



2 de diciembre del 2009
OCU-R-229-2009

Señor
Dr. Oldemar Rodríguez Rojas, Director
CONSEJO UNIVERSITARIO
PRESENTE

Estimado señor:

Como parte de la revisión que estamos realizando al Plan Presupuesto 2010, hemos considerado importante resaltar en primer instancia lo siguiente:

1. Llamamos la atención y reiteramos nuestra preocupación por el escaso tiempo con que contó el Consejo Universitario para analizar y aprobar el Plan Presupuesto, pese a que según la norma general de presupuesto G-2.13 indica que este documento presupuestario se debe presentar a dicho Órgano Colegiado a más tardar al finalizar la cuarta semana del mes de agosto.

En este caso específico se llevó a cabo el día 28 de setiembre una reunión en la Comisión de Administración y Presupuesto para conocer el Plan Presupuesto 2010 y el plenario lo aprobó en la sesión 5390 artículo único del 29 de setiembre del año en curso, en buena medida para cumplir con el plazo de entrega a la Contraloría General de la República. El incumplimiento del plazo mínimo para análisis que corresponde al Consejo Universitario ha sido reiterado por nuestra Oficina en los últimos años según se evidencia en los oficios OCU-R-081-2008 del 07 de julio del 2008 (Plan Presupuesto 2008) y OCU-R-145-2008 del 22 de setiembre del 2008 (Plan Presupuesto 2009).

2. También queremos reiterar la preocupación que expusimos el día 28 de setiembre en la citada reunión, a la cual fuimos invitados por la Comisión de Administración y Presupuesto, sobre la decisión de incrementar el porcentaje de anualidad en un 2.5%, dado que, como hemos insistido en diversas oportunidades ante ese Órgano Colegiado y la Rectoría, el sistema salarial de la Universidad sobredimensiona en nuestro criterio los incentivos relacionados con la antigüedad y contribuyen a generar un alto crecimiento vegetativo automático.

Hemos llamado la atención sobre la poca proporción que representa el salario base en relación con el Régimen de Méritos, donde para el 2010 se proyecta que el salario base únicamente alcanzaría un 43% y, si tomamos en consideración las proyecciones que aporta



la Oficina de Planificación Universitaria en el anexo 3 del Folleto de Información General sobre Presupuesto ¹y los cuadros de proyección de la Relación de Puestos 2010-2049², se observa que para el año 2020, aunque los montos del salario base y RRM difieren en estas proyecciones, el salario base alcanzaría un 32% del salario total.

Sobre esta relación, hemos indicado que: genera brechas importantes entre funcionarios que realizan labores similares, tiende a generar problemas en la contratación de funcionarios nuevos, se sobre estimula la antigüedad lo cual debilita la posibilidad de que se incentiven en mayor medida la productividad y el buen desempeño y hace menos administrable más rígido el sistema salarial (Oficios OCU-R-145-2007, OCU-R-145-2008).

3. Otro aspecto de singular importancia que se debe tomar en cuenta al asumir compromisos laborales adicionales en materia de anualidad en forma permanente, es que en la sesión 5367, artículo 11, del 01 de julio del año en curso se derogó el tope máximo del 90% por concepto de anualidades a todos los funcionarios y funcionarias de esta Institución y, por otra parte, hay que considerar las actuales condiciones del personal, derivadas de los cambios en los Regímenes de Pensiones, que prevén un periodo significativamente más prolongado en la vida laboral en la Institución.
4. Con respecto a la justificación de aumentar la anualidad de 3% al 5,5%, esto con el fin de equiparar la situación de todos los funcionarios y funcionarias de esta Universidad con los 70 profesionales de la Facultad de Odontología que se vieron beneficiados por un fallo judicial al derecho del reconocimiento del 5,5% por Antigüedad Médica, mediante la sentencia 2007-000760 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, consideramos oportuno señalar en principio que este tipo de disposiciones generales dadas por ley afectan la manera en que la Institución direcciona los esfuerzos de su recurso humano y no parecen estar directamente relacionados con la protección de una garantía constitucional.

Al respecto, los órganos directivos universitarios tienen la posibilidad de buscar los canales apropiados para fortalecer la autonomía universitaria, que sin duda pretendía facilitar el desarrollo de la gestión sustantiva sin interferencias del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que debiliten la capacidad de dirección, organización y manejo del recurso humano necesario para el logro de los fines institucionales.

En este sentido nos parece que generalizar la distorsión ocasionada por este fallo judicial, no es la única opción que tiene la Institución, más bien podría valorar otras posibilidades que no acrecienten las distorsiones que ya de por sí presenta nuestro sistema de salarios vigente. Entre las medidas, para mermar estas distorsiones podría incluso valorarse la posibilidad de legitimar la obligación de que un funcionario que se acoja con respaldo de ley, a un modelo de remuneración externo que no está ligado a garantías constitucionales, deba hacerlo en

¹ Salario Base ¢75.288 / Salario Base + RRM= ¢236.827 = 75.288/236.827= 32%

² Salario Base ¢93.319 / Salario Base + RRM= ¢293.701 = 93.319/293.701= 32%



forma integral y no solo para los rubros que le convenga; puesto que evidentemente genera la aplicación de un modelo de administración de salarios desnaturalizado.

5. En todo caso somos respetuosos de las políticas que aplique el Consejo Universitario en la definición del sistema salarial que más convenga a los intereses universitarios. No obstante, resaltamos que en este caso particular el aumento de la anualidad tiene una repercusión en las finanzas universitarias de largo plazo, dado que formaría parte de los derechos laborales de los funcionarios y funcionarias universitarias.

En este sentido la sostenibilidad de su financiamiento adquiere una relevancia particular. Llamamos la atención que en los documentos aportados en la reunión del día 28 de setiembre únicamente se incluye en la anexo 3 del Folleto de Información General sobre Presupuesto 2010 los siguientes tres cuadros:

- Resumen de ingresos-salarios, 2010-2020, donde solamente se detallan los ingresos destinados a salarios y el RRM.
- Proyección del Presupuesto de Fondos Corrientes 2010-2020, donde se indica los montos globales de los egresos.
- Proyección del costo de la aplicación de la Política Salarial 2010-2020.

Sobre estos datos resaltamos que no se incluye información que permita validar la conformidad de la metodología aplicada, ni valorar la pertinencia de los parámetros utilizados para realizar las proyecciones. Por otra parte, no se relacionan todos los ingresos con sus posibles egresos en fondos corrientes, ni se incluyen datos reales de los años anteriores en las mismas condiciones, a efecto de comprender la evolución que van a sufrir las diferentes variables.

Dado lo anterior, solicitamos mayor información a la Oficina de Planificación, sobre las proyecciones presupuestarias que respaldan el Plan Presupuesto 2010. Al respecto, la Oficina de Planificación Universitaria nos suministró hasta el día 3 de noviembre el cuadro “Costos Proyectados de la Relación de Puestos 2010-2049, con la aplicación del incremento de la anualidad de un 3% a un 5,5%”, con la indicación de que este era provisional puesto que requería ajustar la relación 80/20. Los cuadros e información definitiva nos fue remitida el 30 de noviembre en oficio OPLAU-1013-2009, a saber:

- Variables para el cálculo de proyecciones de gastos en la Relación de Puestos.
- Costos Proyectados de la Relación de Puestos 2009-2049. Basados en los presupuestos 2002-2008.
- Parámetros para el cálculo de la Relación de la Masa Salarial – Partidas Generales.
- Costos Proyectados de la Relación de Puestos 2010-2049.

Sobre estos datos resaltamos que de igual forma se incluye muy escasa información con respecto a la metodología aplicada, no se relacionan los datos proyectados con respecto al comportamiento histórico y difieren de los datos originalmente presentados en el Anexo 3



del folleto de Información General sobre el Presupuesto 2010; no obstante, los hemos considerado para este análisis puesto que están avalados por la OPLAU y sí incluyen una relación de los ingresos totales en fondos corrientes con los egresos proyectados en algunos rubros generales, por lo que es viable valorar si contribuyen a garantizar la estabilidad a largo plazo.

Con respecto a estos datos en el Anexo 1, le adjuntamos los cuadros aportados y realizamos el análisis de algunas de las variables que se describen o infieren en las proyecciones citadas, y de las cuales concluimos que existen importante inquietudes de orden metodológico que nos obliga a calificar como insuficientes los alcances del análisis para determinar el mínimo de los recursos requeridos por la Institución para su funcionamiento en el mediano y largo plazo, y mucho menos las posibilidades reales de lograr el crecimiento de los ingresos de la forma prevista.

6. Un aspecto para nosotros fundamental, para la posibilidad real de financiamiento de compromisos salariales adicionales por concepto de anualidad, es tener al menos para el mediano plazo la garantía de contar con recursos en una forma creciente que permitan sostener esta mayor erogación, situación que a nuestro juicio se debilita sustancialmente si no se cuenta en este periodo con la firma del nuevo Convenio de Financiamiento de la Educación Superior, donde se evidencie que se contará con los recursos necesarios. Debe tomarse en cuenta que en el acuerdo de la sesión No. 5402, artículo único, punto dos se indica que el aumento en la anualidad será reconocido a partir del 01 de enero del 2010 y su aplicación no tiene fecha límite.
7. Por otra parte, en el aporte que realiza la Administración sobre las implicaciones del aumento de la anualidad no se consideraron los efectos que esta medida va a generar en los proyectos del Vínculo Externo Remunerado que se administran por medio de la Oficina de Administración Financiera, y que cuentan con funcionarios cuyos salarios se calculan con la estructura salarial de la Universidad. Esto por ejemplo es el caso del Programas de Atención Integral de Salud (PAIS) y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructuras (LANAMME).

Por lo expuesto muy respetuosamente, indicamos las siguientes sugerencias:

1. Revisar el punto dos del acuerdo único de la Sesión 5390 del 29 de setiembre del 2009 para efectos de valorar la opción de adicionar una condición de ejecución al incremento en la anualidad hasta que se garantice en mayor medida su sostenibilidad financiera en el largo plazo, considerando las condiciones en que se apruebe el nuevo Convenio de Financiamiento de la Educación Superior y los análisis adicionales sobre la sostenibilidad financiera que le sugerimos solicitar a la Administración en la recomendación No.4.
2. Solicitar a la Comisión de Administración y Presupuesto que valore, en conjunto con representantes de la Rectoría y las oficinas técnicas, el tipo de decisiones administrativas



y movimientos presupuestarios que podrían ser analizados y aprobados en primera instancia por el Consejo Universitario previo a la presentación del Plan Presupuesto. Esto con el fin de garantizar los espacios de análisis que requiere ese Órgano Colegiado para tomar decisiones sobre temas de relevancia institucional que trascienden el Plan Operativo y el Presupuesto de un año específico.

Solicitar a la Administración:

3. Una valoración de la propiedad y pertinencia del Régimen de Incentivos vigente en la Institución, en especial la proporción que alcanza dentro del salario total los incentivos relacionados con la antigüedad, su efecto en otros incentivos y el nivel de crecimiento que presenta.
4. Un análisis de la sostenibilidad financiera a largo plazo que considere el comportamiento histórico y las tendencias de variables externas que han incidido en el Financiamiento de la Educación Superior, como lo son el comportamiento del FEES, el Fondo del Sistema, el Producto Interno Bruto Nominal, los ingresos del Gobierno Central, la inversión estatal en la Educación, el comportamiento de la inflación. Así como el comportamiento histórico, las tendencias y las políticas institucionales que afectan las variables internas, como es el crecimiento de los ingresos propios, crecimiento de plazas, la relación 80/20 entre otras.

En este análisis deben participar profesionales expertos en las materias que coadyuven a desarrollar los modelos predictivos requeridos en las condiciones que permita la técnica y la ciencia actual. Los análisis deben venir acompañados por las explicaciones de la metodología aplicada y los principales supuestos o criterios aplicados debidamente fundamentados.

5. Un análisis de la sentencia judicial 2007-000760 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia emitida el 10 de octubre del 2007, la cual se refiere al pago del reconocimiento del 5,5% por Antigüedad Médica a los profesionales en ciencias médicas que laboran o laboraron en la Facultad de Odontología de la Universidad de Costa Rica, con el fin de definir una estrategia para lograr que la Institución pueda administrar los incentivos y el régimen salarial, considerando los fines y particularidades de una organización universitaria; lo anterior, sin detrimento de cumplir con las garantías mínimas que con respaldo constitucional protegen a los trabajadores y a algunos servicios específicos en particular.
6. Un análisis de las remuneraciones, condiciones o pagos extraordinarios que reciben los funcionarios y funcionarias universitarias por leyes específicas y su relación con garantías o principios de orden constitucional, así como una estrategia para evitar desajustes o distorsiones excesivas que generen retribuciones injustificadas.



De usted con toda consideración

M.A. Jorge Padilla Zúñiga.
CONTRALOR a.í.
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Adjunto: Lo indicado

c.c.: Dra. Yamileth González García
RECTORA

M.Sc. Héctor González Morera
VICERRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Licda. Maritza Monge Murillo, Jefe
OFICINA DE PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA

Código 4-2-10-1-2009



ANEXO No 1

Consideraciones sobre las proyecciones presupuestarias a largo plazo que respaldan el Plan Presupuesto 2010.

Se realiza el siguiente análisis con la finalidad de poder valorar las variables utilizadas por la Oficina de Planificación en las proyecciones realizadas para determinar el requerimiento de recursos necesarios para asumir los costos de la Masa Salarial y las Partidas Generales en el largo plazo.

Para el análisis realizado se utilizó los cuadros suministrado por la Oficina de Planificación en oficio OPLAU-1013-2009 del 30 de noviembre, los cuales son:

- Variables para el cálculo de proyecciones de gastos en la Relación de Puestos.
- Costos Proyectados de la Relación de Puestos 2009-2049. Basados en los presupuestos 2002-2008.
- Parámetros para el cálculo de la Relación de la Masa Salarial – Partidas Generales.
- Costos Proyectados de la Relación de Puestos 2010-2049.

Entre algunas de las variables utilizadas por la Administración para la realización de las proyecciones están:

Variables	
FEES	Tasa de crecimiento
Ingresos Propios	Tasa de crecimiento
Salario Base	Costo de Vida
	Plazas Nuevas
	Política Salarial (2011)
RRM	Tasa de crecimiento
Cuotas Patronales	Tasas actuales
Otra Masa Salarial	Tasa de crecimiento
Partidas Generales	Relación 80/20



A continuación analizaremos algunas de las variables:

Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES)

Uno de los cálculos realizados por la Administración es el crecimiento mínimo que debería presentar el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior para atender los compromisos presupuestarios en el largo plazo.

Con base en la información del cuadro, la Administración inicia el periodo 2010 con un porcentaje de crecimiento del 14.959% del FEES, el cual se obtiene de la relación entre el FEES asignado a la Universidad y presupuestado para el periodo 2009 y el establecido para el 2010. Para los próximos 39 años los proyectan en función de cuanto porcentaje de ingresos necesita la Institución para poder cubrir la Masa Salarial y las Partidas Generales. Se proyecta un crecimiento anual que oscila entre 14.959% para el 2010 y un 12.9% para el 2049:

	FEES	
2009	103.473,99	
2010	118.952,25	14,959%

Con respecto a esta metodología observamos la necesidad de fundamentar la viabilidad de lograr el crecimiento mínimo requerido considerando el comportamiento histórico y las tendencias de las variables externas que han incidido en el Financiamiento de la Educación Superior como lo son el Producto Interno Bruto Nominal, los ingresos del Gobierno Central, la inversión estatal en la Educación y el comportamiento de la inflación.

El uso de las proyecciones de los ingresos propios y los egresos de la Institución no es suficiente para garantizar la sostenibilidad financiera en el largo plazo, en nuestro criterio es necesario también considerar las variables externas que influyen en la determinación del FEES y la viabilidad de la tasa de crecimiento estimada.

Ingresos Propios

Por otra parte la Administración utiliza como variable un incremento en los ingresos propios del 18.43% constante durante los 40 años de proyección que realizan. Este porcentaje se determina comparando en Fondos Corrientes únicamente el presupuesto del periodo 2009 con el presupuesto del 2010 con la información incluida es el presupuesto ordinario, de la siguiente manera:



(cifras en millones de colones)

	2009	2010
	P.O	P.O
Total Fondos Corrientes	122.140	139.440
(-) FEES	-103.474	-118.952
(-) Superávit Proyectos de Inversión	-2.300	-2.200
(-) Superávit de Compromisos	-7.025	-7.225
Ingresos Propios	9.341	11.063
		18.43%

Fuente: Presupuesto Ordinario 2009 y 2010

No obstante, si analizamos el comportamiento histórico tomando como base las cuentas utilizadas por la Administración para la obtención de los ingresos propios del 2009 y 2010; podemos notar que la conducta de las rentas propias no se comporta en forma constante sino que varía dependiendo del aumento o disminución de las cuentas que lo conforman, las cuales presentan diversas tendencias como se observa en los siguientes cuadros, lo cual a nuestro criterio contrasta con la decisión de prever un crecimiento constante del 18.43% en los próximos 40 años.

Como se puede observar en el siguiente cuadro del año 2005 al 2006 los ingresos propios aumentaron en un 47%; sin embargo, para el año 2007 el incremento fue de un 3% comparándolo con el periodo 2006.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
					P.O	P.O.
Total Fondos Corriente	59.066	75.639	92.986	108.167	122.140	139.440
(-) FEES	-49.106	-61.353	-70.810	-83.789	-103.474	-118.952
(-) Superávit Proyectos de Inversión			-7.045	-3.878	-2.300	-2.200
(-) Superávit de Compromisos	-3.292	-4.507	-5.105	-9.176	-7.025	-7.225
Ingresos Propios	6.668	9.779	10.026	11.324	9.341	11.063
		47%	3%	13%	-18%	18.43%

Fuente: Estados Financieros y Liquidación Presupuestaria
Se utiliza los ingresos reales en los años 2005 al 2008



Las cuentas de ingreso de mayor importancia relativa que conforman las rentas propias de la Institución son las siguientes:

Cuentas de Fdos Ctes.	2005	2006	%	2007		2008		2009		2010	
	Real	Real	Crec.	Real	% Crec.	Real	%Crec.	P.O.	%Crec.	P.O.	%Crec
Intereses S/Inv. Instit. Públicas Financieras	1.219	1.962	61,0%	2.008	2,3%	1.781	-11,3%	2.600	46,0%	2.900	11,5%
Derechos de Matrícula	1.423	1.629	14,5%	1.877	15,2%	2.185	16,4%	2.400	9,9%	3.000	25,0%
Subvención Estatal Ley 7386	737	990	34,4%	985	-0,5%	1.124	14,1%	1.266	12,6%	1.566	23,6%
Superávit Libre (1)	631	2.987	373,7%	2.376	-20,4%	2.494	5,0%	1.623	-34,9%	750	-53,7%
Otras partidas	2.659	2.210	-16,9%	2.781	25,8%	3.740	34,5%	1.452	-61,2%	2.847	96,0%
Ingreso Propios	6.668	9.779		10.026		11.324		9.341		11.063	

Fuente: Estados Financieros y Liquidación Presupuestaria.

Los años del 2005 al 2008 son los ingresos reales del periodo.

El año 2009 y 2010 se trabajaron con Presupuesto Ordinario.

(1) Se incluyó el Superávit Libre considerando la metodología aplicada por OPLAU, pero este es un aspecto que puede ser revisado.

Del cuadro anterior se puede notar que los crecimientos por cuenta de ingreso varían de un periodo a otro, especialmente resaltamos el incremento que se da en la cuenta de Intereses sobre Inversiones de Instituciones Públicas Financieras, que del ingreso real del 2008 a lo presupuestado en el 2009 lo incrementan en un 46%, pero del 2006 al 2007 crece solo 2,3%. Además sobre los intereses, es importante que se tome en consideración lo externado por la Contraloría General de la República en su Informe No. DFOE-SOC-1-2008 del 01 de febrero del 2008, mediante el cual determina que los intereses generados por inversiones de proyectos del Vínculo Externo Remunerado en este caso administrados por FUNDEVI se deben de incorporar a las fuentes que los proporcionan. Llamamos la atención al respecto, con la finalidad que se analice por parte de la Administración que efecto produciría si esta disposición se aplicara a las inversiones que administra esta Universidad.



Por otra parte, es importante tomar en cuenta que en las proyecciones para el 2010 se considera un crecimiento importante en la matrícula con un efecto en el crecimiento anual en el largo plazo que también requiere explicación. Aquí debe considerarse que el efecto proviene del aumento por costo de la vida y de la estimación del número de créditos matriculados, los cuales no se comportan de la misma manera en el largo plazo. En todo caso, un crecimiento elevado de la matrícula no parece sostenible en el largo plazo con los datos aportados.

Régimen de Méritos RRM

Otra variable aplicada por la Administración para el cálculo de las proyecciones es el crecimiento del RRM el cual lo estiman en un crecimiento constante de 8,10 puntos, sobre la relación RRM/Salario Base para el periodo del 2011 al 2049. Lo anterior se observa en los cuadros suministrado por la Oficina de Planificación en oficio OPLAU-1013-2009 del 30 de noviembre. Este dato lo obtienen por diferencia, tomando el RRM /SB aplicado para el periodo 2010 (133,71%) y le rebajan el RRM/SB empleado en el 2009 (125,56%) en este caso su resultado en un 8.15 puntos, para los siguientes periodos a partir del 2011 se establece 8.10 puntos. Un aspecto que resaltamos en estas proyecciones es que la Administración utiliza para esta variable el salario base y el RRM presupuestado 2009 y 2010, y no se considera el comportamiento histórico, ni las tendencias o posibles variaciones en el comportamiento de estas variables.

Por otro lado, en la proyección se parte de un crecimiento constante y anual de 8,10 en la relación RRM/Salario Base esto implica como se observa en el cuadro siguiente que el monto del RRM tiende a crecer menos cada año. Lo cual genera dudas dado que la tendencia en términos normales es que el RRM tienda a crecer, puesto que varios de sus componentes crecen por costo de la vida y por un factor vegetativo. Los supuestos utilizados en esta proyección merecen ser explicados, más aún cuando se está proyectando un aumento anual en el número de plazas y por otra parte se estaría considerando un mayor crecimiento vegetativo en la anualidad y se proyecta una actualización por costo de la vida constante.

(cifras en miles de colones)

Año	Total RRM Proyectado	% Crec. Anual
2010	38.085,51	16,72%
2011	45.482,58	19.42%
2020	200.381,65	17.01%
2030	904.205,74	15.77%
2040	3.773.974,40	15.07%

Otro aspecto a considerar sobre la proyección realizada son los efectos en los cambios en los Regímenes de Pensiones que tenderían a que los funcionarios acumulen montos mayores en el Régimen de Méritos.



Otra Masa Salarial

En el segundo cuadro suministrado por la Oficina de Planificación en el oficio indicado anteriormente, denominado “*Parámetros para el cálculo del cambio de la Relación Masa Salarial*” se observó que para el año 2009, la Administración utilizó del total de ingresos de Fondos Corrientes un 17.002% de participación para lo que corresponde al total de la Otra Masa Salarial; sin embargo, para los siguientes 40 años estiman el uso de un 13.367% de participación. Sobre el particular, se debe solicitar a la Administración las justificaciones del caso.

Año	Otra Masa Salarial	Participación
2009	19.180,46	17,002%
2010	17.379,26	13.367%

Sobre estos datos resaltamos que de igual forma se incluyó escasa información con respecto a la metodología aplicada y no se observa la relación de los datos proyectados con respecto al comportamiento histórico real.

Partidas Generales

Con respecto a las Partidas Generales y basándonos en la información de los cuadros indicados, la Administración los calculó considerando la Masa Salarial un 80% y un 20% de Partidas Generales.

Debe tomarse en cuenta que para el 2010 en el Programa de Inversiones se incluyó únicamente ¢2.200,0 millones por Fondos Corrientes. No se indica si con las proyecciones dadas se puede asumir los pagos para financiar el programa de megaproyectos.