANES y la información que contiene debe ser utilizada en la negociación del FEES, se deduce que sí, dado lo que indica el penúltimo párrafo del artículo 85 constitucional, en el sentido de que *“El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, **señalada en el plan**”*. Se entiende en este caso que es el plan negociado entre las partes, esa era la intención del legislador, ya que según se desprende de un análisis de las actas legislativas, originalmente el proyecto de reforma al citado artículo 85², cuyo propósito era garantizar a nivel constitucional el financiamiento de las entidades públicas de educación superior, señalaba, en lo conducente:

“...El cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal, de común acuerdo con el Poder Ejecutivo, preparará un Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal...”

En la exposición de motivos de dicho proyecto, se indicaba:

“En buena política hacendaria y presupuestaria, el volumen total de gastos de todo ente público debería fijarse en función de los planes de trabajo y de las metas que en el mismo se proponga alcanzar, dentro de las prioridades y alcances de un plan nacional de desarrollo. Sin embargo, en la práctica, los presupuestos de los entes descentralizados, incluyendo el de las universidades, como lo hemos criticado en forma reiterada, se elaboran en forma muy deficiente, sólo para cumplir un requisito de carácter legal, por cuanto no proporcionan ninguna información respecto a planes de trabajo ni sobre las metas que procuran lograr y, en consecuencia, tampoco proporcionan la información necesaria para un análisis adecuado de los costos de su gestión. Esos presupuestos, más bien reflejan un divorcio total entre los requerimientos de recursos y las necesidades de gastos de los diferentes programas, que da origen a un sinnúmero de modificaciones presupuestarias en el transcurso de cada ejercicio fiscal, lo cual constituye una prueba inequívoca del desorden presupuestario que caracteriza a esas instituciones...” (Folios 1 y 2 del expediente legislativo).

jurídica al CONARE y se consignaron en esta Ley las funciones correspondientes, de conformidad con las que le fueron definidas en el Convenio de Coordinación mencionado con anterioridad. Por Ley N° 6580 del 18 de mayo de 1981, fue reformado el texto del artículo 85 de la Constitución Política; dándole rango constitucional al cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, que se encargaría de distribuir las rentas asignadas a las universidades y de preparar un Plan Nacional para la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES).

² Expediente legislativo en el que constan las actas de aprobación de la Ley N° 6580 del 18 de mayo de 1981.

En concordancia con lo anterior, el PLANES constituye un instrumento de planificación de mediano plazo que debe establecer los objetivos estratégicos de las universidades públicas conforme los “lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo”, de ahí que los planes de mediano plazo y anuales de esas universidades deben estar alineados con dicho Plan.

En ese sentido en las actas legislativas del proyecto en mención, uno de los diputados presentes manifestó lo siguiente:

“...Creo que estamos arribando a una fórmula aceptable. El dilema ha sido encontrar un equilibrio entre la necesidad de que haya un plan de desarrollo de la educación superior que concuerde y que se coordine con el Plan Nacional de Desarrollo, y que dentro de ese equilibrio podamos nosotros inyectar la suma necesaria de recursos para que las instituciones de educación superior del Estado funcionen correctamente. Y desde luego, dentro de ese equilibrio buscar también que no quede lesionada de ninguna manera la autonomía de las universidades. En este sentido es preciso decir que la autonomía de las universidades no debe ser entendida como el funcionamiento anárquico, como el funcionamiento indiscriminado o incontrolable de las universidades.”

Estos conceptos fueron fortalecidos posteriormente con la emisión de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que si bien no aplica totalmente a las universidades, si les aplica en sus principios según su artículo 1; y con la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, en cuanto se establece que la Administración Pública está sometida a un proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Sobre este particular, se notan avances en la negociación que recién se acaba de concluir, pues en el considerando 6 del Acuerdo para la Firma del Convenio FEES 2011-2015, se indica lo siguiente:

“Las autoridades universitarias informaron que los ejes del PLANES 2011-2015 se orientarán hacia: mejorar la capacidad de las instituciones para responder en forma innovadora a las demandas y necesidades del país; el beneficio de un mayor número de estudiantes con igualdad de oportunidades, así como asegurar la permanencia y el éxito académico de los estudiantes; la creación de ambientes de aprendizaje estimulantes; la integración de la ciencia y la tecnología al desarrollo de los sectores sociales y productivos; el desempeño institucional ágil y transparente. El gobierno declara que está a la espera de la presentación del documento definitivo de PLANES en los términos establecidos en la Constitución Política, el cual debe ser la base del planeamiento detallado del sistema universitario. Como corresponde, ambas partes reiteramos que el PLANES es el documento estratégico de la planificación universitaria pública nacional e instrumento idóneo para su adecuado desarrollo. Igualmente, que el financiamiento universitario es un tema de especial interés público,

DFOE-SOC-1014

5

13 de setiembre, 2010

que se rige por los principios fundamentales de planificación, transparencia, eficacia, eficiencia, evaluación y rendición de cuentas.”

En ese sentido, se señalaron algunos compromisos sobre la gestión de las universidades en el numeral 7 de los Acuerdos, que deben ser incluidos en el PLANES y en los planes institucionales de cada uno de los centros de enseñanza superior. Es importante que en estos planes se incluyan metas concretas e indicadores que permitan la rendición de cuentas.

Por tanto, en respuesta a la consulta, se concluye que el CONARE debe presentar el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES), con el detalle de los egresos de operación e inversión de dichos centros de enseñanza, el cual constituye un parámetro para negociar y suscribir los convenios de financiamiento de las universidades.

Atentamente,

Licda. Giselle Segnini Hurtado
GERENTE DE ÁREA

GSH/JCBS/RRM/MRF/jsm

C.i: Consejo Nacional de Rectores
Archivo Central

G: 2010000433-16

NI: 14137