

A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA Y NACIONAL

Financiamiento estatal a las Universidades, una garantía constitucional

Luis Baudrit, Oficina Jurídica UCR
12 de octubre de 2016

En la última frase del artículo 84 de la Constitución Política se dispone que el Estado dotará de patrimonio propio a las Universidades públicas y colaborará en su financiación.

En el artículo 85 se repite que (a) el Estado dotará de patrimonio propio a las Universidades públicas; se agrega (b) que les creará rentas propias, (c) independientemente de las rentas originadas por estas instituciones, y que (d) mantendrá –con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES).

El financiamiento estatal a las Universidades públicas no es una simple colaboración del Estado –como si entregara una limosna-, sino que constituye una obligación de ineludible cumplimiento, creada por la Constitución Política. Con el propósito de que a las Universidades públicas se les garantice, de modo efectivo, el financiamiento necesario, el artículo 85 obliga al Estado a crear y a mantener un Fondo –con las rentas necesarias, que no pueden ser eliminadas ni disminuidas. La administración de ese Fondo corresponde al Banco Central, que lo pondrá a la orden de esas instituciones –en dozavos- conforme a la distribución acordada por el cuerpo encargado de la coordinación de la educación universitaria estatal (constituido por CONARE). En la realidad, este Fondo nunca fue creado ni mantenido por el Estado, ni administrado por el Banco Central, ni distribuido a las Universidades públicas.

El artículo 85 también establece que el cuerpo encargado de la coordinación (CONARE) elaborará un plan nacional para la educación superior (PLANES), que incluye los egresos de operación y los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las Universidades. Se trata de un plan quinquenal. De modo imperativo, la Constitución dispone que el Poder Ejecutivo incluirá la partida correspondiente (establecida en el PLANES) en el presupuesto ordinario de egresos de la República, ajustada conforme a la variación del poder adquisitivo de la moneda. En la elaboración del PLANES se tienen en cuenta, aunque no con carácter obligatorio, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo vigente. El PLANES es el resultado del proceso de planificación interno de las Universidades públicas, en el cual no interviene el Poder Ejecutivo. La determinación del monto que debería ser financiado por el Estado debería ser hecha unilateralmente por las Universidades; es decir, sin la participación del Poder Ejecutivo. A este Poder bastaría con comunicarle cuál es ese monto para que, sin variación alguna, lo incorpore en el presupuesto ordinario de la República. En la realidad no se ha operado de esta manera. Las Universidades públicas (o el CONARE) no han comunicado de modo unilateral al Poder Ejecutivo el correspondiente monto de la partida presupuestaria destinada a su financiamiento.

Este mecanismo se ha sustituido, en la práctica, por una negociación en la Comisión de Enlace, integrada por cuatro Ministros del Gobierno y por cuatro Rectores. El monto determinado en esa negociación debe ser incluido por el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto ordinario de la República y no puede ser objeto de disminución por la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa está obligada a cumplir con las disposiciones constitucionales que establecen el financiamiento de las Universidades públicas a cargo del Estado. Así como la Constitución obliga a que el presupuesto del gasto público en educación no pueda ser inferior al ocho por ciento (8%) del producto interno bruto (artículo 78), también obliga al Estado a cumplir con las obligaciones de financiamiento universitario establecidas por los artículos 84 y 85.

El indicado ocho por ciento (8%) del producto interno bruto destinado a financiar la educación estatal incluye también el financiamiento de la educación universitaria (artículo 78). En la Comisión de Enlace se ha llegado al acuerdo de que el financiamiento de las Universidades públicas corresponda, en forma escalonada, hasta llegar a alcanzar un uno y medio por ciento (1,5%) del producto interno bruto. Este acuerdo que define el monto del FEES, amparado en disposiciones constitucionales, no puede ser eliminado, ni disminuido, ni modificado por la Asamblea Legislativa.

La distribución interna del FEES, entre las Universidades estatales que tienen derecho a él, corresponde exclusivamente al cuerpo encargado de coordinar la educación universitaria estatal (CONARE) y no a la Asamblea Legislativa. En el proyecto de reforma al artículo 85 se pretendía que esta distribución fuera hecha de modo conjunto entre el cuerpo encargado de coordinar la educación universitaria estatal **y el Poder Ejecutivo**. En el texto aprobado fue eliminada la mención del Poder Ejecutivo. La Asamblea Legislativa carece totalmente de atribuciones para interferir de modo directo en esa distribución interna. Tampoco puede hacerlo de manera indirecta, como ocurriría si pretendiera disminuir el FEES (lo que, como se ha visto, no puede hacer) y trasladar, en forma arbitraria, el monto de tal disminución a alguna Universidad estatal, singularmente considerada, alterando de este modo la distribución acordada en el seno de CONARE.

El párrafo final del artículo 85 dice "... Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa".

Esta última disposición resulta inaplicable y no faculta a la Asamblea Legislativa para modificar ni disminuir el FEES resultante de las negociaciones en la Comisión de Enlace. En estas negociaciones se llega a un acuerdo unánime, no existen diferencias de criterio, ni diferendos de otra naturaleza.

El indicado párrafo final tenía sentido en el texto del proyecto de modificación al artículo 85, en el que el PLANES iba a ser elaborado por el cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal **de común acuerdo con el Poder Ejecutivo**. Esto último –el acuerdo con el Poder Ejecutivo- fue excluido del texto finalmente aprobado. Como en la definición del monto presupuestario del PLANES no puede existir diferendo, el párrafo final del artículo 85 resulta inaplicable, como ya se dijo.