

OPES-24/93



ESTA OBRA ES PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
ACTIVO NUMERO: 5428

EVALUACION DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO
DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION
SUPERIOR PUBLICA ESTATAL DE COSTA RICA

Diciembre, 1993



Miguel Gutiérrez Saxe

OFICINA DE PLANIFICACION
DE LA EDUCACION SUPERIOR

OPES

EVALUACION DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA ESTATAL EN COSTA RICA

(Discusión metodológica, aproximaciones y algunas conclusiones)

INDICE

	PAGINA
RESUMEN	1
1. Las opciones metodológicas para el análisis de costo beneficio de la educación superior	2
2. El análisis de costo beneficio según el criterio de igualdad de oportunidades	5
3. Incluyendo los costos indirectos: El análisis de costo beneficio según el criterio de capacidad de pago	8
4. El análisis de costo beneficio según el criterio de capacidad de pago, incluyendo los beneficios de mediano y largo plazo	12
5. Propuesta para la precisión del análisis de costo beneficio de la educación superior	15
6. Implicaciones del estudio en la polémica sobre el financiamiento y algunas reflexiones	16
6.1. Diferentes usos y consecuencias del análisis	16
6.2. El marco adecuado de evaluación de la Educación Superior	18
BIBLIOGRAFIA	20

INDICE DE GRAFICOS

	PAGINA
COSTA RICA: Población universitaria según quintil de ingreso	6
COSTA RICA: Porcentajes e ingresos, gastos y aporte tributario según quintil de ingreso	9
COSTA RICA: Población universitaria y aporte tributario según quintil de ingreso	10

INDICE DE CUADROS

	PAGINA
COSTA RICA: Nivel educativo del padre de los estudiantes universitarios, por institución, 1990	14

EVALUACION DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA ESTATAL EN COSTA RICA.

(Discusión metodológica, aproximaciones y algunas conclusiones).

Miguel Gutiérrez Saxe.

RESUMEN.

El trabajo analiza el impacto redistributivo del financiamiento de la educación superior costarricense desde una perspectiva concreta y en lo posible numérica, presenta métodos y técnicas de evaluación de creciente complejidad y precisión y compara las consecuencias que se siguen de su aplicación. Recorrido este camino, al final del trabajo, se extraen algunas conclusiones y se presentan reflexiones sobre aspectos de concepción del papel de la educación superior y su financiamiento. También retoma preguntas relevantes sobre la eficiencia operativa de la educación superior y su impacto económico, cultural y social.

En este documento se presentan críticamente trabajos sobre el impacto redistributivo de la educación superior ya realizados, a los que se agregan elementos para precisarlos y, además, se propone y esboza la realización de un estudio especial sobre el tema, usando la Encuesta de Ingresos y Gastos de la Dirección General de Estadística y Censos más reciente.

Se aproxima a este impacto con distintas modalidades de análisis de costo beneficio: desde la más simple, en la que se relacionan la población universitaria con la población nacional, hasta la que contempla los pagos indirectos (impuestos) y los beneficios de mediano y largo plazo, agregando complejidad y precisión. Los resultados muestran que a mayor precisión del análisis de costo beneficio, la conclusión sobre el carácter regresivo del gasto en educación superior tiende a diluirse y cambiar de signo, lo que corresponde con la apreciación de la misma como un mecanismo importante de ascenso social.

1. LAS OPCIONES METODOLOGICAS PARA EL ANALISIS DE COSTO BENEFICIO DE LA EDUCACION SUPERIOR.

Mucho se ha debatido en Costa Rica sobre el financiamiento de la educación superior pública y sus consecuencias en el desarrollo económico y social del país y, en particular, sobre su impacto redistributivo en los ingresos de la población. En esta polémica se han producido y subsisten desacuerdos sobre valoraciones fundamentales.

La clarificación del papel redistributivo de la educación superior, así como su aporte en la generación de la riqueza nacional, por medio de la ampliación de las capacidades productivas, la transferencia de ciencia y tecnología y el desarrollo humano, tendrían que tener un tratamiento sistemático, mediante el uso de métodos y técnicas de evaluación pertinentes y legítimas. Por una parte, las contribuciones de la educación superior al desarrollo nacional tendrían que ser identificadas, al menos para ser reproducidas o ampliadas. Por otra, para decir lo más obvio, la magnitud de los recursos públicos asignados a su financiamiento lo amerita. Por último, es importante contribuir a formar un clima razonable de discusión que permita retomar preguntas relevantes sobre las transformaciones posibles y deseables de la educación superior costarricense.

Es así necesario abordar el asunto de la consecuencia redistributiva del financiamiento de la educación superior costarricense desde una perspectiva concreta y en lo posible numérica, presentar métodos y técnicas de evaluación de creciente complejidad y precisión y comparar las consecuencias que se siguen de su aplicación. Esto es posible si se utiliza el instrumental provisto por la metodología y las técnicas de la evaluación de proyectos sociales y, en particular, con el análisis costo beneficio.

Para Cohen y Franco¹ "La evaluación social de proyectos utiliza el análisis económico en proyectos considerados en un contexto nacional (al que se denomina "social"). Emplea la metodología del análisis costo beneficio, con sus indicadores clásicos (tasa interna de retorno, valor actual neto, relación o cociente costo beneficio) y con ella permite ordenar los componentes del proyecto y entregar medidas sobre la contribución que realizan a la sociedad en su conjunto..." Esta metodología no proporciona información sobre la eficiencia operacional y requiere transformar los productos de la actividad en unidades monetarias para así compararlos con los costos. Esto último obliga a definir supuestos para permitir la cuantificación.

El análisis de costo beneficio social procura aportar, con diferentes grados de precisión y complejidad, criterios de escogencia entre proyectos o actividades, a la luz de objetivos nacionales y en un marco más amplio que la valoración comercial de la rentabilidad, agregando para esto elementos de carácter social, no siempre fáciles de cuantificar.²

La relación o cociente costo-beneficio agrega en su numerador el conjunto de beneficios que genera la acción y en su denominador los costos asociados con la acción. Sopesa, en este sentido, los costos con los beneficios, para extraer conclusiones sobre el cociente o relación entre éstos, sobre la base de su cuantificación directa o indirecta. La mayor precisión o

¹ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Evaluación de proyectos sociales". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988

² Sobre esta asunto resulta útil leer un texto clásico: United Nations. "Guidelines for project evaluation". United Nations publication.

Una aplicación a la educación superior, particularmente sugestiva, puede ser encontrada en Khan, Shahrukh. "The income redistributive impact of financing higher education in Pakistan". World Development, Vol. 19. Nº 9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

complejidad surgen de la consideración de aspectos a computarse como beneficios o costos. Típicamente en las primeras aproximaciones se incluyen únicamente los costos o los beneficios directos e inmediatos, pero conforme se precisa el análisis tienden a aparecer los beneficios y costos indirectos, los de mediano y largo plazo y hasta los costos alternativos o de oportunidad.

Las acciones asociadas con el consumo no duradero pueden ser analizadas utilizando formas simples de cuantificación de la relación costo beneficio, con una orientación hacia la corroboración del destino de los recursos (focalización o "targeting"). Las acciones de compensación de la pobreza, mediante la entrega de alimentos u otras formas de subsidio, son las que se prestan para esta forma de análisis. En los programas masivos de atención de necesidades básicas de la población pobre permite mostrar las filtraciones de los beneficios hacia otros sectores sociales. De sus formas más simples, difícilmente se pueden obtener conclusiones generales sobre el impacto en la distribución del ingreso, puesto que sólo consideran los aspectos más inmediatos y directos, sin entrar a analizar los aspectos de financiamiento y los impactos de mayor plazo y persistencia.

Las acciones asociadas con el consumo duradero o la inversión, la cuantificación del cociente es más compleja: los beneficios realizados en un mayor plazo, directa o indirectamente, y los costos indirectos son más relevantes. La evaluación de inversiones en infraestructura, edificaciones, maquinaria, equipo, desarrollo institucional o capacitación en recursos humanos requieren mayor sofisticación en el análisis. En estos casos, no sólo interesa mostrar el impacto en los sectores más pobres, por no tratarse de programas exclusivamente orientados a la compensación o alivio de la pobreza, sino que también interesan los beneficios a otros sectores sociales, a la producción, al desarrollo, etc.

En este estudio se presentan los principales resultados de la aplicación de tres modalidades de análisis de costo beneficio de los recursos asignados a la educación superior, que surgen de la incorporación de aspectos pertinentes de complejidad creciente, procurando la utilización máxima de las fuentes existentes de información y su adecuada combinación. También se esboza una propuesta de metodología de estudio para completar el análisis y lograr la consideración plena de los aspectos pertinentes, con cifras homogéneas y procedentes de una única fuente.

Las tres modalidades mencionadas y la propuesta de análisis de costo beneficio que se presentan son:

i) La primera, en la que se relaciona la población universitaria con la población nacional, por lo que Khan³ denomina a este tipo de aproximación "igualdad de oportunidades". Esta se presenta en el apartado 2, junto con una investigación del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas sobre la distribución del ingreso en el país, en la que se analiza, entre otros muchos asuntos, los gastos en educación superior y se consideran los costos directos, como el pago de matrícula, y los beneficios directos e inmediatos de los estudiantes calculados según el gasto corriente per cápita global de la educación superior, para los distintos niveles de ingreso de las familias.

ii) La segunda, en la que se le agrega a la anterior la consideración de los costos indirectos, como el pago de impuestos, por lo que el mismo Khan llama este tipo de modalidad de análisis de costo beneficio "capacidad de pago". Esta se presenta en el apartado 3, después de generar una estimación explícita de las cargas tributarias, según nivel de ingreso de las familias. Para esto se utiliza la estructura tributaria del país, según tipo de impuesto y se formulan un conjunto de supuestos sobre el pago de cada nivel de ingreso.

³ Khan, Shahrukh. op cit.

iii) La tercera modalidad de análisis de costo beneficio correspondería a la modificación de la anterior (“capacidad de pago”) con la consideración de los beneficios generados por la educación universitaria en los ingresos, en el mediano y largo plazo, de los estudiantes que aprueban años de estudio o se gradúan. El impacto en los ingresos de los estudiantes de la educación superior se miden por medio de encuestas nacionales o de encuestas específicas de seguimiento de los graduados universitarios, por lo que los valores de beneficios no pueden ser agregados sin más a la distribución del ingreso. Estos datos se consignan en el apartado 4, presentando la información separadamente para que el lector pueda formarse una idea sobre la magnitud y dirección del impacto redistributivo del financiamiento universitario. Adicionalmente, como confirmación indirecta del carácter redistributivo, se presenta un cuadro sobre el nivel educativo del padre de los estudiantes de educación superior.

iv) La propuesta para la precisión del análisis de costo beneficio de la educación superior se presenta en el apartado 5. Se esbozan ahí las fuentes y métodos que permiten superar los problemas de consistencia de los distintos datos necesarios para el análisis del impacto redistributivo del financiamiento de la educación superior. También se formulan unas breves consideraciones sobre la distinción necesaria entre la actividad docente y otras actividades en cuanto al tratamiento del cálculo de beneficios, según nivel de ingreso.

Para los efectos del análisis de la distribución del ingreso del país en estas notas se utilizan los términos decil (agrupación en diez sectores, cada uno constituido por el 10% de las familias, ordenados de menor a mayor ingreso) y quintil (agrupación en cinco sectores, constituido cada uno por el 20% de las familias, ordenadas de menor a mayor ingreso) de la distribución del ingreso de las familias del país, utilizadas por la Dirección General de Estadística y Censos.

El análisis por quintiles o deciles, obliga a prevenir al lector sobre el uso de conceptos como “pobreza”, “más ricos”, “más pobres”, en trabajos de este tipo. Por tratarse de conceptos relativos y sin referencias a valores absolutos de ingreso, es particularmente crítico su uso. Si se trata de asociar estos conceptos con calificativos habría que recordar dos criterios utilizados por el Estado Costarricense para definir en la práctica la frontera de los “no ricos”: el nivel de ingreso de exención para el impuesto sobre la renta y el ingreso máximo para otorgar el derecho al subsidio de vivienda. En ambos casos, su definición cubre una cifra no muy lejana del ingreso del cuarto quintil de ingreso, es decir, alrededor del 80% de la población del país es “no rico”.

2. EL ANALISIS DE COSTO BENEFICIO SEGUN EL CRITERIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

Una primera aproximación a la relación costo beneficio de los recursos empleados en educación superior se puede hacer relacionando, para cada estrato de ingreso, la población universitaria y la población total. Lo que permite analizar esta modalidad de análisis es la orientación de los recursos, según sector social, para corroborar su destino.

En términos del cociente costo beneficio esto se expresa:

Relación costo beneficio =

función (estructura población universitaria; estructura población nacional)

Según esta aproximación, la representación de cada estrato tendría que ser proporcional a su tamaño -no estar ni sobre-representado ni sub-representado el estrato en la población estudiantil- para que el gasto en educación superior fuera igualitario o que su impacto fuera neutro en términos de la redistribución del ingreso. Es por esto que el método de aproximación se conoce con el término "igualdad de oportunidades".

En esta modalidad de análisis, una sobre-representación de los estratos de menor ingreso y una sub-representación de los de mayores ingresos, originaría una situación redistributiva progresiva, es decir, en favor de los de menores ingresos.

En el caso, también según esta aproximación, de una sobre-representación de los estratos de ingreso más altos y una sub-representación de los estratos de ingreso más bajos se generaría la apreciación de un gasto regresivo, esto es, en favor de los que tienen más ingreso. Frente a esta situación algunos hasta han llegado a afirmar que los gastos en educación superior vienen a operar como un "Robin Hood al revés, es decir, que le quita a los pobres para darle a los ricos".

La investigación "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986", preparada en el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas⁴, por Sauma y Trejos, trata sobre la distribución del ingreso, la pobreza y tangencialmente sobre el gasto social y la evaluación del impacto de ese gasto en el ingreso de la población. El análisis incluye la consideración específica de los subsidios, para lo que se cuantifican los costos directos y los beneficios directos, por actividad (salud, educación, por nivel, y pensiones). En el caso de la actividad de la educación superior se considera como costo directo el pago de matrícula y los beneficios equivalen a los gastos efectivos por estudiante.

Parte de este importante y serio trabajo han sido usados reiteradamente en polémicas sobre el financiamiento de la educación superior y su impacto en la distribución de la riqueza en el país, particularmente un cuadro en el que se relaciona la población universitaria y la nacional para cada quintil de ingreso.

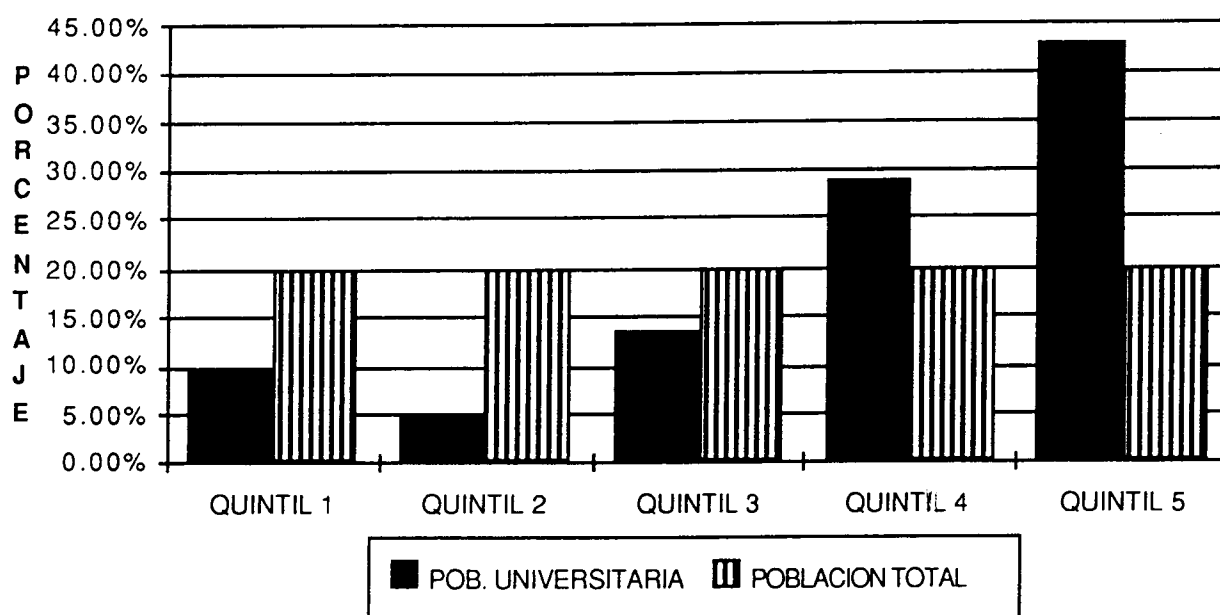
Como ya se comentó, el uso de la metodología de igualdad de oportunidades lleva a la conclusión de regresividad del gasto para todas aquellas acciones en las que los niveles de ingreso menores no tengan una representación al menos proporcional.

⁴ Sauma, Pablo. Trejos, Juan Diego. "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986." Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Número 132, junio de 1990. Mimeo.

Según el estudio recién mencionado, en el año 1986 sólo el gasto en educación primaria resulta significativamente progresivo, mientras que el gasto en la educación media es prácticamente neutro y los gastos en la enseñanza en el Instituto Nacional de Aprendizaje (excluidos los cursos de seguridad vial) son regresivos y en la educación superior son muy regresivos, en términos de la redistribución del ingreso.

Veamos la relación entre las poblaciones que se han comentado tanto. La distribución de la población total y de la población estudiantil en la educación superior para el año 1986, ordenadas de acuerdo con el nivel de ingreso, según los datos del estudio de Sauma y Trejos, se muestran en el gráfico siguiente:

COSTA RICA: POBLACION UNIVERSITARIA SEGUN QUINTIL DE INGRESO.



Fuente: Sauma, Pablo. Trejos, J.Diego. Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986. En el gráfico aparece en columnas a rayas el correspondiente veinte por ciento de cada quintil, para facilitar la comparación visual entre las poblaciones total y universitaria. Las columnas en negro expresan los valores de representación de cada quintil de ingreso -de menor a mayor ingreso- en la población universitaria: los primeros quintiles están sub-representados, mientras que los últimos están sobre-representados.

Es interesante hacer notar que la población universitaria del segundo quintil tiene una representación inferior a la del primer quintil. En la investigación no se destaca esta inversión de cifras y no se mencionan razones para explicar estos valores.

Simplificando, se ha afirmado que según el criterio de "igualdad de oportunidades" cada estrato debe tener una representación igual a su tamaño. Así, poco menos de la mitad de la población de menores ingresos, que le correspondería estar en la educación superior asiste en términos reales a las universidades. También, poco más de la mitad de los estudiantes universitarios de ingreso alto están en las universidades y no deberían llegar a la educación superior, según la lógica de esta simplificación. Visto así, la simplificación resulta un extremo arbitrario de análisis y, de alguna forma, se reduce al absurdo.

7

Para que esta aproximación metodológica permita concluir la progresividad de una asignación de recursos (redistribución en favor de los de menores ingresos) es necesario que queden excluidos sectores de mayores ingresos y no así los sectores de menores ingresos. Y esto es así y solo así, dada la reducida cantidad de variables contempladas en la metodología de "igualdad de oportunidades".

Solo en la educación primaria, para la cual existen opciones privadas a las que asisten los sectores de mayor ingreso en un volumen significativo, la aplicación del criterio de "igualdad de oportunidades" origina una apreciación de progresividad. Ya en la educación secundaria, como se mencionó, el gasto prácticamente resulta neutro en términos de redistribución del ingreso, según esta aproximación.

El trabajo de Sauma y Trejos - ya citado- no pretende hacer un análisis de costo beneficio sino un análisis del impacto del gasto público en la distribución del ingreso. Por ello advierten los autores -Sauma y Trejos- varios problemas y limitaciones del estudio ya desde la primera publicación de los resultados. Estas advertencias sobre problemas y limitaciones no han sido advertidas o mencionadas por los polemistas del financiamiento universitario que han utilizado el estudio.

Dentro de estas limitaciones conviene destacar, citando el propio estudio de Sauma y Trejos, **"...en primer lugar que no se considere el pago indirecto que realizan los beneficiarios mediante impuestos, lo cual podría arrojar resultados diferentes a los aquí obtenidos... en segundo lugar no se consideran las externalidades para la sociedad; y finalmente, ... no se indica nada sobre la calidad de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, ni tampoco sobre costos mayores resultados de ineficiencia estatal..."** ⁵

Sobre dos de los aspectos anotados como límites (no consideración de los costos indirectos y la forma de cuantificar los beneficios y externalidades) conviene profundizar, pues su inclusión en el análisis permite no solo precisar la dimensión del impacto de la educación superior en la distribución del ingreso, sino también descubrirla en lo que ha sido y es : un mecanismo efectivo de ascenso social.

El sentido común nos dice que si la educación superior fuera reproductora simple de la sociedad, a ella no podrían llegar estudiantes de sectores sociales distintos a los de ingreso más alto, puesto que el sector profesional se ubica precisamente en ese estrato de ingresos superiores. Y sin embargo, llegan una proporción muy importante de "no ricos". El mecanismo de ascenso social debería valorarse y debería ponerlo en evidencia la metodología de costo beneficio empleada, cosa que definitivamente no puede lograrse si se utiliza el criterio de "igualdad de oportunidades".

La consideración y superación de estas limitaciones nos lleva a la necesidad de modificar la metodología de análisis de costo beneficio, haciéndola un poco más compleja, pero definitivamente más precisa. Los tres apartados siguientes de este documento se ocupan de esta precisión.

⁵ Sauma, Pablo y Trejos, Juan Diego, op cit, páginas 39 y 40.

3. INCLUYENDO LOS COSTOS INDIRECTOS: EL ANALISIS DE COSTO BENEFICIO SEGUN EL CRITERIO DE CAPACIDAD DE PAGO.

Una segunda aproximación a la relación costo beneficio de los recursos empleados en educación superior se puede hacer agregando la consideración de los pagos indirectos que efectivamente hacen los distintos estratos de ingreso, en forma de impuestos. Esta consideración debe hacerse pues los impuestos -pagados en forma diferenciada según estrato de ingreso - son los que originan los recursos con que se financia la educación superior y son indirectamente pago de la educación superior. Esto cobra una mayor importancia si se quiere afirmar algo sobre si los sectores de menores ingresos son los que financian a los de mayores ingresos (la función Robin Hood al revés mencionada con anterioridad).

En términos del cociente costo beneficio esto se expresa:

Relación costo beneficio =

función (Beneficios directos; costos directos, costos indirectos)

según quintil de ingreso.

En estas notas se aborda ese asunto y se llega a formular un ejercicio numérico para la construcción de un indicador de la distribución de la carga impositiva según el ingreso de la población, preparado al efecto. Ahora bien, no existe información exhaustiva sobre la distribución de los impuestos según nivel de ingreso de la población costarricense. Sin embargo, sí es posible contar con algunos datos referidos a algunos impuestos directos y también es posible formular algunos supuestos muy razonables y hasta conservadores, sobre las contribuciones en otros tributos, según nivel de ingreso.

Estos supuestos, basados en datos publicados sobre carga tributaria y niveles de exención de tributos, se pueden resumir así:

-El impuesto sobre la renta es pagado exclusivamente por el 20% de la población del país que tiene mayores ingresos. Este es una forma de expresar lo que señala más restrictivamente la evidencia empírica disponible y los límites mínimos de exoneración de este impuesto.

-El impuesto de ventas y el de consumo de bienes es pagado por los consumidores a una tasa promedio semejante y aplicable al nivel de gasto de cada quintil de ingreso. Este supuesto genera una sobrevaloración de la contribución de los estratos de menores ingresos, puesto que algunos productos de consumo básico están exonerados del impuesto de ventas y tienen tasas de impuestos selectivos de consumo inferiores.

-Los impuestos a las importaciones y exportaciones son pagados en la misma proporción que los impuestos de ventas y de consumo. Este supuesto también sobrevalora la carga impositiva de los estratos de menores ingresos puesto que los sectores de mayores ingresos tienen una propensión al consumo importado mayor y, presumiblemente, están asociados a la exportación más directamente que la población promedio.

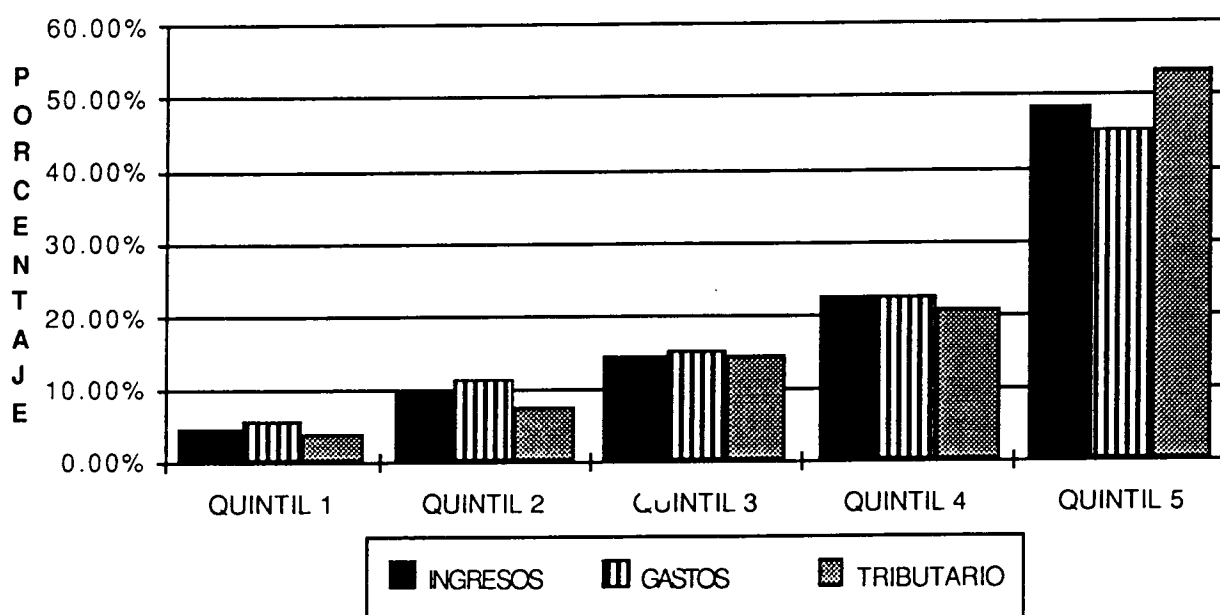
- Para los efectos del cálculo de contribuciones por estrato de ingreso se utiliza la estructura⁶ de los ingresos tributarios del país de 1991, según la clasificación de la Contraloría General de la República y con los datos publicados por ésta. Las categorías de

⁶ La estructura tributaria del país se tomó de Mora, Ronald. "La estructura tributaria en Costa Rica. 1970-1991". CONARE/OPES. Mimeo.

ingresos tributarios son: (a) sobre la renta: 10.9%; (b) sobre las ventas: 48.5%; (c) selectivos sobre la producción y consumo de bienes: 1.0%; (d) a las importaciones: 25.3%; y (e) a las exportaciones: 5.6%. Se excluye la categoría "otros" con un 8.7%, redistribuyéndose su peso en las anteriores categorías de impuestos. La escogencia del año de 1991 hace más conservadora la estimación del aporte tributario de los estratos de mayor ingreso.

En el gráfico siguiente se muestran los porcentajes de ingresos y gastos de cada quintil de ingreso de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (1987-1988) de la Dirección General de Estadística y Censos⁷.

COSTA RICA: PORCENTAJES DE INGRESOS, GASTOS Y APOORTE TRIBUTARIO SEGUN QUINTIL DE INGRESO.



Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos. La distribución de los aportes tributarios son de elaboración propia, basada en los datos de ingresos tributarios de las memorias de la Contraloría General de la República y en esa encuesta, con los supuestos descritos en párrafos anteriores.

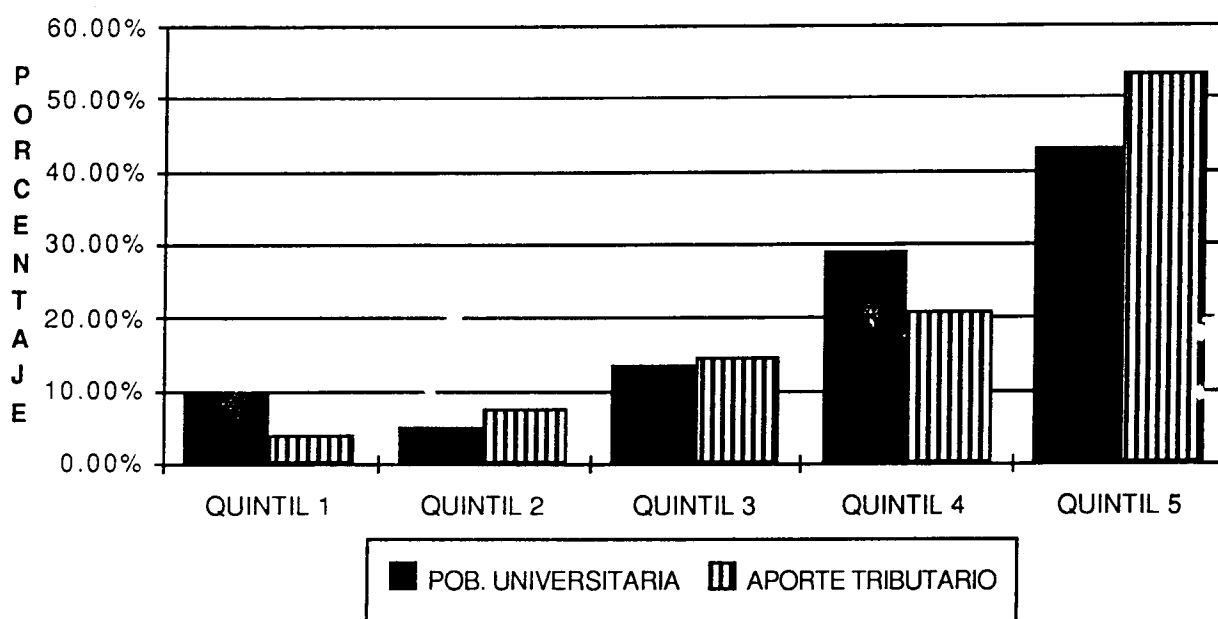
En el gráfico anterior se presenta con el término "tributario" el resultado de los cálculos de aportes tributarios de cada quintil de ingreso, para lo que se aplicaron los criterios diferenciados por impuesto y quintil enumerados en párrafos anteriores. Nótese que el nivel de gastos de la población de los quintiles de menor ingreso supera sus propios ingresos, mientras que en los quintiles de mayor ingreso esta relación se invierte, superando los ingresos a los gastos. Esto expresa por un lado la capacidad de ahorro de los de mayor ingreso y, por otro, el endeudamiento o subsidios de los de menor ingreso. El efecto de los dos apunta, según los términos del cálculo de carga tributaria, un peso mayor para los sectores de menores ingresos en la constitución de los tributos.

⁷ Dirección General de Estadística y Censos. "Avance de resultados. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. 1987-1988". San José. Costa Rica.

El gráfico muestra lo que era de esperarse: la distribución del ingreso de la población, que es bastante desigual, genera un aporte de las cargas impositivas que guarda relación con esta desigualdad. El efecto de los impuestos directos, o de los que recaen mayormente en los estratos de ingreso más altos, hacen un poco mayor su carga tributaria y disminuyen un tanto el aporte de los sectores de menor ingreso.

La distribución del ingreso en el país es muy desigual, y esto en mayor magnitud conforme se detallan los datos. Según otros cuadros de la Encuesta de Ingresos y Gastos, el ingreso promedio del último decil es veinte veces el ingreso promedio del primer decil de la población. El último decil dispone de poco más de un tercio de los ingresos totales, mientras el primer decil no llega a disponer del 2% de los ingresos totales. Esta precisión tendría implicaciones en la distribución de la estimación de las cargas tributarias y en consecuencia sobre la progresividad del gasto, pero no se utiliza pues complicaría la definición de los supuestos y podría hacerles perder terrenalidad.

COSTA RICA: POBLACION UNIVERSITARIA Y APORTE TRIBUTARIO SEGUN QUINTIL DE INGRESO.



Fuente: Sauma, Pablo. Trejos, J.Diego. "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986". La distribución de los aportes tributarios son de elaboración propia, basada en los datos de ingresos tributarios de las memorias de la Contraloría General de la República y en la Encuesta de Ingresos y Gastos de Estadística y Censos.

A este punto es posible relacionar los gastos directos e indirectos de la población estudiantil con su participación relativa en la matrícula de las universidades. Así, tal y como se formuló con anterioridad, se puede precisar el análisis del impacto de los recursos asignados a la educación superior, en la distribución del ingreso de la población, al incluir los costos indirectos en la relación de costo beneficio. Para hacer esta relación se muestran en el gráfico los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos de la Dirección General de Estadística y Censos (1987-1988) con los de la Encuesta sobre Pobreza realizada en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, por Sauma y Trejos, con datos de 1986.

Los datos que se muestran no son del mismo periodo, ni están medidos por un mismo instrumento por lo que la comparación no pretende ser exacta. Sin embargo, a simple vista, resulta ilustrativo el efecto de la inclusión de los costos indirectos en la relación costo beneficio, pues hace cambiar de signo las asimetrías: los primeros dos quintiles (de menores ingresos) sumados contribuyen al pago de impuestos en una proporción menor que su participación y el último quintil (el de mayor ingreso) aporta más que la proporción en que participa en la población universitaria. No es este el caso del cuarto quintil, que aporta una proporción menor a su participación.

Desde esta perspectiva, los recursos asignados a la educación superior ya no son regresivos sino que son neutros o progresivos en cuanto a la redistribución del ingreso. Esto se puede apreciar en el gráfico, en el que se muestran la población de las universidades y la contribución tributaria por quintil de ingreso.

Esta segunda aproximación, que incluye la consideración de los pagos indirectos en forma de impuestos, permite llegar a alguna conclusión sobre el sentido de los efectos redistributivos, pues al menos se puede mostrar que no son los de menores ingresos los que financian la educación superior de los de sectores de más altos ingresos.

La constatación sobre la neutralidad del gasto en educación superior permite colocar las cosas en una perspectiva de decisión nacional sobre el carácter directo o indirecto del pago de la matrícula⁸. Países exitosos en términos del financiamiento universitario y de la producción universitaria, pueden realizar sus actividades con uno u otro esquema de financiamiento. Por ejemplo, Alemania utiliza un esquema de pago indirecto, siendo las universidades fundamentalmente públicas y gratuitas, así como la fuente de recursos que les permite operar de carácter presupuestario. Otros esquemas de financiamiento, como el norteamericano, son mixtos y el financiamiento es directo, aunque con muy fuerte participación de becas a estudiantes de parte de empresas privadas, fundaciones, etc.

En el siguiente apartado se agregan al análisis consideraciones sobre los beneficios indirectos o de mayor plazo y se muestran criterios para la valoración de la implicación en la medición de su impacto distributivo.

⁸ Una interesante recopilación de esquemas de financiamiento en distintos países puede encontrarse en el trabajo de Masís, José. "Esquemas de financiamiento de la educación superior en diversos países". OPES/CONARE. 1992. Mimeo.

4. EL ANALISIS DE COSTO BENEFICIO SEGUN EL CRITERIO DE CAPACIDAD DE PAGO, INCLUYENDO LOS BENEFICIOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.

La tercera aproximación a la relación costo beneficio de los recursos empleados en educación superior se puede hacer considerando, además del pago de impuestos, los beneficios de mediano y largo plazo de los estudiantes y graduados. Puesto que los datos no proceden de la misma fuente, ni están referidos al mismo año, sólo es posible construir criterios indirectos, no así calcular el cociente costo beneficio. La consideración de los beneficios distintos a los inmediatos es necesaria para cuantificar los beneficios ciertamente obtenidos diferenciadamente según nivel de ingreso. Esto también tiene importancia si se quiere evaluar la dirección o sentido del impacto redistributivo.

En términos del cociente costo beneficio esto se expresa:

Relación costo beneficio =

función (Beneficios directos, beneficios de mediano y largo plazo;
costos directos, costos indirectos)

según quintil de ingreso.

Conviene advertir que la consideración de los beneficios de mediano y largo plazo en el análisis de costo beneficio tiene implicaciones importantes en cuanto al carácter regresivo o progresivo de una actividad. Es así que por ejemplo, si una actividad produce un mejoramiento importante en el nivel de ingreso de las personas en el mediano y largo plazo, y este incremento es sostenido, los beneficios imputables a la actividad serán grandes, por lo que se podría generar o ampliar el carácter progresivo de la actividad. Si sectores muy importantes de la población pueden mejorar su ingreso por medio de la actividad, esto también tendrá una implicación sobre su carácter progresivo.

El estudio de Sauma y Trejos computa como beneficios exclusivamente los referidos al gasto en educación superior en el año. De esta forma no incorpora la consideración de los beneficios en el mediano y largo plazo que obtienen los estudiantes, quedando como "externalidades" del análisis.

Para que se tenga una idea de la dimensión de los beneficios generados, el trabajo de Sauma y Trejos consigna como subsidio promedio mensual por concepto de educación una proporción del ingreso de las familias del 7.2%. De este subsidio de todo el sector educativo, poco menos del 38% (el más importante de todos) corresponde a educación superior. Este subsidio a toda la población estudiantil es el que se considera beneficio en ese estudio, lo que resulta una limitación pues no se consideran los beneficios de más largo plazo, que son abundantes, aunque referidos a los graduados o estudiantes que aprueban años en las universidades.

En el capítulo IV, Justificación Socioeconómica, del Proyecto CONARE-BID⁹, se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares, de marzo de 1984, como fuente de información para sustentar los cálculos de variación del ingreso de los graduados universitarios. Aunque existe información más reciente sobre este tema, se traen ahora estos valores pues están referidos a una fecha cercana al estudio de Sauma y Trejos.

Veamos algunos datos: El promedio de salario de los profesionales y técnicos es poco menos del doble (1.82 veces, calculado sobre los puntos medios de categoría de salario) que el

⁹ Consejo Nacional de Rectores. Oficina de Planificación de la Educación Superior. "Proyecto CONARE/BID. Tomo IV". OPES 11/85, noviembre de 1985. Mimeo.

promedio general de salarios. Más del 75% de los profesionales y técnicos tienen un salario superior al promedio nacional, mientras que menos de un 30% de los asalariados en general superan ese promedio. Por otra parte el estudio aporta evidencia sobre una situación superior en cuanto a empleo y poca significación del subempleo, entre los sectores profesionales y técnicos. Finalmente, el estudio de CONARE-BID entrega evidencia sobre el incremento del ingreso de los estudiantes universitarios, como producto de la aprobación de cada año, lo que también deviene en un aumento significativo, año a año, de los beneficios respectivos.

Estos son beneficios muy significativos que obtienen los graduados y estudiantes en el corto, mediano y largo plazo, que una aproximación amplia al análisis de costo beneficio debería hacer.

La precisión de la variación de los ingresos de los graduados universitarios según categorías de salario, que consigna este estudio del CONARE, nos permite adicionar criterios sobre la relación costo beneficio o sobre el carácter progresivo de la actividad en educación superior. Esto es: se incorporan una gran cantidad de sectores "no ricos" a la educación superior¹⁰, mejorándose así parcialmente la equidad. Los ingresos aumentan muy significativa y sostenidamente para los estudiantes que aprueban sus estudios y para los que se gradúan. Estas apreciaciones sobre los beneficios se dan en mayor medida conforme el ingreso inicial sea más bajo y en menor medida conforme el valor inicial de ingreso sea más alto. Todos estos elementos apuntan a fortalecer la apreciación de la progresividad redistributiva del financiamiento de la educación superior.

Adicionalmente, existe información más reciente¹¹ sobre la situación laboral y otras características de los graduados de las universidades estatales que apuntan a la confirmación de aspectos mencionados con anterioridad: se produce un mejoramiento sustancial en los ingresos de los graduados y la expectativa de empleo para ellos es mayor que para el promedio nacional.

Para aportar evidencia indirecta que califique la relación costo beneficio, en el cuadro siguiente se presenta la información sobre el nivel educativo del padre de los estudiantes universitarios para 1990. Estos datos no se agrupan sino que se presentan para cada universidad pública de la que se dispone de información del nivel educativo de los padres¹².

¹⁰ Según el criterio de "no ricos" esbozado, poco más de la mitad de la población universitaria, que proceden de familias con ingresos de este nivel, logran llegar a la educación superior. Si aprueban su año, su expectativa de ingreso mejora significativamente. Si se gradúan, su ingreso mejorará muy notablemente.

¹¹ CONARE/OPES realiza periódicamente estudios sobre el tema, por ejemplo en el año 1992 sobre los graduados de 1990, sobre la base de entrevistas a graduados seleccionados en muestras significativas. El último estudio publicado es: "La situación laboral y otras características de los graduados de 1987 de las universidades estatales". En estos estudios es posible distinguir la situación de satisfacción respecto a los estudios, valoración sobre la utilidad, duración promedio de la misma, aparte de la situación laboral durante el tiempo de estudio, al momento de graduarse y a la fecha del estudio, desagregadamente por oportunidades académicas (agrupamientos de carreras afines).

¹² Consejo Nacional de Rectores. Oficina de Planificación de la Educación Superior. "Características socioeconómicas de los estudiantes de las instituciones universitarias estatales. 1979 y 1990". OPES 05/92, mayo de 1992. Mimeo.

**COSTA RICA: NIVEL EDUCATIVO DEL PADRE
DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS, POR INSTITUCION. 1990.**

Nivel educativo	UCR	ITCR	UNA
Ninguno	1,6	-	2,8
Primaria	39,5	46,9	54,0
Secundaria	24,4	27,3	23,7
Universitaria	31,8	25,8	17,3
Otro	2,7	-	2,2

Fuente: CONARE/OPES. "Características socioeconómicas de la población estudiantil de las instituciones universitarias. 1979 y 1990".

Esos valores sobre el nivel educativo del padre tienden a confirmar las conclusiones preliminares apuntadas en el párrafo anterior, sobre la cuantificación del ascenso social, por medio de la educación superior, en la medida que la mayor parte de los padres de los estudiantes tienen un nivel educativo mucho inferior al de sus hijos. En ningún caso el porcentaje de padres de universitarios con educación primaria (completa o incompleta) es inferior al 40% de la población estudiantil. Para alguna institución, más de la mitad de los estudiantes provienen de familias cuyo padre cursó parcial o totalmente la educación primaria.

En síntesis, la consideración de los beneficios derivados de la educación superior en el mediano y largo plazo, vienen a aportar positivamente en la relación costo beneficio, pudiéndose afirmar, al menos como hipótesis plausible, más allá de la neutralidad del impacto redistributivo, una progresividad de los recursos con que se financia la educación superior.

Ahora bien, la información utilizada, como se dijo, no está construida para su incorporación directa en un cálculo de costo beneficio, pues ni está recogida por una misma fuente, ni tiene criterios metodológicos comunes, ni corresponde a un mismo año, etc. Sin embargo, esta información puede aportar evidencia en cuanto al redistributivo de las variables y sugerir algo sobre la magnitud de la corrección que puede introducir su consideración en un análisis de costo beneficio.

El cálculo del cociente costo beneficio requiere esta armonización de la información. El esbozo de una propuesta metodológica es el objeto del siguiente apartado.

5. PROPUESTA PARA LA PRECISION DEL ANALISIS DE COSTO BENEFICIO DE LA EDUCACION SUPERIOR.

Esta cuarta aproximación, muy semejante a la anterior, pretende resolver las limitaciones de compatibilidad de la información antes advertidas. Sería de amplia utilidad el poder contar con una información actualizada, con unidad de criterios y fácilmente armonizable, para la construcción de un análisis de costo beneficio, que contemplara todos los costos (los directos, los indirectos y los alternativos) y, lo más ampliamente posible, todos los beneficios (los directos, los indirectos, los de corto, mediano y largo plazo).

El cociente costo beneficio sería muy similar al presentado en el apartado anterior, agregándosele la consideración de los costos alternativos¹³:

Relación costo beneficio =

función (Beneficios directos, beneficios de mediano y largo plazo;
costos directos, costos indirectos, costos alternativos)

según quintil de ingreso.



La posibilidad de utilizar la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1987-1988¹⁴, recientemente planteada por Estadística y Censos, con niveles de desagregación de la información muy amplios, permitirían resolver la anterior proposición, con celeridad y costos razonables. Así se podría contar con información i) sobre los ingresos y gastos de las familias diferenciadamente, dependiendo de si en su composición tuvieran o no universitarios; ii) sobre el consumo de los hogares para precisar el pago de tributos indirectos; iii) sobre los diferenciales de ingreso, dependiendo del nivel educativo o escolaridad, por medio de un análisis de corte trasversal; iv) sobre grupos ocupacionales y regiones y su relación con el nivel educativo; v) sobre la relación de las anteriores variables con las definiciones de pobreza, etc. Toda esta información, recopilada en la encuesta mencionada, obviamente corresponde a un tiempo determinado y fue recogida con instrumentos semejantes, por lo que permitiría resolver los asuntos de compatibilidad de la información reiteradamente presentados en este documento.

La realización plena de un análisis de costo beneficio es de utilidad no sólo porque permite precisar las justificaciones y criterios de financiamiento de la educación superior, sino porque así se estaría en condiciones de evaluar el marco de premisas nacionales de desarrollo social, al cual se amarran las acciones universitarias.

Por otra parte, sería importante poder diferenciar los costos imputables directamente a la docencia en carreras, para valorar -por aparte- la relación costo beneficio de las actividades de enseñanza directa de las distintas a la docencia, incluyendo aquí principalmente la investigación y también el servicio social, el trabajo comunal, la extensión, etc. Una primera aproximación a la conceptualización de los costos y beneficios de estas otras acciones podría ser mediante estudio o documentación de casos significativos, el análisis de la correspondencia con áreas prioritarias y la estimación del impacto social y productivo de investigaciones, etc.

¹³ Los costos alternativos se refieren fundamentalmente a los ingresos dejados de percibir por los estudiantes en el periodo de estudio.

¹⁴ Dirección General de Estadística y Censos. "Avance de resultados. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. 1987-1988". San José. Costa Rica.

6. IMPLICACIONES DEL ESTUDIO EN LA POLEMICA SOBRE EL FINANCIAMIENTO Y ALGUNAS REFLEXIONES.

A lo largo de este trabajo hemos recorrido un conjunto de alternativas metodológicas para aproximar la relación costo beneficio de los recursos con los que se financia la educación superior y precisar su impacto redistributivo. En este apartado se explicitan las principales conclusiones y sus consecuencias sobre el estilo de polémica acerca del financiamiento de la educación superior que podría ser más fértil.

6.1. Diferentes usos y consecuencias del análisis.

En la polémica sobre el financiamiento ¹⁵, sobre la base de una análisis de costo beneficio según el criterio de igualdad de oportunidades, se argumentó primero el efecto Robin Hood al revés y luego se afirmó la injusticia del gasto en educación superior, para recomendar la derogatoria del Artículo 85 de la Constitución Política del país, que establece el mecanismo específico de financiamiento de las universidades y obligar así a aplicar un esquema de financiamiento basado centralmente en el cobro de matrícula masivo. Esa ha sido la relación análisis-conclusión-recomendación que ha estado al frente de algunas apreciaciones de estas notas.

El cobrar masivamente la educación superior, en una situación de drástica reducción del financiamiento estatal, equivaldría en la práctica a hacer más elitista la educación superior. Este argumento descompuesto sería así : De darse el cobro masivo se requeriría un mayor aporte de los sectores "no ricos", pues pareciera que el quintil de mayores ingresos no podría pagar directamente la educación superior de todos. Aún así, esto supondría una multiplicación por bastantes veces el pago de matrícula, al menos para los de mayores ingresos. Ciertamente generaría alguna de las tres salidas, o una evasión mayor, mediante la declaración distorsionada de los ingresos, o una ampliación del mercado de las universidades extranjeras o privadas nacionales con el consiguiente traslado de estudiantes de mayor ingreso, o un conflicto social agudo en las universidades; pero no un incremento de la recaudación, que compense esa reducción drástica del aporte estatal. Seguramente las universidades sin financiamiento estatal serían más elitista y no - como se argumenta- menos injusto su gasto.

Lo que sí es razonable es cobrar más a quien pueda pagar, ahora o diferidamente como también redistribuir más la riqueza en el país. Lo primero se podría lograr diferenciando ¹⁶, en mayor medida el cobro, según capacidad de pago, nivel de la carrera, beneficios a obtener, etc. También pareciera indispensable una política más realista y exhaustiva de cobro de otros servicios distintos a la docencia en carrera, como los programas de reciclaje o capacitación permanente o cursos de postgrado, prestación de servicios, etc.. Pero estos son otros argumentos y otro marco de decisiones sobre el que las universidades debieran precisar sus criterios, concertar y tomar decisiones con celeridad.

¹⁵ Vargas, Thelmo. "La verdad os hará libres". La Nación del 24 de junio de 1992. Por cierto que siempre es posible aportar razones a una discusión y procurar una mayor precisión en las representaciones que los humanos logramos construir. Conviene recordar que "dos y dos son cuatro, cuatro y dos son seis ...", como dice, entre otras cosas, la canción infantil.

¹⁶Las proposiciones sobre el pago diferido de una matrícula real en la educación superior tendrían que ser analizadas en términos de las prácticas aceptadas socialmente, pues no es realista suponer que un estudiante de ingresos medios y bajos, que no trabaje y en sus primeros años de estudio, pueda aportar el día de su matrícula garantías reales o fiduciarias suficientes para cubrir los montos de matrícula.

Las distintas aproximaciones al análisis de costo beneficio que se han presentado en estas notas, nos permiten formular conclusiones interesantes para calificar la premisa de injusticia del financiamiento de la educación superior: primero, al considerar los pagos indirectos en forma de impuestos, lo neutral de los recursos de la educación superior en términos de la distribución del ingreso; luego, al incluir consideraciones de beneficios de mediano plazo y largo plazo, al menos en términos de hipótesis plausible, el carácter progresivo del gasto en educación superior.

Esta conclusión, a su vez, nos permite sustentar algunas apreciaciones:

En primer lugar, descarta la apreciación sobre la dirección “al revés” del Robin Hood empleado en la polémica sobre el financiamiento de la educación superior.

En segundo lugar, apunta a la conveniencia de ser cuidadosos y precisar el lenguaje cuando se afirma la injusticia de los gastos en educación superior, pues ella es financiada por medio de impuestos que se pagan desigualmente y tiene un papel como mecanismo de ascenso social que no se debe ni puede ignorar.

En tercer lugar, ubica la discusión de los aportes de los sectores sociales en el lugar que corresponde: el financiamiento puede ser directo (pago de matrícula) o indirecto (pago de impuestos), en cualquier caso debería estar bien distribuido.

Y en cuarto lugar, señala un tema de interés nacional, la desigualdad en la distribución del ingreso, que la educación superior tan solo logra corregir muy parcialmente.

La polémica sobre el financiamiento, a la luz de las anteriores conclusiones, debería centrarse en el análisis de esquemas de financiamiento de la Educación Superior. No dar por demostradas conclusiones obvias o incontrovertibles sobre la injusticia o justicia de la orientación de los recursos públicos hacia la educación superior e intentar convertir los argumentos, con los que se le ha atacado y se le ha defendido, y que sean del caso, en criterios de orientación sustantivos de la acción universitaria. Esta orientación del debate sería ciertamente de mayor utilidad y posiblemente reduciría el espacio a las posiciones de inmovilismo defensivo.

La exclusión de los de menores ingresos en nombre de la equidad (la derogatoria del Art. 85) podría decirse que se enfrenta a recomendaciones sobre el cobro mayor, por medio de mecanismos directos e indirectos según nivel de ingreso; a la valoración y cobro adecuado de los servicios producidos por las universidades y al emprendimiento de acciones redistributivas del ingreso y la riqueza. Se enfrenta, porque coloca la discusión en un terreno de confrontación de intereses en el que no pueden emerger las preguntas cuyas respuestas podrían tener un mayor impacto sobre el financiamiento de la educación superior.

Preguntas sobre si se pueden ampliar los beneficios derivados de la educación superior sin incrementar costos; si se reducen beneficios se puedan disminuir costos; si se pueden localizar ingresos adicionales mediante el cobro adecuado de la prestación de servicios, organización de empresas de servicios interinstitucionales, pago de matrícula de postgrados o cursos de reciclaje o de la general; si es posible el desarrollo de modelos de enseñanza más eficientes y la reducción de la duración real de las carreras y su flexibilización sin detrimento de la calidad; si es posible mejorar y cómo la vinculación de la educación superior con los sectores productivos y sociales para optimizar el impacto productivo y de equidad; si son adecuados los esquemas de evaluación y de control de calidad existentes; si se aporta todo lo posible en términos de transferencia tecnológica y promoción del desarrollo humano.....

La sola enunciación de estas preguntas sobre la efectividad operacional posiblemente muestre que son más pertinentes que una descalificación general del financiamiento público a las

universidades. De existir un clima adecuado otras más, que ciertamente ya están en la mente de muchos, podrían encontrar espacio para ser expresadas e incorporadas en las acciones universitarias.

También el análisis de la distribución del ingreso y de las cargas tributarias en el país, nos llevan a dejar planteado los interrogantes que sustentarían la conveniencia de, en el futuro, abordar el asunto del financiamiento de la educación superior en el contexto de proposiciones sobre la redistribución del ingreso y de una reforma tributaria también con contenidos claramente redistributivos, así como de la discusión de las prioridades generales del gasto público. Esto último es crítico pues resulta arbitrario poner a competir los diferentes niveles de educación del país por los recursos, sin valorar otros gastos a la luz de su propia eficiencia e impacto social.

6.2. El marco adecuado de evaluación de la Educación Superior.

Conforme se ha precisado el análisis se han modificado las conclusiones respecto al carácter progresivo de los recursos asignados a la Educación Superior. Ahora bien, el marco de análisis es fundamental pues determina el enfoque, el método de cálculo de impacto y la valoración sobre los costos y beneficios sociales. Si se parte de que el único gasto público justificable en materia de educación superior es por concepto de compensación de la pobreza, el resultado del análisis será en términos del destino (focalización o "targeting") del gasto y restricción de su uso. Pero si el enfoque reconoce a la educación superior como inversión, el análisis tendrá que explorar los costos y los beneficios asociados y tendrá que contemplarlos también en términos de su eficiencia como mecanismo de ascenso social.

Claro que una evaluación integral de la educación superior tiene en el análisis de costo beneficio un instrumento importante, pero que no puede ser único. Y esto con más razón si se utiliza como criterio básico de valoración el diferencial de ingreso de los estudiantes y graduados universitarios y no se emplea ningún criterio de medición del impacto productivo de las acciones universitarias. Existen criterios y valores que están presentes en las funciones de la educación superior que apenas pueden ser medidos por el instrumental y otras que se resisten a su encasillamiento en las categorías de este tipo de análisis. Medir estos componentes no es fácil, por no decir que es imposible, pero eso no significa que no existan y que algunos, al menos los que tienen relación con la productividad, deberían y podrían cuantificarse.

Con diferentes palabras, las asignaciones de recursos a la educación en Costa Rica, desde la conceptualización de José María Castro Madriz¹⁷ hasta nuestros días, han sido consideradas predominantemente como inversiones en capital humano, con uso productivo, y también como aporte retornable para la conformación de formas de convivencia tolerantes y para la construcción de valores nacionales democráticos. Los réditos de estas inversiones han sido muy amplios. En este sentido, resultaría una simplificación inexacta referirse a esta asignación de recursos exclusivamente como gastos no recuperables.

¹⁷ La cita siguiente, tomada del discurso de José María Castro en el acto inaugural de la Universidad de Santo Tomás, en 1844, ilustra el antecedente: "Advirtamos que se ha propagado en el mundo un espíritu de análisis y hay tal emulación en las naciones, que todo lo que no se ejecute conforme a los mejores principios, tendrá resultados desfavorables y que ningún pueblo podrá competir con los demás sin mucha actividad y sin mucha ciencia... En el día y cuando el más ínfimo oficio se estudia y ejerce científicamente, los negociantes y agricultores que carezcan de luces pueden verse arruinados con mucha facilidad.... La ignorancia, Señores, es el verdadero origen de todo el mal que se encuentra en la tierra; de todos los vicios que corrompen al mundo; de todos los crímenes y delitos que alteran el orden social...". Citado por Carlos Monge Alfaro en "La Educación Superior en Costa Rica".

Por otra parte, esas asignaciones de recursos no han estado únicamente orientadas a compensar los niveles de pobreza de la población sino que se han enmarcado dentro de estrategias, un tanto implícitas, de desarrollo nacional, entendido éste como de largo plazo. Así, se podría denominar, con el lenguaje de hoy, como construcción de ventajas sistémicas o formación de áreas de competitividad internacionales, los esfuerzos que el país ha desarrollado reiteradamente desde hace muchas décadas, por lograr educación básica gratuita y relativamente universal, importantes mecanismos de ascenso social, la ausencia de una estructura social dramáticamente polarizada y formas generalizadas de convivencia pacífica.

Otras naciones, que han logrado emprender una carrera muy rápida por el desarrollo precisamente en la década perdida de América Latina, han encontrado la plataforma de lanzamiento adecuada en la acumulación de ciencia y tecnología -lo que ellos han llamado en términos muy concretos investigación y desarrollo- y en procesos de redistribución del ingreso nacional.

Además, el giro que desde hace unos años se viene dando en la perspectiva de análisis de los organismos internacionales reconoce en la pobreza, el manejo destructivo del medio ambiente, el desarrollo insostenible, límites muy claros para el desarrollo humano.

Ambos hechos, estilo de desarrollo exitoso y cambio en los organismos internacionales, reafirman la consideración de esa búsqueda de las ventajas sistémicas por el país y, en particular, por la educación superior.

El aporte de las universidades al desarrollo, concebido éste en su más humano y amplio sentido. Este es el marco adecuado para el análisis de la asignación de recursos públicos a la educación superior, en opinión nuestra.

Ahora bien, este marco no exime a la educación superior de responsabilidades en la asignación específica de sus recursos, sino que clarifica el carácter y criterios sustantivos de calidad¹⁸ de la acción universitaria; también predica de la adaptación y necesidad de transformación permanente de la educación superior de cara al país y a su futuro.

¹⁸ Es conveniente anotar esfuerzos actuales en esta línea, contemplados en el plan de trabajo del Consejo Nacional de Rectores para 1992; baste citar el trabajo "La vinculación Universidad-Sector Productivo en Costa Rica" de Alejandro Cruz, en el que se recopila información específica sobre un número significativo de ejemplos de esta relación, aparte de presentar un muy interesante marco conceptual. Otros trabajos recientes aportan elementos de juicio y criterios de evaluación como, por ejemplo, "Indicadores del desempeño de los Centros de Investigación de la Universidad de Costa Rica" de Hidalgo y Monge.

BIBLIOGRAFIA:

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Evaluación de proyectos sociales". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Consejo Nacional de Rectores. Oficina de Planificación de la Educación Superior. (CONARE/OPES). "Proyecto CONARE/BID. Tomo IV". OPES 11/85, noviembre, 1985. Mimeo.

CONARE/OPES. "La situación laboral y otras características de los graduados de 1987 de las universidades estatales". OPES 07/90, abril de 1990. Mimeo.

CONARE/OPES. "Características socioeconómicas de los estudiantes de las instituciones universitarias estatales. 1979 y 1990". OPES 05/92, mayo de 1992. Mimeo.

Cruz, Alejandro. "La vinculación Universidad-Sector Productivo en Costa Rica. (Una aproximación al tema)". Consejo Nacional de Rectores/Oficina de Planificación de la Educación superior. Octubre de 1992. Mimeo.

Dirección General de Estadística y Censos. "Avance de resultados. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. 1987-1988". San José. Costa Rica.

Hidalgo, Roberto y Monge, Guillermo. "Indicadores del desempeño de los Centros de Investigación de la Universidad de Costa Rica". Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Número 145, febrero de 1992. Mimeo.

Khan, Shahrukh. "The income redistributive impact of financing higher education in Pakistan". World Development, Vol. 19. Nº 9. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1991.

Masís, José. "Esquemas de financiamiento de la educación superior en diversos países". OPES/CONARE. 1992. Mimeo.

Mora, Ronald. "La estructura tributaria en Costa Rica. 1970-1991". CONARE/OPES. Mimeo.

Sauma, Pablo. "Efectos redistributivos del gasto público en educación, 1982". Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Número 101, diciembre 1986. Mimeo.

Sauma, Pablo. Trejos, Juan Diego. "Evolución reciente de la distribución del ingreso en Costa Rica. 1977-1986." Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Número 132, junio de 1990. Mimeo.

Monge, Carlos. "La Educación Superior en Costa Rica". Consejo Nacional de Rectores. San José. Costa Rica, 1975.

Muñoz, Carlos. "Perspectivas de financiamiento de la educación Superior en América Latina y el Caribe hasta el año 2000, en escenarios de recesión económica y endeudamiento externo". Revista del Centro Regional para la Educación superior en América Latina y el Caribe (CRESALC/UNESCO). Nº 27-28, enero- diciembre 1989.

United Nations. "Guidelines for project evaluation". United Nations publication. 1982.

Vargas, Thelmo. "La verdad os hará libres". La Nación del 24 de junio de 1992.
"Dos mas dos son cuatro". Periódico La Nación del 13 de setiembre de 1991, etc.