



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

OFICINA DE PLANIFICACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

COMENTARIOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR
(UCR - ITCR - UNA) AL INFORME DEL ILPES SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION POSTSECUNDARIA DE JUNIO DE 1978

Diciembre, 1978

OPES-58/78



ESTA OBRA ES PROPIEDAD DE LA
BIBLIOTECA DEL
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
ACTIVO NUMERO: 2248

El "Informe de la Misión de Asistencia Técnica del ILPES al Gobierno - de Costa Rica sobre financiamiento de la educación postsecundaria", fue elaborado de acuerdo con un contrato de asistencia técnica suscrito entre el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) y el Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo el programa ATN/TF-1537-CR.

El estudio requirió dos años, durante los cuales la misión recopiló gran cantidad de información de diversas fuentes entre las que se cuentan las tres Instituciones de Educación Superior (la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Nacional) y la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES); pero se elaboró sin la participación de éstas 1/.

Los objetivos planteados en los términos de referencia fueron:

- "a. Establecer mecanismos permanentes que permitan asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos que se asignan a la educación postsecundaria;

./.

1/ Aunque en el informe se mencionan algunos nombres de personas vinculadas con la Universidad de Costa Rica, no participaron en el estudio - como tales sino como empleados del ILPES. Ningún órgano directivo o técnico de las Instituciones tuvo control alguno sobre la información suministrada.

- b. lograr una vinculación más directa entre el beneficio económico que ob tienen los educandos y el pago que éstos realizan por su educación;
- c. evitar que la situación económica del educando o su grupo familiar sea obstáculo para alcanzar los niveles de formación que su capacidad le - permitirían; y
- d. utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Fa
miliares, así como de otras fuentes para el financiamiento del sistema
educacional" 2/.

Un análisis detallado del informe permite concluir que no se alcanzaron los objetivos planteados en los términos de referencia. A continuación se plantea cada uno de ellos y el análisis que llevó a esta conclusión.

Objetivo a): Establecer mecanismos permanentes que permitan asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos que se asignan a la educa - ción postsecundaria:

Para el logro de este objetivo es necesario un estudio a fondo que de termine el nivel de eficiencia en el funcionamiento de las Institucio
nes de Educación Superior. Se supondrá, entonces que el "cálculo de

./.

2/ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: "Infor
me de la Misión de Asistencia Técnica del ILPES al Gobierno de Costa -
Rica sobre financiamiento de la educación postsecundaria", pág. 3.

costos y análisis interno de la actividad universitaria" se llevó a cabo para utilizarlo como base para el logro del objetivo a).

El análisis del cálculo de costos realizado se puede enfocar desde dos ángulos; a saber: el modelo desde el punto de vista teórico, y los resultados de la aplicación del mismo a cada una de las Instituciones de Educación Superior.

. El modelo desde el punto de vista teórico:

El interesante modelo utilizado presenta desde el punto de vista teórico, algunos inconvenientes:

- El modelo confunde equivocadamente lo que corresponde a carreras con lo que corresponde a unidades académicas. Tanto en la Universidad de Costa Rica como en la Universidad Nacional, una undad académica ofrece además de una o varias carreras, cursos de servicio para carreras de otras unidades.

El Instituto Tecnológico está organizado de manera tal que cada departamento ofrece una única carrera, pero también da cursos de servicio a otros departamentos, con excepción de los impartidos por la División de Ciencias (Estudios Básicos) donde todos los cursos son de servicio a las carreras.

Además, existe en las universidades el sistema de educación continua, que se ofrece como cursos de extensión y que no depende de la Vicerrectoría de Docencia sino de la Acción Social y que no se menciona en el modelo. En el Instituto Tecnológico sucede algo similar pues la extensión (acción social) es administrada por la División de Investigación y Extensión Tecnológica y por el Departamento de Servicios Estudiantiles y Académicos.

- En una parte del modelo (ecuación 2) se utiliza un tamaño de grupo promedio para calcular el número de grupos. No hay diferenciación para laboratorios o práctica ni para los distintos niveles. Estas diferencias deben establecerse por cuanto por la índole misma de la docencia los grupos de laboratorio y práctica son más pequeños, y en el caso de los grupos de asignatu-ras de niveles superiores de las carreras el proceso natural de selección hace que sean de menor tamaño.
- El modelo no toma en cuenta las características del personal nombrado por horas. Se aplica el porcentaje de docencia indirecta a todas las horas de docencia directa 3/, sin considerar el -

./.

3/ Se define como "docencia directa" a las horas efectivas de lección que imparten los profesores, y como "docencia indirecta" a la preparación de lecciones, atención a estudiantes, etc. Este último coeficiente es igual a uno para los profesores nombrados por horas.

tipo de nombramiento del profesor que las imparte, lo cual lógicamente, eleva los costos en forma artificial.

- En toda la presentación del modelo no se hace mención al problema de los cursos de servicio. Se habla, por ejemplo, del número de asignaturas de cada escuela, que incluye cursos de carreras propias, cursos de servicio a otras escuelas y cursos que tienen ambas características: se ofrecen para la propia carrera y también como servicio para estudiantes de otras unidades académicas. Esto es parte de la confusión que se observa en todo el modelo entre unidad académica y carrera.

Es importante hacer notar que un curso de servicio de una escuela influiría en el cálculo del costo por asignatura de esa escuela, viciando así el cálculo del costo de las carreras de la misma que no tienen nada que ver con ese curso.

- La determinación del costo por graduado, además de los problemas enunciados, tiene además una limitación que si no podía obviarse debió al menos hacerse explícita: la metodología que se utilizó para determinar el costo de un graduado en una carrera es de corte transversal, es decir, lo que sucede un año en los distintos niveles se supone como igual a lo que sucedería si se tomara un grupo de estudiantes y se siguiera hasta su gra-

ducción. El utilizar este supuesto en la Educación Superior, es bastante irreal dado su gran dinamismo, y el hecho que la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica son instituciones con muy poco tiempo de existencia, por lo que no han alcanzado un comportamiento estable en lo que a promoción se refiere.

. Los resultados de la aplicación del modelo a cada una de las Instituciones de Educación Superior:

- En las Instituciones de Educación Superior, la información no estaba centralizada en el período en que se realizó el estudio del ILPES. Puesto que allí no se consignan las fuentes de información, no es posible verificar algunos de los datos.

De hecho, hay datos que tradicionalmente han sido muy difíciles de obtener: por ejemplo, el número de horas de docencia directa impartida por los profesores de tiempo, la decisión sobre cuáles asignaturas en una unidad académica se consideran básicas, cuáles de servicio y cuáles de la carrera, ya que una misma asignatura puede ser básica para una carrera, de servicio para otra y específica para otra, etc. En esos casos es vital conocer la fuente última de información para formar criterio respecto a la confiabilidad de la misma.

- Al realizar el análisis de requerimientos de personal docente no se toma en cuenta que un profesor nombrado por tiempo, además de las lecciones dedica parte de su tiempo a la investigación y la acción social. El coeficiente de utilización (cuya definición no se presenta) del personal docente conduce a conclusiones erróneas, como la afirmación que se hace de que "desde el punto de vista de la docencia que se realiza, todas estas escuelas requieren menos de la mitad del personal docente de que disponen".

La falta de especificidad en cuanto a fuentes de información no permite enjuiciar las cifras directamente, sin embargo, si se incluyó como personal docente al "total de personal docente de la escuela", es de suponer que esta cifra incluya horas de trabajo administrativo del personal docente (decanos, directores de escuela o división, coordinadores, etc.) lo cual sesgaría las cifras reduciendo el coeficiente de utilización.

- No se explican las razones por las cuales se utiliza un coeficiente de docencia indirecta de 1.5 para los profesores de horas. En la Universidad de Costa Rica, a los profesores de horas sólo se les paga la docencia directa, por lo que el coefi-

ciente de docencia indirecta sería 1 4/.

- Para analizar la respuesta del sistema ante cambios en el coeficiente de docencia indirecta, este se modifica en función del contenido del tipo de curso y la exigencia del trabajo de preparación y evaluación que requiere. El informe no tomó en consideración aspectos tan importantes como la dificultad del curso para el estudiante (en la cual influye el nivel del coeficiente), si el curso es práctico o no y el tamaño del grupo, aspectos que influyen grandemente en el tiempo que el profesor debe dedicar no sólo a la preparación del curso sino a la atención de los estudiantes.

- El informe hace un análisis del efecto del aumento en el tamaño del grupo sobre los requerimientos de personal docente. Se apuntan algunos casos en los que el análisis no es pertinente como los casos de metodologías de enseñanza que implican grupos pequeños (como en Artes Musicales) o el caso de carreras con pocos estudiantes (como Informática e Ingeniería de Maderas); y además se fija una restricción al análisis que invalida todos -

./.

4/ Es política general de la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica no contratar profesores por horas más que en casos excepcionales.

los resultados: "siempre que no existan restricciones en planta física, capacidad de laboratorios u otra". La planta física de las Instituciones de Educación Superior no permite aumentos en los tamaños de los grupos, ya que en la actualidad se está utilizando al máximo la capacidad de las aulas 5/.

Por otra parte, el tamaño de grupo utilizado en el informe es un promedio por facultad o división. La experiencia enseña - que el tamaño del grupo en los niveles superiores no se puede aumentar, puesto que el proceso natural de selección reduce la matrícula sustancialmente de un nivel a otro en la mayoría de las carreras. Por consiguiente, para aumentar el tamaño promedio del grupo habría que aumentar el tamaño de los grupos de materias de los niveles inferiores que son por lo general los más grandes.

Una consideración de gran importancia en este análisis y que - ni siquiera se menciona en el estudio es la contraposición en tre tamaño del grupo y excelencia académica. Entre más grande sea el grupo más barata será la docencia pero mayor la probabi

./.

5/ Por vía de ejemplo, en la Universidad Nacional, cuyo tamaño de grupo promedio es de 29.2 según el informe del ILPES, el aula típica sólo tiene cabida para 30 estudiantes.

lidad de que la calidad de la enseñanza no alcance niveles satisfactorios.

- La atención de las Instituciones de Educación Superior, luego de haber atendido a la expansión de la matrícula, -producto del crecimiento demográfico experimentado en la década del 70 por el grupo de edad correspondiente-, se encamina a lograr un mejoramiento en la calidad de la docencia y uno de los mecanismos - que se están estudiando es la posibilidad de mejoramiento en - los índices de atención a estudiantes, lo que implica reducción en el tamaño promedio del grupo 6/.
- Una limitación del informe, es que a pesar del grado de detalle utilizado en el cálculo de costos, se utiliza el concepto de - alumno físico matriculado en cada Institución de Educación Superior para calcular los ingresos corrientes y los aportes del Estado por alumno, lo cual produce un sesgo en los resultados, al no tomar en cuenta la diferente distribución existente entre - alumnos de tiempo completo y tiempo parcial en las Instituciones de Educación Superior, y aún dentro de ellas, según la unidad - académica.

./.

6/ En la Universidad Nacional la política ha sido mantener el tamaño de los grupos de acuerdo al tipo de estrategias pedagógicas que - se emplean, las cuales tienden a fomentar la participación del estudiante y a darle una atención más individualizada.

- En la página 96 del informe, se afirma que "la relación simple entre gastos y número de títulos otorgados no representa un índice útil", sin embargo, se utiliza para concluir que "considerando una duración de 5 años como tiempo teórico para las carreras aproximadamente la mitad del esfuerzo docente se estaría haciendo para alumnos que no se gradúan". En la Universidad de Costa Rica, está demostrado que el promedio de años para graduarse es muy superior a 5, ya que una proporción muy elevada de los estudiantes es de tiempo parcial. Lo que sucede, entonces, no es que la mitad del esfuerzo docente se hace para alumnos que no se gradúan, sino que ese mismo esfuerzo docente se distribuye en un número mayor de años, para alumnos que sí se gradúan 7/.

Obviamente la relación no puede estimarse en la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico a causa de la juventud de ambas Instituciones.

Además, las Instituciones de Educación Superior están siguiendo las recomendaciones del PLANES 1976-1980, tendientes a dis-

./.

7/ Esto se ilustra para la Universidad de Costa Rica, en el informe del Rector correspondiente a 1977-1978, página 32, donde compara los graduados totales con la matrícula de 6 años antes, lo cual produce porcentajes de graduación de 59%, 66% y 3% para 1975, 1976 y 1977 respectivamente.

minuir significativamente la deserción, entre otras, la creación de carreras cortas y salidas laterales a las carreras existentes, mediante el otorgamiento de certificados y diplomas a diversos niveles.

- La distribución de los programas de bachillerato según su costo, que se muestra en la página 96 del informe, presenta los siguientes problemas:

- a. No diferencia los programas por Institución cuando es bien conocido que los costos en carreras similares varían mucho de una a otra, por lo que el promedio ponderado de costos de 37.500 no tiene sentido
- b. No están incluidas todas las carreras que se ofrecen en la Educación Superior. Una omisión bastante importante es la no inclusión de la mayoría de las carreras del área de la salud.
- c. Se afirma que "las diferencias que se observan no se pueden explicar a través de las diferencias en las técnicas docentes que requiere cada especialidad "sino que son más bien los tamaños de los cursos y los altos porcentajes de fracasos los que explican las diferencias". Sin embargo, son precisamente las técnicas docentes que determinan el tamaño

del grupo y en cierto grado la proporción de fracasos.

Esto lo ha tomado en consideración el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica en el proceso para asignar becas a profesores, a través del análisis de los índices de atención a estudiantes, que definen como cienmilésimos de profesor por crédito. Como ilustración, este índice fue en 1978 de 78 cienmilésimos de profesor por crédito matriculado en Derecho y de 1.162 en Artes Musicales. Esta diferencia es claramente atribuible al tipo de metodología que se utiliza y a la índole misma de la disciplina que se enseña.

En términos generales el estudio concluye, a través del análisis de costos, que las Instituciones de Educación Superior, son en ese sentido, ineficientes y que los costos podrían reducirse sustancialmente con un aumento en la eficiencia basada principalmente en una disminución del coeficiente de docencia indirecta (de 2.5 hasta 1.66) y en un aumento del tamaño del grupo, medidas ambas claramente atentatorias contra la excelencia académica.

Un análisis de la carga de cada profesor como el que lleva a cabo la Universidad de Costa Rica, mediante la Comisión de Cargas, podría mejorar la eficiencia reduciendo los costos sin detrimento de la excelencia académica, pero también existe la posibili -

dad de que el costo se aumente si se mejora la situación de los profesores de unidades académicas muy recargadas.

En el Instituto Tecnológico se establece como política que las horas disponibles de un profesor se deberán distribuir de la siguiente manera:

Máximo de horas frente al grupo	40%
Preparación de lecciones y calificación de pruebas	20%
Atención a estudiantes	20%
Aspectos administrativos del curriculum	10%
Investigación	10%

El cumplimiento de tales porcentajes depende en gran medida de la etapa institucional que se está dando en un momento determinado. El comportamiento de un centro educativo en crecimiento refleja las diferentes etapas de su desarrollo: si el crecimiento es producido por incrementos anuales proporcionales, si es proporcional a la población estudiantil, si hay apertura de nuevas oportunidades académicas, o la ausencia de los últimos niveles de carreras recientemente implantadas, lo que influye en los costos en diversos grados.

El aparte que se dedica a investigación y acción social en las Instituciones de Educación Superior, se basa en juicios de valor

que no se apoyan en datos reales. Se afirma, sin ningún fundamento, que el tiempo dedicado a esas actividades no se refleja suficientemente en las asignaciones de las Vicerrectorías respectivas ni en las publicaciones.

En la Universidad de Costa Rica un análisis de los estudios de - carga docente de los profesores bastaría para rebatir esa afirmación. En el Instituto Tecnológico era bastante difícil programar actividades de investigación, pues no es sino en el segundo semestre de 1977, cuando ingresa un alto porcentaje de equipamiento a la institución. En la Universidad Nacional, donde el presupuesto se estructura por programas, se puede determinar exactamente las horas que tiene aprobadas cada docente para investigación y extensión. Esta dedicación en porcentaje del gasto total, no - alcanza al 5%.

En resumen, y con respecto al objetivo a), el informe del ILPES concluye que las Instituciones de Educación Superior son inefi - cientes, mediante un modelo referente a la parte de docencia - que tiene problemas en su planteamiento histórico y que al ser - llevado a la práctica incurre en errores en la consecución y - utilización de la información.

./.



Propone para el mejoramiento de la eficiencia en la docencia - dos medidas que atentan contra la excelencia académica: una - disminución del coeficiente de docencia indirecta y un aumento en el tamaño del grupo. Ambas medidas son impracticables, la primera porque cargaría a los profesores de una manera indis - criminada, provocando el posible éxodo de los mismos y la se - gunda debido a los problemas de planta física en las tres Ins - tituciones. En lo que a investigación y acción social se refie - re, el estudio llega a conclusiones sin el apoyo de datos rea - les, afirmando sin ningún fundamento que "el tiempo dedicado a estas actividades no se refleja suficiente en las asignaciones de las Vicerrectorías respectivas ni en las publicaciones".

Con base en esta conclusión propone una intervención directa - del gobierno en la investigación aplicada sugiriendo que se fi - nancie la misma de acuerdo con proyectos específicos aprobados por el Gobierno. Esta medida atenta contra la autonomía de - las Instituciones de Educación Superior, ya que no se trata de una coordinación Educación Superior - Gobierno, que siempre es saludable, sino una imposición de las áreas y temas a los cua - les deba dedicarse la investigación aplicada en la Educación - Superior, sin que ello garantice que se mejorará la eficiencia en la aplicación de fondos a la investigación.

No se llega, entonces, a "establecer mecanismos permanentes que permitan asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos que se asignan a la educación postsecundaria", ya que lo que se propone para las Instituciones de Educación Superior formales, no es viable o no tendría los efectos que se le atribuyen y en lo que se refiere a enseñanza postsecundaria no universitaria, se proporciona alguna información pero no se hace análisis alguno.

Por otra parte, no se analizan factores que inciden sustancialmente en la eficiencia de un sistema de Educación Superior como son la calidad del profesorado, la promoción y la deserción, la calidad del estudiante que se recibe, las características de los regímenes de condición académica de los estudiantes, etc.

Objetivo b): Lograr una vinculación más directa entre el beneficio económico que obtienen los educandos y el pago que éstos realizan por su educación:

La propuesta del estudio para el logro de este objetivo se fundamenta en el principio de que sean directamente los beneficiados con la enseñanza universitaria los que financien los gastos de la docencia^{8/}.

Al respecto, vale la pena considerar:

./.

^{8/} Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: "Informe de la Misión de Asistencia Técnica del ILPES al Gobierno de Costa Rica sobre financiamiento de la educación postsecundaria", pág. 127 y 131.

. Base Filosófica:

- Que el informe en general desconoce los beneficios sociales que resultan de la Educación Superior y que, como es bien sabido, superan en gran medida a los beneficios privados de la misma, razón por la cual, aún economistas de la más pura tradición liberal reconocen el papel del estado en su finan ciamiento.

- Una vez que se reconoce la presencia de sustanciales exter nalidades (divergencias entre costos y beneficios sociales y privados) en el proceso educativo, se hace necesario defi nir la proporción en que sus costos serán financiados priva da y públicamente. El Informe no proporciona ningún crite rio en este sentido.

Sin embargo, dejar tal cuestión al azar podría tener el peligro de desestimular la formación de profesionales respec to a lo que sería socialmente deseable, no sólo por cuanto se pueda incrementar el costo de la educación universitaria hasta el punto de reducir la demanda, sino sobre todo en la medida en que esos costos fueran inciertos para el futuro profesional.

- El Informe además desconoce los beneficios privados de que

disfrutaban otros, y no sólo el profesional, como consecuencia de su formación universitaria. Por qué ha de cobrársele solamente al profesional el costo de la misma y no a todos los que se benefician, directa e indirectamente, de esa formación?. Esto es, precisamente, lo que justifica el financiamiento público.

- Además, una cosa es que el costo de la Educación Superior lo paguen aquellos que se benefician con ella y otra cosa es, - que se cobre un impuesto, en proporción directa con el beneficio recibido, que no guarda ninguna relación con el costo. El cobrar en proporción directa con el beneficio es injusto e impracticable. Qué sucedería si aplicáramos el mismo principio en otras áreas?. Uno podría estar de acuerdo en que a un enfermo -el beneficiario- se le cobre el costo de una medicina el equivalente -o en proporción- al beneficio recibido, a saber, haber salvado su vida?. Vamos a gravarle los ingresos por los años adicionales que podrá trabajar gracias a la medicina?.

- El principio de cobrar con base en el beneficio recibido - plantea serios problemas prácticos. El Informe asume que ese beneficio se puede medir por el diferencial de ingresos con un egresado de la enseñanza secundaria. Es ese diferen-

cial un indicador adecuado de ese beneficio?. No. Hay beneficios de la Educación Superior que no se reflejan en aumentos de ingresos monetarios y hay aumentos en los ingresos monetarios que no reflejan el haber cursado la enseñanza superior. La importancia relativa de estas desviaciones varía enormemente de persona a persona. Tal y como lo propone el Informe, un impuesto al diferencial de ingresos a los profesionales sería, por lo tanto, un gravamen a otras cosas, no a los beneficios derivados de la formación universitaria. Es decir, no hay relación entre la justificación filosófica, que en todo caso no es plenamente aceptable, y el mecanismo tributario que se busca fundamentar en ella.

- Los ingresos de un cierto tipo de profesional dependen, además de la formación universitaria, de la oferta y demanda relativa por sus servicios y de la naturaleza del trabajo requerido (es agradable o no, es peligroso o no, es de gran responsabilidad o no, crea reputación o no, etc.). Para cada profesión, estas circunstancias contribuyen a formar los ingresos promedio, generando diferenciales entre profesionales que reflejan mucho más que el aporte de la formación universitaria. Por otra parte, dentro de cada profesión, los ingresos individuales reflejan diferencias en cuanto a experiencia, diligencia, responsabilidad, dedicación al trabajo

y sacrificio de ocio y muchas otras cosas que no son beneficios directos de la formación universitaria. Por qué hemos de gravar todas estas características del profesional?. Cómo separar, en cada caso, el beneficio por el que se quiere cobrar, de otras circunstancias?. Tratar de hacer la separación es impracticable. No hacerla, no sólo es injusto, sino que constituye un desestímulo a ciertas dimensiones profesionales de alto valor social.

- El estado costarricense presta una serie de servicios básicos (salud, educación, infraestructura, apoyo al aparato productivo, etc.) que contribuyen a aumentar los ingresos de los diferentes miembros de la sociedad. Será justo tratar de gravar, más allá del impuesto a la renta que todos los generadores de ingresos pagan, solamente a los profesionales por ese motivo y no hacerlo con los demás grupos favorecidos por políticas equivalentes?.

. Base Empírica:

El Informe basa su recomendación en la afirmación que "la contribución que actualmente hacen los profesionales al financiamiento del gasto universitario es muy pequeña y que la tasa efectiva tributaria a la que están afectos dichos profesionales es baja". (p. 129). Esta afirmación, sin embargo, no es sustentada adecuadamente.

Dada la conexión que se ha establecido entre el impuesto de la renta y el financiamiento de las universidades, el informe se limita a examinar el pago del impuesto de la renta por parte de los profesionales. Los únicos datos que aporta son el que los profesionales pagaron el 15.5% del total recaudado por concepto del impuesto de la renta en 1971-1972 y que la tasa efectiva aplicada a los profesionales en ese período representó entre un 3 y un 4 por ciento. No se define tasa efectiva ni se indica ni la fuente ni la metodología usada para generar estos datos, por lo que su evaluación sólo puede ser parcial.

En todo caso, esos datos no justifican la afirmación de que la carga impositiva sobre los profesionales es baja. Más bien:

- Los profesionales pagan otros impuestos y cargas, además del de la renta.
- De acuerdo con los datos del mismo Informe (p. 128), se observa que los profesionales contribuyeron un 74% del monto recaudado de personas físicas (no sociedades) y que todos los demás contribuyentes no profesionales, muchos de los cuales obtienen ingresos superiores a los de los profesionales, contribuyeron sólo el 26% de este monto.

- El informe no indica ningún criterio para medir la contribución de los profesionales. Esperaban sus redactores que las personas físicas tributen más que las sociedades, cuando el ingreso que obtienen es mucho menor? No tiene sentido.
- Muchos profesionales están organizados en sociedades, de manera que la cifra reportada subestima su contribución.
- Buena parte de lo que las sociedades contribuyen se hace posible gracias al esfuerzo de profesionales.
- El promedio ponderado para calcular la "tasa efectiva" no es una buena medida de la contribución de los profesionales, - cuando se toma en cuenta que un 57.3% de los mismos son maestros de enseñanza preescolar, de primaria y secundaria (p.38), cuyos ingresos son comparativamente bajos, aunque no así su contribución a la sociedad.
- Dadas las actuales escalas del impuesto a la renta, un profesional promedio (salario mensual de \$6.000) debe estar contribuyendo al menos un 10% como tasa efectiva promedio.

En resumen, el Informe no demuestra que la carga impositiva sobre los profesionales sea baja. En todo caso; los profesionales ya están contribuyendo al financiamiento de la educación superior a través del -

impuesto de la renta, que muestra una escala rápidamente progresiva a los niveles de renta típicos de los profesionales y que deja de ser progresiva a los niveles de renta típicos de las sociedades empresariales. El impuesto propuesto equivale a construir una escala del impuesto de la renta discriminatoria, más alta para los profesionales cuando los otros grupos sociales que generan altos ingresos, igualmente se benefician de la contribución y apoyo estatales a sus actividades generadoras de ingresos.

. Incidencia del Impuesto:

El informe en ningún momento examina la incidencia del impuesto ni en general sus consecuencias. Sin embargo, estas consecuencias pueden ser importantes:

- El impuesto aumenta los costos de hacerse profesional de una manera arbitraria e impredecible. No reconoce en ningún momento los costos de oportunidad del estudiante (lo que éste deja de ganar para hacerse profesional). Sin embargo, aquellos estudiantes con un costo de oportunidad mayor deben poder esperar ingresos mayores para decidirse a estudiar. El impuesto reduce la posibilidad de recuperar costos de oportunidad relativamente altos, usualmente asociados con estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos.

- El impuesto favorecerá la fuga de cerebros del país, ya que profesionales destacados con ingresos relativamente altos - podrían encontrar la carga impositiva excesiva. Cómo se le cobraría su contribución a la enseñanza superior a los profesionales que se van del país o general parte de sus ingresos fuera del país?
- Profesionales liberales encontrarán mayores facilidades de evasión que profesionales asalariados, usualmente de más bajos ingresos. Esto contribuiría a hacer aún menos atractivas las posiciones públicas, incluyendo las universitarias, a los profesionales destacados, con el correspondiente deterioro de los servicios públicos.
- Cómo se separarían los ingresos propios de la actividad profesional de los propios de la actividad empresarial (e. g. un agrónomo que cultiva una finca)?
- Los profesionales, organizados en Colegios, tratarán de trasladar parte del impuesto a sus clientes, públicos y privados. Esto tendrá como consecuencia un aumento de los honorarios y salarios profesionales y, en general, una disminución de la prestación de servicios profesionales.

A la larga, repercutirá sobre los costos de la Educación Superior, a través de los salarios de los profesores y administradores universitarios.

- La base para la recaudación es pequeña. El informe estima - para 1977 la suma de ¢ 38 millones, una proporción pequeña del costo de las universidades, comparada con todos los inconvenientes del impuesto. Las dificultades de recaudación pueden ser considerables, a menos que se administre con grandes injusticias. Cómo cobrarlo cuando parte de la formación del profesional se ha obtenido en el extranjero, cuando el profesional ha pagado por sus estudios en una universidad privada, cuando ha coronado dos carreras, etc.

Las anteriores no son más que algunas consideraciones al vuelo sobre la recomendación referida.

La propuesta del informe, por la gravedad de sus consecuencias, debió haber estado basada en un planteamiento filosófico y técnico mucho más profundo. Sus autores no han logrado alcanzar este resultado y sobre ellos recae la carga de la prueba, que todavía no han producido de que su recomendación tiene sentido.

Objetivo c): Evitar que la situación económica del educando o su grupo familiar sea obstáculo para alcanzar los niveles de formación que su capacidad le permitirían:

Para tratar de alcanzar este objetivo el informe del ILPES dedica la sección B a discutir la "igualdad de oportunidades en la Educación Superior". Se dan en la misma tres definiciones de igualdad de oportunidades de ingreso a la Educación Superior, a saber:

- . "...es la idéntica probabilidad de los integrantes de cualquier grupo social de ingresar a ella".
- . "...es la idéntica probabilidad de todos los grupos que han ingresado de continuar en ella".
- . "...es la idéntica probabilidad de todos los integrantes de cualquier grupo social de egresar de la enseñanza superior".

El análisis se encamina a estudiar lo que sucede en Costa Rica en relación con las dos primeras, ya que según se afirma "sólo respecto al acceso y a la permanencia existen datos disponibles para Costa Rica".

Sin embargo para la Universidad de Costa Rica existe información de la Estadística Universitaria que permitiría hacer un análisis para la tercera similar al que se hizo para las dos primeras definiciones 9/.

./.

9/ Por razones obvias, no hay estadísticas de este tipo para la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

El informe define la probabilidad como lo que "está sucediendo", es - decir, si la proporción de ingresados a la Educación Superior de un - determinado estrato social es menor que la de otro, se concluiría que en ese estrato las oportunidades de ingresar a la Educación Superior son menores.

Este análisis es correcto dentro de algún contexto; pero es difícil - concluir como lo hace el informe, que "los progresos de la mayor igual - dad de oportunidades dependen esencialmente del mejoramiento cuanti - tativo y cualitativo de la enseñanza media".

Existen incontables estudios que demuestran que la capacidad intelec - tual del individuo depende, no tanto de factores genéticos, como del nivel socioeconómico del individuo, a través de factores tales como - la nutrición, salud, actitudes, patrones culturales, etc. que operan sobre él desde su primera infancia; y obviamente esos factores influ - yen en las probabilidades de ingreso, permanencia y egreso en un ni - vel educativo, no ya solamente en la Educación Superior.

Ningún nivel educativo (primaria, secundaria o postsecundaria) puede, por sí solo, alterar esas relaciones, éstas sólo pueden transformarse a través de un cambio en todo el sistema productivo, cultural, educa - tivo, etc. de nuestro país. Sin embargo, sí es posible hacer esfuer - zos en los diferentes niveles educativos para mejorar la probabilidad

de ingreso a la Educación Superior de los estudiantes de nivel socioeconómico bajo 10/

Del análisis de alguna información fácilmente accesible (becas o préstamos otorgados, por ejemplo), el informe concluye que Costa Rica ha avanzado mucho en el campo de la igualación de oportunidades, sin embargo, con base en el análisis de costos propone como ya se comentó en relación con el objetivo b) un impuesto al graduado y el cobro del costo de docencia a estudiantes que prolongan su carrera; medidas ambas que, como ya se mencionó, van en contra del principio de igualdad de oportunidades.

El estudio no recomienda ninguna medida específica que coadyuve a "evitar que la situación económica del educando o su grupo familiar sea obstáculo para alcanzar los niveles de formación que su capacidad le permitirían", por consiguiente, se puede afirmar que este objetivo no se cumplió ni siquiera parcialmente.

./.

10/ Para favorecer el logro de ese objetivo, la Universidad Nacional - señala expresamente en su política de admisión que los cupos se - distribuirán con igual porcentaje a todos los colegios y liceos - del país, lo que hace que el alumno compita en condiciones similares a la suya para el ingreso a la Educación Superior.

Objetivo d): Utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como de otras fuentes para el financiamiento del sistema educacional:

Básicamente, en lo que se refiere a la Educación Superior, este objetivo parece contradecir al b). Por otra parte, el informe no entra a analizar esta posibilidad limitándose a proponer lo referente al impuesto ya comentado. Por lo tanto, este objetivo tampoco se cumple.

Otro objetivo no explícito en los términos de referencia:

Los objetivos analizados son aquellos que se plantean explícitamente en la presentación del informe. Sin embargo, en todo el transcurso del estudio, tanto en frases específicas, dentro del informe como en recomendaciones del mismo, se puede advertir una clara tendencia al logro de un quinto objetivo y quizá el más importante de todos: el cambio en la modalidad de coordinación de las Instituciones de Educación Superior con el Gobierno hacia una de mayor intervención del Gobierno en el funcionamiento de la Educación Superior:

En el sistema actual de coordinación de la Educación Superior, la Comisión de Enlace integrada por personeros del Gobierno y el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), determina las cantidades de recursos que se asignan a las Instituciones de Educación Superior.

La coordinación actual de la Educación Superior, es fruto del Convenio de Coordinación de la Educación Superior; suscrito y aprobado - por los Consejos Universitarios de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional y el Consejo Director del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Mediante ese Convenio se crearon el CONARE y una Oficina Técnica de Planificación Universitaria (Oficina de Planificación de la Educación Superior, OPES).

Es tesis del estudio del ILPES que el Estado no está organizado para enfrentar esta situación. El informe sustenta el propósito de que es necesaria una participación más activa del Estado en materia de Educación Superior, tanto en la determinación de políticas y objetivos generales, como en la evaluación del aprovechamiento de los recursos asignados y la verificación del cumplimiento de programas; y propone incluso la conveniencia de asignar fines más específicos a los aportes futuros del gobierno.

Para poder implementar esa participación se recomienda la creación de un organismo permanente, que estaría formado por un Comité Interministerial de Educación, Hacienda y OFIPLAN con su grupo de estudio, y - que dependería directamente del Gobierno.

Esta recomendación se apoya, sobre todo, en el análisis realizado pa

ra cumplir con los objetivos a) y b), que como ya se comentó no se lograron a cabalidad en el informe del ILPES. La recomendación es de suyo sumamente seria, y la importancia del estudio -en cuanto - puede inducir a una serie de decisiones relevantes para la Educación Superior, en lo que se refiere a su funcionamiento y autonomía-, obliga a que se le exija profundidad, rigor y una extraordinaria ponderación de las recomendaciones.

Sin embargo, en el transcurso del informe aparecen afirmaciones y conclusiones que no se derivan del análisis realizado y cuya base o fundamento no se incluyen, información cuya fuente no se hace explícita y - conceptos de gran importancia que no se definen.

En conclusión, el trabajo analizado más bien demuestra superficialidad en los planteamientos, que el informe se escribió precipitadamente y que tuvo una dinámica que lo hizo inconsulto tanto en método como en objetivos con respecto a las Instituciones de Educación Superior.

Asimismo denota que el objetivo no explícito que se comentó, pesó mucho en el momento de la redacción del informe, con lo cual, además de las características ya anotadas, se percibe falta de objetividad en el planteamiento general, en la utilización de información y en las recomendaciones expuestas.