



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

FCS Facultad de  
Ciencias Sociales

7 de noviembre de 2022  
FCS-624-2022

Dr. Germán Vidaurre Fallas  
Director  
Consejo Universitario

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. En adición al oficio FCS-615-2022 relacionado con el criterio sobre el proyecto de ley denominado "***Ley reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior, expediente 23.380***", me permito trasladarle las respuestas de la Escuela de Geografía y la Escuela de Ciencias Políticas.

Atentamente,

UCR Firmado  
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana

avc

C.  
Archivo  
Adjunto: FCS-105-2022





4 de noviembre de 2022  
**ECP-1095-2022**

Dra. Isabel Avendaño Flores  
Decana  
Facultad de Ciencias Sociales

Estimada señora:

En seguimiento a sus atentos oficios FCS-586-2022 y FCS-597-2022, me permito hacer de su estimable conocimiento que esta unidad solicitó la colaboración del Dr. Andrés León Araya, del Dr. Sergio Salazar Araya, de la Dra. María Paula Barrantes Reynolds y la M.Sc. Eugenia Aguirre Raftacco, para el análisis y pronunciamiento respecto al proyecto denominado *Ley reguladora del fondo especial para la educación superior*, Expediente N.º 23.380, quienes concluyeron lo siguiente:

Consideraciones:

**Objetivo del proyecto:**

El proyecto propone regular el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) garantizado en el artículo 85 de la Constitución Política, mediante una ley.

**Aspectos de trámite:**

1. El proyecto de ley fue presentado el 6 de octubre de 2022.
2. Consta de 10 artículos y será reglamentada por el Poder Ejecutivo. Igualmente, indica que entraría a regir a partir del año presupuestario posterior a la publicación de la ley.
3. Es una iniciativa del Poder Ejecutivo. Para su presentación acompañaron la firma del Presidente de la República, la Ministra de Educación Pública, Anna Katharina Müller Castro y el Ministro de Hacienda, Nogui Acosta Jaén.





4. Al día 26 de octubre de 2022, fecha de consulta para la elaboración de este criterio, no había sido asignado a ninguna comisión legislativa para su estudio.

### **Valoración general del proyecto**

El proyecto sostiene que en “la disposición constitucional”, el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal “nunca fue creado”, partiendo de que lo que se establece en el artículo 85 de la Constitución Política de Costa Rica (CPCR), es algo distinto de lo que se negocia por medio de la Comisión de Enlace del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), lo que da pie para que los y las proponentes del proyecto establezcan que su principal objetivo es regular un mandato constitucional que no está actualmente regulado.

Una segunda premisa que establece el proyecto, y que también resulta equívoca, es que existe una relación de competencia o de “suma cero” entre ciertos rubros de egreso del FEES, específicamente entre los salarios y las becas. Es decir, el proyecto parte del supuesto de que un incremento salarial a las personas trabajadoras de las universidades públicas, implica de forma directa un decrecimiento en las becas y en los procesos de regionalización.

Por otra parte, el hecho de que un porcentaje significativo del presupuesto se utilice en salarios no es anormal ni irregular. Las universidades son centros de generación de conocimiento especializado, y el recurso humano es el recurso más importante. Debe tomarse en cuenta además que los salarios del personal docente y de investigación de las universidades deben reconocer la formación altamente calificada que este tiene..

En tercer lugar, el proyecto parte de la premisa de que el actual estado de situación sobre la relación de la educación superior pública con el mercado laboral es de desconexión e incoherencia, tomando como referente del mercado laboral, ciertos sectores específicos de la empresa privada. Sin ofrecer datos concretos, el proyecto establece que “a lo largo de los años se ha presentado un divorcio entre las carreras solicitadas por la empresa privada y las habilidades o destrezas que buscan y el perfil de los graduados (...) El desajuste proviene de las destrezas que requiere el mercado laboral de sus potenciales trabajadores: innovación, habilidades de comunicación, liderazgo e inteligencia emocional”.

La afirmación no solo es infundamentada, sino que resulta ofensiva hacia las instituciones de educación superior pública y las personas trabajadoras y estudiantes que las animan, a quienes carecerían, en esa línea, de capacidad de innovación, habilidades de comunicación, liderazgo e inteligencia emocional. La afirmación evidencia, además, una seria confusión o ignorancia sobre el valor público asociado al quehacer de estas instituciones.



La jerarquización de carreras según las necesidades del mercado laboral y, en general, la mercantilización de la educación pública y su reducción a una venta de servicios va en contra del ethos de la universidad, máxime en universidades con una vocación humanista y de fomento del pensamiento crítico como la Universidad de Costa Rica. Esta clase de pensamiento utilitarista que jerarquiza las disciplinas termina en el cierre de carreras que se consideran menos útiles o rentables, como las de las áreas de Letras y las Artes, lo cual tiene un grave impacto en el sector cultural del país y su capacidad de innovación y pensamiento crítico.

Este es el curso seguido por otros países con resultados deplorables como el cierre de carreras que en Costa Rica han tenido un desarrollo histórico muy importante, y desde las cuales se ha hecho producción científica relevante en áreas como antropología, historia, y lenguas modernas.

La línea de argumentación del proyecto de ley sugiere además que profesionales en Ciencias Sociales no pueden trabajar en una empresa. No necesariamente una persona de Ciencias Sociales, por ejemplo, no pueda trabajar en una empresa. Los egresados tienen una serie de habilidades transferibles que pueden poner en ejercicio en diversos ámbitos laborales, como la capacidad de análisis, de levantamiento y sistematización de información, el pensamiento creativo y la capacidad de dar y recibir realimentación, por ejemplo.

No puede decirse tampoco que profesionales formados en disciplinas que no sean STEM no puedan contribuir a la solución de problemas complejos, como el cambio climático o las pandemias. Precisamente la perspectiva inter y transdisciplinaria requiere de especialistas en diversos ámbitos. De hecho, ya hay propuestas y proyectos en curso que combinan disciplinas de las Ciencias Sociales y las Ciencias Básicas <https://www.giga-hamburg.de/en/research-and-transfer/projects/german-latin-american-centre-infection-and-epidemiology-training>

Si se observa la conformación misma de la Asamblea Legislativa, se evidencia que treinta de las personas diputadas son profesionales en Derecho, Economía, Ciencias Políticas, Filosofía y Educación. Justamente la toma de decisiones y la reflexión sobre los problemas sociales que acaecen al país son objeto de estudio propio de las Ciencias Sociales.

Finalmente, la interpretación de la norma sobre la autonomía universitaria debe hacerse en integración con la interpretación de la norma sobre la libertad de cátedra. La autoorganización y el autogobierno constituyen, en una institución de educación, aspectos que versan de forma directa sobre los contenidos, formatos y orientaciones de las actividades sustantivas de estas (docencia, investigación y acción social).

La Universidad de Costa Rica es la quinta mejor universidad en América Latina. Esto lo ha hecho a partir de este principio de autonomía universitaria. No puede achacarse



problemas en áreas como docencia, investigación y acción social, cuando los *rankings* internacionales indican lo contrario. *¿Puede el Estado garantizar que con una reducción sustancial del presupuesto, de los salarios y una mayor injerencia vaya a mantener estos estándares académicos?*

**Observaciones por artículo del proyecto:**

Artículo	Observación o comentario
<p>ARTÍCULO 1- Créase el Fondo Especial para la Educación Superior como un mecanismo de financiamiento del desarrollo académico, investigativo y profesional de las universidades públicas, dentro de los principios de solidaridad y excelencia académica.</p> <p>El propósito de este fondo es promover la regionalización, la promoción de las becas y la inversión en infraestructura física y el equipamiento son factores prioritarios, en todo el país, incluyendo las regiones con menor nivel de inclusión.</p>	
<p>ARTÍCULO 3- El Fondo será administrado por el Banco Central de Costa Rica. Cada mes las respectivas universidades deberán hacer las solicitudes de fondos, de acuerdo con su programación de gasto. Cualquier excedente que quede, al finalizar el ejercicio económico pasará a caja única del Estado.</p>	
<p>ARTÍCULO 4- Crease el Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal estará integrado por:</p> <p>a) el Consejo Nacional de Rectores (CONARE);</p> <p>b) El Ministro de Educación Pública o el representante que éste designe,</p> <p>c) El Ministro de Hacienda o el</p>	<p>Resulta contradictorio la intención del Ejecutivo de crear órganos colegiados, cuando en otras iniciativas de ley se procura la eliminación de órganos colegiados desconcentrados de la administración pública. Tal es el ejemplo del proyecto de ley 21.114 que procura eliminar los órganos desconcentrados del MOPT y el expediente 23.105 que</p>



<p>representante que éste designe, d) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o el representante que éste designe y, e) El Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones o el representante que éste designe.</p> <p>La Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), será el órgano técnico encargado de dar soporte administrativo al Consejo.</p>	<p>busca cambiar la naturaleza jurídica de un número de órganos desconcentrados para que la responsabilidad la asuma el Ministerio de turno.</p> <p>Adicionalmente, se entiende que se intenta equiparar la conformación de la Comisión de Enlace con la creación del Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal.</p> <p>Ello, sin embargo, no aclara quién preside el órgano según la redacción propuesta, y no se establece detalladamente si la representación de CONARE corresponde a los rectores de las cinco universidades públicas o a quien preside el CONARE.</p> <p>Finalmente, es de destacar que se anula en el consejo propuesto la participación del movimiento estudiantil.</p>
<p>ARTÍCULO 5- Corresponderá al Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal. Para estos efectos deberá elaborar un Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, las perspectivas de desarrollo de la investigación y extensión universitaria al crecimiento económico, social y ambiental del país.</p> <p>Este plan deberá definir metas, indicadores y resultados esperados de corto, mediano y largo plazo. Para lo cual se elaborará un plan quinquenal y se definirán informes a los tres años del plan y al finalizar el quinquenio.</p>	<p>El alcance de la función asignada al CCESUE depende directamente del proceso político y de coordinación y negociación en la construcción del "Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal", una instancia en la que las representaciones son minoritarias para las universidades (CONARE) y mayoritarias para el Ejecutivo (además de nulas para el sector estudiantil). Esto podría generar efectos nocivos sobre la autonomía universitaria, en la medida en que se den escenarios en los que se construyan planes de desarrollo educativo orientados por los intereses y prioridades del gobierno, por encima de aquellos definidos por los propios procesos de trabajo (investigación, docencia y acción social) de las universidades.</p>



<p>ARTÍCULO 6- Cada una de las universidades públicas presentarán sus propuestas de planes quinquenales con el respectivo presupuesto, incluyendo todos los gastos necesarios para su funcionamiento, propuestas de investigación, becas y demás gastos. De igual forma, ese presupuesto deberá incorporar resultados esperados de corto, mediano y largo plazo desde el punto de vista de los estudiantes y del aporte al país.</p>	<p>Debería decir “personas estudiantes”.</p> <p>No se aclara lo que se entiende por “desde el punto de vista de los estudiantes”, sobre todo en el marco de una ley que excluye la representación de este sector de las instancias de decisión.</p>
<p>ARTÍCULO 7- Para la distribución entre las instituciones públicas del Fondo Especial para la Educación Superior, tomará en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a) Las necesidades educativas de la sociedad costarricense esbozadas en el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>b) La propuesta académica de las universidades públicas y su pertinencia con el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>c) Las propuestas de regionalización y el impacto social de la propuesta de las universidades (becas a alumnos de bajos ingresos, poblaciones vulnerables, desarrollo rural, impacto en el empleo, entre otras)</p> <p>d) Las propuestas de investigación y extensión social de las universidades públicas y su impacto en el desarrollo económico y social de las poblaciones objetivo.</p> <p>e) La propuesta de las universidades públicas para el fortalecimiento del sistema educativo en preescolar, formación de docentes, gestión educativa y promoción de la calidad y permanencia en las aulas, tomando en cuenta los sistemas de matrícula.</p> <p>f) Los indicadores de gestión que son tomados en cuenta para la asignación de</p>	<p>Se señalan a continuación comentarios sobre cada uno de los criterios, siguiendo su numeración. Por tanto, el comentario a) corresponderá específicamente al inciso a) del artículo:</p> <p>a) El Plan Nacional de Desarrollo no contiene en su naturaleza indicaciones sobre necesidades educativas, ni las diagnóstica ni las propone. El instrumento según su naturaleza, establecida en el Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, establece que el Plan Nacional de Desarrollo es: “(...) <i>el marco orientador de las políticas del Gobierno de la República para un período de cuatro años (...)</i>” (Artículo 10, Decreto N° 37735-PLAN)</p> <p>b) Sujetar la oferta académica de las universidades públicas a un documento como el Plan Nacional de Desarrollo, que es elaborado por cada Gobierno y modificado al cierre de su mandato constitucional con base en el Plan de Gobierno presentado por el Partido ante el TSE, sujetaría la oferta académica a los vaivenes políticos de turno. Lo cual además, se separa de la lógica de los</p>



<p>los fondos públicos</p> <p>g) La cantidad de profesores requeridos en las universidades con base al número de alumnos matriculados.</p>	<p>procesos de planificación de la oferta académica que actualmente siguen las universidades públicas.</p> <p>c) Los procesos de regionalización, impacto social, así como propuestas de investigación y extensión social, indicadas en el inciso d) varían conforme el desarrollo institucional de cada universidad pública. No es materia comparable en tanto cada universidad tiene sus propias capacidades institucionales y limitaciones. Castigar a las universidades según el impacto además pone a la administración en una posición compleja, puesto que el país y desde la administración pública no existen suficientes capacidades relacionadas con la realización de evaluaciones de impacto.</p> <p>d) Ver comentario anterior.</p> <p>e) El sistema educativo de preescolar es responsabilidad del Ministerio de Educación Pública.</p> <p>f) Las universidades públicas ya brindan reportes de gestión a la Contraloría General de la República.</p> <p>g) Cada disciplina tiene dinámicas de docencia particulares. Pensar que el número de estudiantes por persona docente es algo estandarizado desconoce la particularidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje.</p>
<p>ARTÍCULO 8- Se le prohíbe al Consejo de Rectores, destinar recursos públicos, a otros fines que no sean los que correspondan a la correcta distribución entre las universidades del FEES.</p>	<p>La redacción del artículo tiene problemas en tanto no queda claro en qué consiste "la correcta distribución entre universidades del FEES". Igualmente, no se aclara si del FEES se</p>



<p>No podrán destinarse con dichos fondos públicos, nuevos pluses de naturaleza salarial para los rectores, directores o personal a cargo.</p>	<p>podrán destinar fondos a financiar CONARE, que hoy alberga la OPES a la que se le están recargando funciones en los artículos supra. Igualmente, la redacción del segundo párrafo desconoce los pluses salariales como componentes de los salarios de los funcionarios universitarios actuales. No queda claro, además, si incluye a todo el funcionariado universitario.</p>
<p>ARTÍCULO 9- Las Universidades Públicas deberán presentar anualmente al Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal y a la Contraloría General de la República un informe financiero de la ejecución de los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior. Además de incluir el cumplimiento de los indicadores establecidos, los logros alcanzados y los resultados del Plan de Desarrollo de la Educación Universitaria Estatal. Junto con dicho informe, los rectores de las distintas universidades tendrán que certificar que la distribución y liquidación del presupuesto de las universidades que representan, han cumplido con los criterios establecidos en el artículo 7 de la presente ley.</p> <p>El Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal deberá de poner en conocimiento de la Contraloría General de la República dicho informe.</p> <p>La Contraloría General de la República deberá emitir su criterio respecto al informe rendido, por parte de CONARE, cuyo incumplimiento injustificado constituirá falta grave contra la Hacienda Pública y será sancionada según lo indicado en el artículo 68 de la Ley N.º</p>	<p>Dicho lo anterior sobre el efecto nocivo de anclar la definición de metas e indicadores del quehacer universitario a los planes de desarrollo, este artículo habilita además una vía penal para sancionar el incumplimiento del anclaje mencionado. En el marco de una ley que disminuye la capacidad de negociación de CONARE en la construcción de los planes de desarrollo, lo anterior implica una afectación muy significativa en la estabilidad de procesos de trabajo científicos que no pueden estar sometidos a las orientaciones dadas con cada cambio político.</p>



ECP-1095-2022

Página 9

7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, de 7 de setiembre de 1994. Lo anterior, sin demérito de lo dispuesto en el artículo 339 de la Ley N.º 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970.	
---	--

En vista de las apreciaciones de los especialistas, manifiesto que estoy de acuerdo con las observaciones realizadas al proyecto denominado *Ley reguladora del fondo especial para la educación superior*, Expediente N.º 23.380

Le informo que el criterio se envía hasta este momento debido a circunstancias fuera de nuestras manos, le pido disculpas por la demora y agradezco de antemano su comprensión.

Con toda consideración y estima,

Dr. Gerardo Hernández Naranjo  
Director

GHN/JLM

C. Archivo



## Fwd: Respuesta al Oficio FCS-586-2022 y Comentarios al Proyecto de Ley 23380



**De** Anabelle Vargas <anabelle.vargas13@gmail.com>  
**Destinatario** DECANATO.FCS <DECANATO.FCS@ucr.ac.cr>  
**Fecha** 2022-11-07 09:30

----- Forwarded message -----

**De:** Isabel Avendaño-Flores <[isabel.avendano@ucr.ac.cr](mailto:isabel.avendano@ucr.ac.cr)>  
**Date:** vie, 28 oct 2022 a la(s) 19:34  
**Subject:** Fwd: Respuesta al Oficio FCS 586-2022 y Comentarios al Proyecto de Ley 23380  
**To:** Anabelle Vargas <[anabelle.vargas@ucr.ac.cr](mailto:anabelle.vargas@ucr.ac.cr)>

----- Mensaje reenviado -----

**De:** <[direccion.eg@ucr.ac.cr](mailto:direccion.eg@ucr.ac.cr)>  
**Fecha:** El vie, 28 de oct. de 2022 a la(s) 6:41 p. m.  
**Asunto:** Respuesta al Oficio FCS 586-2022 y Comentarios al Proyecto de Ley 23380  
**Para:** Isabel Avendaño Flores <[isabel.avendano@ucr.ac.cr](mailto:isabel.avendano@ucr.ac.cr)>  
**Cc:** <[jefatura.eg@ucr.ac.cr](mailto:jefatura.eg@ucr.ac.cr)>, ANGIOLETTE NATALIA LORIA HERNANDEZ <[angiolette.loria@ucr.ac.cr](mailto:angiolette.loria@ucr.ac.cr)>

Estimada Señora Decana.

En respuesta al Oficio FCS-586-2022, en el que solicita a la Escuela de Geografía su criterio sobre el Proyecto de Ley 23380 sobre el reglamento del Fondo Especial sobre la Educación Superior (FEES). Me complace enviarle a continuación, con mis sinceras disculpas por el atraso en responderle, mis comentarios a dicho proyecto de ley.

El Proyecto de Ley Reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) constituye una iniciativa por parte del Poder Ejecutivo cuyo resultado muestra serias deficiencias y carencias para una ley reguladora. Dichas deficiencias se detectan en la falta de datos concretos que respalden algunas de las aseveraciones plasmadas en la exposición de motivos que justifican este proyecto de ley. Para ilustrar este criterio, podemos señalar las siguientes inconsistencias:

1. En la página No. 5 el P.L. 23380 señala que las Universidades Públicas cuentan con un "extenso programa de becas que cubre a poco más del 50% de la población estudiantil y supera el 80% en las sedes regionales, también es cierto que los estudios actuales muestran una asignación de los recursos a gastos que no tienen que ver con este objetivo y que ponen en tela de juicio mantenerlo a largo plazo". Sin embargo, en ningún momento brinda ejemplos concretos de una asignación indebida de los gastos para programas de becas.
2. En la misma página 5, en el mismo párrafo inicial el texto también achaca la desviación de recursos para programas de becas a una masa salarial creciente en las Universidades Públicas, estableciendo que "Hoy los gastos en sueldos y salarios consumen una proporción muy alta del FEES y seguirá creciendo si no se establece un límite al crecimiento del gasto de las universidades". Nuevamente, el texto propuesto no aporta evidencias de esta desviación de fondos del FEES para Salarios, ni menciona que en la masa salarial del FEES no ha crecido en los últimos años en términos reales. También, es importante recordar que existen una gran cantidad de instituciones del sector público que tienen una alta proporción del presupuesto ordinario en salarios, y no por eso se haya justificado recortes presupuestarios arbitrarios.
3. En cuanto a la distribución regional del presupuesto y la diversificación de las carreras ofrecidas, si se han hecho esfuerzos notables en la redistribución del presupuesto y sobre todo en la inversión en infraestructura física en sedes regionales en los últimos años. Asimismo, la oferta de carreras en sede regionales se ha ido diversificando, aunque claro está que la demanda por otras carreras sigue relativamente baja.
4. En la página 8, se refiere el preámbulo del Proyecto de Ley a las definiciones y limitaciones a la autonomía, pero rescata el pronunciamiento de la Sala IV, señalando que las Universidades Públicas "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". Claramente, varios artículos de este Proyecto de Ley riñen con este principio constitucional, en particular su Artículo 5 en el que determina que "Corresponderá al Consejo de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal promover, fiscalizar y evaluar los resultados del financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal" Este consejo estará supeditado a la voluntad del Poder Ejecutivo representado por cuatro ministros de Estado que conforman con los rectores de las Universidades Públicas el Consejo de Coordinación de la Educación Superior.
5. Finalmente, en su Artículo 9 el proyecto de Ley le exige a los rectores de las Universidades Públicas presentar "un informe financiero de la ejecución de los recursos del Fondo Especial para la Educación Superior. Además de incluir el cumplimiento de los indicadores establecidos", deberán certificar si la distribución de estos recursos cumplen con los indicadores establecidos. Se deriva de esto que las universidades que no cumplen este Artículo verán sus presupuestos disminuir en el siguiente ejercicio presupuestario. Esto claramente atenta a la autonomía universitaria, y generará enormes dificultades para poder ejecutar y reportar niveles de distribución y ejecución de recursos, particularmente la Universidad de Costa Rica, siendo la más grandes y compleja de las universidades públicas.

Espero que estos comentarios y criterios sean aún oportunos. Quedo a la orden para aclararle cualquier duda al respecto.

Con Saludos Cordiales

Pascal O. Girot P.

**EG** Escuela de Geografía

**D.E.A. PASCAL GIROT PIGNOT**  
Director  
✉ pascal.girotpignot@ucr.ac.cr

2511- 4602 ✉ geografía@ucr.ac.cr 🌐 www.geografia.fcs.ucr.ac.cr 📷 geografiaucr 📺 Geografía UCR

SINAES  
CARRERA  
ACREDITADA  
COSTA RICA



**FCS** Facultad de Ciencias Sociales

**Dra. Isabel Avendaño Flores**  
Decana

2511- 6391  
8913- 6062  
isabel.avendano@ucr.ac.cr  
fcs.ucr.ac.cr