

INT-1465

C.2

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Junio, 1978
Santiago, Chile

~~CEPAL/ILPES (1465)~~

Circulación restringida



INFORME DE LA MISION DE ASISTENCIA TECNICA DEL ILPES
AL GOBIERNO DE COSTA RICA SOBRE FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACION POST-SECUNDARIA */

*/ Este Informe fue elaborado de acuerdo con la Sección 3.03 del Contrato de Asistencia Técnica suscrito entre el ILPES y el Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica.

78-6-1128-100

*

*

*

*

Indice

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR
EN COSTA RICA

	<u>Página</u>
PRESENTACION	
I. INTRODUCCION	1
<u>Los problemas planteados y su marco general</u>	1
II. UN MARCO DE REFERENCIA: EVOLUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS, SUS NIVELES EDUCATIVOS Y LA OCUPACION	18
A. APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO EN COSTA RICA	18
1. <u>Distribución territorial de la población</u>	19
2. <u>El crecimiento de la población y sus efectos en la PEA y en la población inactiva</u>	20
3. <u>La población inactiva de 12 años y más</u>	23
4. <u>La población económicamente activa desocupada</u>	27
5. <u>Población económicamente activa ocupada</u>	29
6. <u>Efectos en la estructura ocupacional de la incorporación de Costa Rica en la economía mundial</u>	31
7. <u>Las ocupaciones de la población y sus cambios a través del tiempo</u>	32
8. <u>El sector industrial</u>	39
9. <u>El sector público</u>	41
B. PREVISIONES EN MATERIA DE UTILIZACION DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO EN COSTA RICA	44
III. ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO	49
A. LA EDUCACION POST-SECUNDARIA EN COSTA RICA	49
1. <u>Ambito de la educación post-secundaria en Costa Rica</u>	51

B.	LA EDUCACION PUBLICA A TRAVES DEL PRESUPUESTO FISCAL	60
1.	<u>Sector público, gasto gubernamental y erogaciones a la educación</u>	61
2.	<u>Evolución del gasto público en educación superior durante el último decenio</u>	74
3.	<u>El financiamiento</u>	83
C.	COSTOS ACTUALES EN LA EDUCACION SUPERIOR	94
1.	<u>Costo por alumno matriculado</u>	94
2.	<u>Costo por alumno graduado</u>	96
IV.	HIPOTESIS DE TRABAJO	100
A.	CRECIMIENTO DE MATRICULA Y SU COSTO PARA 1985	100
1.	<u>Antecedentes</u>	
2.	<u>Hipótesis de crecimiento de matrículas y costos de la educación superior pública</u>	109
3.	<u>Hipótesis sobre disponibilidad de recursos fiscales para educación</u>	112
B.	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACION SUPERIOR	117
1.	<u>Antecedentes</u>	117
2.	<u>Algunas hipótesis sobre igualdad de oportunidades en el futuro</u>	124
V.	ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR	127
1.	<u>Docencia</u>	127
2.	<u>Igualación de oportunidades</u>	133
3.	<u>Investigación</u>	134
VI.	RECOMENDACIONES	136
A.	ORIENTACIONES DE POLITICA	136
B.	INVESTIGACION E INFORMACION	138

PRESENTACION

El presente Informe se ha elaborado de acuerdo con el Contrato de Asistencia Técnica del ILPES al Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo el Programa ATN/TF-1537-CR.

El objeto del estudio planteado en los términos de referencia incluye:

a) establecer mecanismos permanentes que permitan asegurar el aprovechamiento óptimo de los recursos que se asignan a la educación post-secundaria; b) lograr una vinculación más directa entre el beneficio económico que obtienen 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 Familiares, así como de otras fuentes para el financiamiento del sistema educacional.

Para la realización del estudio fue necesario reunir y elaborar información sobre el origen de los recursos universitarios, la eficiencia interna de la Educación Superior Pública y los recursos humanos con énfasis en Educación Superior. La elaboración de esta información no fue todo lo completa que se habría deseado, debido principalmente a limitaciones de tiempo. En todo caso, se ha reunido un conjunto de antecedentes y se ha organizado la información que permite respaldar las recomendaciones del Informe. En el Apéndice Estadístico se incluye información adicional que fue recogida durante el trabajo.

Con el objeto de supervisar la realización del estudio, el Gobierno de Costa Rica formó una Comisión integrada por las siguientes personas:

/Lic. Porfirio

Lic. Porfirio Morera B., Ministro de Hacienda.
Lic. Fernando Volio, Ministro de Educación y Ministro de
la Presidencia.
Dr. Federico Vargas, Coordinador del Ministerio de la Presidencia
y, posteriormente, Ministro de Hacienda.
Lic. Ovidio Soto, Vice-Ministro, Ministerio de Educación.
Dr. Luis Liberman, Vice-Ministro, Ministerio de Hacienda.
Ing. Federico Herrero, Vice-Ministro, Ministerio de Hacienda.
Lic. Jorge León, Director, a.i., División de Inversiones, OFIPLAN
Ing. Max Soto, Asesor del Ministerio de la Presidencia.
Dr. Ronald García S., Asesor Económico del Banco Central y
Asesor del Ministerio de la Presidencia.

El Grupo Técnico de contraparte estuvo integrado en forma permanente por el Lic. Marco V. Tristán, que actuó como Coordinador, y la Lic. Beverly Gutiérrez. En algunos períodos participaron los Lic. Yadira Rosales, Roger Churnside, Rodrigo Bolaños. Además se contó con la participación del Sr. Jorge Valverde, estudiante de Economía, y el respaldo de Secretaría.

La Asesoría del ILPES estuvo bajo la responsabilidad del señor Sergio Molina S. y contó con la colaboración de los funcionarios de esa misma institución, señores Aldo Solari, Rolando Sánchez, Edgardo Boeninger y Reynaldo Bajraj. El trabajo en Costa Rica estuvo coordinado por el Sr. Enrique D'Etigny, y participaron como expertos los señores Juan Manuel Cruz, Héctor Gertel y Manuel Ignacio Ulloa.

En la realización del trabajo colaboraron, proporcionando información y participando directamente en su elaboración, diversos servicios de las Universidades y de la Administración Pública. En especial, la Universidad de Costa Rica, que además proporcionó las facilidades

/de computación

de computación, la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, OFIPLAN, la Dirección de Estadística, el Servicio Civil, el Ministerio del Trabajo, el Banco Central, el Instituto de Seguros y otros.

Este trabajo se vió facilitado por la gran cantidad de información que había sido reunida y elaborada por el Consejo de Rectores, a través de su oficina técnica, OPES.

Se contó permanentemente con la colaboración de la Representación del BID en Costa Rica.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR EN COSTA RICA

I. INTRODUCCION

Los problemas planteados y su marco general

Las dos cuestiones esenciales planteadas al Proyecto, altamente vinculadas entre sí, son las alternativas de financiamiento del sistema de enseñanza superior en Costa Rica y la de una mayor igualdad de las oportunidades para los que acceden a él.

Aunque en el Contrato de Asistencia Técnica entre el ILPES y el Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica se habla, en general, de la educación postsecundaria, es a la superior a la que este Informe, salvo excepción, se refiere. Sería efectivamente imposible considerar todas las formas de educación postsecundaria, salvo cuando se vinculan a la educación superior (por ejemplo, si un curso de perfeccionamiento para empleados del Estado es realizado por o con la colaboración de una universidad). Este Informe, toma en cuenta, sin embargo, las nuevas formas de educación superior que pueden tener una importancia futura considerable, como la universidad a distancia, e influir tanto sobre los problemas financieros como sobre la democratización del sistema educativo.

En cuanto el sistema educativo de una sociedad es considerado como tal sistema, la política de la educación superior es una parte de él. Sin embargo, en todas partes, la política de educación superior se define con una autonomía más o menos fuerte del resto y, desde ese punto de vista, es una determinante de la configuración que el sistema tiene. De hecho, los diferentes niveles e instituciones del sistema educativo tienen clientelas diversas y se apoyan en configuraciones de grupos de presión e ideologías diferentes. En una sociedad pluralista y democrática, no puede esperarse una coherencia perfecta en el sistema educativo, tal como funciona realmente. Ella sólo sería posible si uno o algunos grupos adquieren

/una hegemonía

una hegemonía tan imposible de desafiar que pueden imponer a todos los demás sus ideas sin fallas lo que, a parte de ser incompatible con la democracia, destruye una de las fuentes más importantes de innovaciones educativas.

Costa Rica ha seguido una política coherente de universalización de la enseñanza primaria y, prácticamente lograda ésta, ha fortificado una de expansión de la enseñanza media que ya había comenzado paralelamente a la anterior.

Al mismo tiempo, reproduciendo una de las características más generales en los países latinoamericanos, ha visto crecer la enseñanza superior a tasas extraordinariamente altas.

Se ha llegado a una situación o se está muy próximo a alcanzarla, en la que los problemas que pueden llamarse cuantitativos de la expansión pierden importancia frente a los problemas cualitativos y éstos, a su vez, se presentan en varias direcciones. La más obvia y siempre mencionada es que una expansión tan acelerada sólo puede hacerse en desmedro de la calidad de la enseñanza. Tan erróneo sería dejar de hacerla para eludir ese efecto, como ignorar la importancia que tiene una vez obtenida esa expansión.

En segundo lugar, adquiere una importancia cada vez mayor el crecimiento de las expectativas educacionales. Una proporción creciente de personas tiene más años de educación y aumentan los aspirantes a prolongar el proceso educativo. Al mismo tiempo, las exigencias de niveles educativos más altos aumenta del lado de las fuentes de empleo, en función de la oferta creciente de calificaciones y en un proceso que, muchas veces, parece ir más allá de toda racionalidad. Si estas dos tendencias se supusieran prolongadas hasta sus extremos últimos, se tendría una sociedad cuyos integrantes poseen toda la enseñanza superior y, por lo tanto, ese rasgo ya no discrimina a los efectos del acceso a la ocupación.

/De hecho

De hecho, el proceso se detiene o enlentece a partir de ciertos puntos por causas que sería muy largo analizar aquí. Para una porción importante de la población ciertos estudios, medios en las zonas urbanas de Costa Rica actual, se convierten en terminales pero, además, se adoptan políticas que persiguen el objetivo de que efectivamente lo sean. El problema es que esas políticas son raramente eficaces como tales, salvo que existan efectivamente oportunidades ocupacionales adecuadas a los niveles y que se combinen con nuevas posibilidades posteriores de formación. En otras palabras, para lograr que la enseñanza media sea terminal en sí misma, y no por el imperativo socio-económico de la deserción, es indispensable que una política ocupacional y una política de formación extraescolar posterior estén realmente disponibles.

A su vez, el hecho de que una porción mayor de personas se mantenga más años en el sistema educativo, disminuye las presiones sobre el mercado de empleo. La gente se educa más años para obtener mejores ocupaciones, pero también lo hace para diferir el momento en que debe comenzar la búsqueda de la ocupación.

En suma, existen equilibrios diversos entre la permanencia en la educación y el mundo del trabajo y la política educacional para tener alguna posibilidad de éxito debe estar coordinada con la ocupacional y viceversa. Por otra parte, la importancia de esa coordinación se hace más evidente si se piensa que a medida que la educación superior se expande y la oferta de mano de obra de ese nivel aumenta, se fortalecen dos tendencias paralelas. De un lado, la exigencia de mayores niveles educativos termina significando que una parte creciente de los profesionales desempeña tareas que requieren una preparación menor que la que poseen, es decir, sus conocimientos son subutilizados. De otro lado, las organizaciones profesionales para proteger a sus integrantes, logran que se multipliquen mecanismos que les reservan ciertas actividades, lo que tiene los mismos efectos que la tendencia anterior. Lo más interesante y significativo, desde el punto de vista

/ocupacional, es

ocupacional, es que ambas tendencias se conjugan para trasladar la amenaza de desocupación a los grupos con niveles educacionales inferiores, aunque éstos sean racionalmente suficientes para el desempeño de las actividades de las que, de hecho o de derecho, son excluidos. La presencia de estas tendencias en Costa Rica será analizada en la parte correspondiente de este Informe.

En tercer lugar, si la expansión educativa aparece igualando a más y más personas en determinados niveles este proceso es en parte nominal. Está contrarrestado por la existencia de mecanismos de estratificación internos a cada uno de esos niveles, los cuales tienden, a su vez, a formar cadenas por las cuales los que cumplen en cuanto las exigencias de un nivel, acceden a otras instituciones determinadas en el segundo, cuyos egresados tienen posibilidades diferenciales de ingresar al tercero.

En lo que se refiere estrictamente a la enseñanza superior, los dos problemas planteados sólo pueden analizarse dentro del marco general proporcionado por las funciones educativas, sociales y económicas de la educación superior. El relativo consenso que existe acerca de ese marco y las características de un informe de esta naturaleza hacen inoficioso proceder a su análisis en profundidad, por lo que basta aludir a algunas cuestiones fundamentales.

La formación profesional, la creación y difusión cultural, la investigación científica y la extensión son generalmente recordadas como las funciones básicas de la educación superior. Cada una de ellas puede ser considerada desde múltiples puntos de vista. A los efectos de este informe es razonable limitarse a aquéllos que hacen referencia más específica a su utilidad social y a su utilidad individual.

Antes de hacerlo conviene subrayar que existe otra función distinta de las mencionadas o que no siempre se considera incluida en alguna de ellas: la de ampliación del proceso educativo más allá del nivel medio o secundario pero con finalidades muy análogas a las

/que éste

que éste tiene. La enseñanza superior recibe un gran número de personas que, después de un pasaje por ella, se retiran porque han aumentado sus conocimientos y sus probabilidades de ingresar al mercado de trabajo en una posición más ventajosa que la que hubieren obtenido de poseer solamente el nivel medio. No importa tanto si la intención originaria del estudiante es darle a la educación superior esa función complementaria o se la da posteriormente. El hecho es que, en toda América Latina, esa función ha adquirido una importancia creciente y que, en Costa Rica, se ha institucionalizado a través de los estudios generales. Tanto para el estudiante, como para la sociedad, se está en presencia de una función que no es nada diferente que la enseñanza media tiene y que, en definitiva, es uno de los subproductos de su expansión mirada desde el ángulo de sus costos o de sus relaciones con el proceso de democratización no parece, tampoco, que merezca un tratamiento diferente al que se le da a la Enseñanza Media.

La creación y difusión cultural y la investigación científica pura son reconocidas como justificándose por una utilidad social de tal naturaleza que pueden dejarse de lado, cuando se piensa en su financiamiento, los beneficios individuales que puedan vincularse a ellas. Es obvio, que cualquiera sea la importancia que se le atribuya a estas funciones, según la concepción de la enseñanza superior que se adopte, ninguna es privativa de las instituciones que imparten ésta. Todas ellas, en diferentes grados, se realizan fuera del ámbito de las instituciones de educación superior, en todas las sociedades conocidas. Mas aún, se sostiene a menudo teóricamente y así ocurre de hecho en algunas sociedades que algunas de ellas, por ejemplo la investigación científica pura deben darse, principalmente, en forma de organización ajenas a la educación superior. Sin entrar a analizar esta discusión, en cuanto se admite que alguna parte debe darse necesariamente en las instituciones de enseñanza superior, la utilidad social que se les atribuye lleva a considerar que su financiamiento es una carga colectiva.

/El problema

El problema se vuelve más complejo cuando se le refiere a la investigación científica aplicada y a la extensión. En principio, los resultados de la investigación científica aplicada producen beneficios a sujetos concretos, sean organizaciones públicas o privadas o individuos. Generalmente, también, son esos sujetos los que, en función de sus intereses, demandan a las universidades o institutos superiores la realización de esas investigaciones. En cuanto esas demandas son legítimas dentro del marco funcional y de fines propios que aquellas instituciones definen como válido, el trabajo que provocan debe ser financiado, total o parcialmente, por los demandantes. En general, la financiación total parece ser la norma y debe extenderse no sólo a los costos directos de la investigación sino a los indirectos que tienen que ver con el uso de una capacidad instalada cuyos costos son absorbidos por el financiamiento público. Por excepción pueden existir casos de investigación aplicada, cuyos resultados tengan un interés público que posea una importancia propia perfectamente identificable. En ese caso, puede ser razonable que los usuarios directos no financien la totalidad del costo. Por estas razones, es que más adelante se propondrán fórmulas de financiamiento específico de la investigación aplicada.

La extensión presenta problemas similares aunque más complejos, que hacen difícil el establecimiento de normas generales. Entre la labor de extensión que está motivada por la percepción que las instituciones postsecundarias tienen de necesidades colectivas que de acuerdo con sus fines deben satisfacer, pero que muy bien pueden no ser sentidas por los beneficiarios y aquélla en la que son estos mismos los demandantes existen una multitud de matices posibles. Lo mismo ocurre cuando, independientemente del origen de la labor de extensión, se piensa en su contenido, que puede responder a intereses muy específicos de grupos determinados o a instancias muy claras de beneficio público. En función de estos dos tipos de consideraciones y otras que podrían introducirse, el financiamiento de la extensión

/puede asumir

puede asumir muy diversas modalidades. De todos modos, en muchos casos, su financiamiento debe recaer, total o parcialmente sobre los beneficiarios directos de la labor de extensión.

Es respecto a la formación profesional que el problema de la utilidad social y la utilidad individual se presenta con mayor complejidad. Es indudable que el estudiante de enseñanza superior o su familia incurre en ciertos costos para egresar, porque descuenta que obtendrá ciertos beneficios económicos a lo largo de su vida que superan a aquéllos; pero también lo es, que el estudiante sólo puede insertarse dentro de un cuadro preestablecido de profesiones reconocidas como requiriendo una formación de nivel superior, porque la sociedad entiende que son ellas y no otras las que tienen funciones sociales positivas e implican, por lo tanto, un beneficio social de importancia. Las incertidumbres de esta discusión obligan a recordar que, de todas maneras, ella está limitada a la formación profesional. En una de las posiciones extremas que cabe adoptar frente a ella, el estudiante debe financiar todo el costo de su educación, pero éste sólo puede referirse, a los costos de docencia no a los que conllevan las restantes funciones de la educación superior.

De todos modos queda abierto, como es sabido, un ancho campo para la controversia. En un extremo se colocan las que consideran que la educación superior comporta para sus usuarios utilidades o beneficios individuales que, ya porque las sociales no existen o son de magnitud dudosa, tienen una importancia tan aplastante que sus costos deben ser cubiertos totalmente por ellos. Se agrega en general que de no ser así se consagraría un privilegio irritante puesto que una carga colectiva sería puesta a beneficio exclusivo de un grupo social determinado constituido por los que pueden acceder a la educación superior. Para otra posición la educación superior es un servicio de utilidad pública al mismo título que la primaria y sus costo debe estar a cargo de la colectividad. Así como ésta requiere para un adecuado desarrollo que todos sus integrantes tengan una educación

/básica, también

básica, también reclama que una parte de ellos, alcance una superior. La enseñanza debe pues ser gratuita, y para algunos de los que sustentan esta posición se debe, incluso, liberar al estudiante no sólo de los costos directos sino compensarlo por sus costos de oportunidad. Si se examina la práctica de las diversas sociedades contemporáneas es fácil constatar las más variadas soluciones que casi nunca alcanzan a realizar los extremos puros de una u otra posición, sino que se distribuyen en la infinidad de matices intermedios posibles. Este hecho es muy explicable. Cada una de las posiciones, llevada a sus extremos, se enfrenta a problemas que sólo puede resolver con soluciones complementarias. Si los usuarios deben financiar la totalidad de los costos surge inmediatamente la cuestión de aquellos usuarios potenciales que no están en condiciones de pagarlos. Una salida es exonerarlo en forma proporcional a su incapacidad de cubrir el costo de los mismos. Como es obvio, cuanto más democrática sea la enseñanza superior en el sentido de alcanzar a más grupos sociales de escasos recursos, mayor será la proporción de liberados de pagos total o parcialmente y dentro de ellos la de los totalmente liberados. En otras palabras, a cada avance del proceso de democratización mayor será el financiamiento público y menor el privado. A partir de ciertos límites, la significación económica del aporte de los usuarios será mínima en relación al gasto total y se suscitará el problema de si tiene sentido mantener un sistema complejo de distribución de exoneraciones, costoso en sí mismo y la justicia de cuya implementación se presta siempre a dudas.

La otra manera de ver lleva a hacer notar que, en la anterior, se abandona de hecho el principio de que el usuario debe pagar los costos y se crea una discriminación entre los que pagan porque pueden hacerlo y otras que no pagan ni pagarán nunca, con lo que sus beneficios individuales serán mucho mayores que los de los primeros. La solución sería el préstamo reembolsable que cubriría el costo que el usuario es incapaz de solventar. La lógica de esta solución no impide que sea muy claramente contraria al proceso de democratización.

/Para los

Para los grupos sociales de menores recursos la necesidad de contraer préstamos de importancia que sólo pueden cubrirse con ingresos producidos en un futuro doblemente azaroso, puesto que supone el término de la carrera y un rendimiento razonable de ella, tiene un efecto claramente desalentador. Por eso no es extraño que en la práctica de este sistema sea muy generalizado el recurrir a expedientes como mantener incambiado el valor de los préstamos o con muy bajas tasas de interés, lo que implica, gracias a la inflación, que una parte considerable del costo se transfiere a la colectividad en contra del principio del cual se parte.

A su vez, y sin intentar por cierto agotar todas las contradicciones y conflictos que se plantean, la solución de la gratuidad universal que aparentemente es la más acorde con la democratización no da una respuesta satisfactoria al privilegio que otorga a los grupos más favorecidos ni resuelve el de los más perjudicados que para poder completar el ciclo superior requieren una asistencia mayor que la simple gratuidad. Si a la primera dificultad puede contestarse que el establecimiento de un sistema impositivo que grave esencialmente a los grupos de ingresos altos y que permita financiar la educación superior hace cesar el privilegio aludido, debe de todas maneras buscar mecanismos para la solución del segundo problema. Es notorio, además, que la primera respuesta es más simple en el papel que en la realidad.

Esta breve revisión de argumentos y refutaciones, que está lejos de ser un resumen adecuado de toda la complejidad de los mismos, permite, sin embargo, llegar a dos conclusiones de importancia. La primera, que no existe una demostración totalmente científica, pese a las pretensiones que a veces se esgrimen en contrario, que lleve a una técnica solución del problema. No sabemos bastante sobre beneficios individuales y sociales y sobre el balance de los mismos como para llegar a conclusiones irrefutables. La segunda, es que la solución depende de factores muy variados económicos, políticos sociales e ideológicos. Es en definitiva el proyecto de sociedad que los grupos

/dominantes tratan

dominantes tratan de implementar el que establece los supuestos básicos que dominan el problema del financiamiento. Son también los conflictos que todo proyecto de desarrollo despierta según la situación de los diversos grupos participantes los que determinan presiones de diversos signos que resultan en las soluciones ambiguas que se observan en la realidad.

El problema de la igualdad de oportunidades y del proceso de democratización, presente varias veces en las consideraciones anteriores, cuando es considerado sistemáticamente no hace sino agregar nuevas y más complejas cuestiones.

Es fácil demostrar que el concepto de igualdad de oportunidades puede definirse de muchas maneras y sería imposible recordar aquí todas ellas. Sin embargo, debe señalarse una línea central de evolución en el uso más habitual del término. En su concepción primigenia, la igualdad de oportunidades significa que hay que colocar a todos en igualdad de posibilidades de acceder al sistema educativo. Una vez asegurada esa igualdad en el punto de partida, los iguales serán tratados como tales, es decir, serán sometidos al mismo proceso educativo, con los mismos métodos, etc. Una larga evolución ha llevado a la idea de que la verdadera igualdad es la igualdad de resultados, en el sentido de que los integrantes de cualquier grupo social considerado en conjunto tengan las mismas probabilidades estadísticas de alcanzar un resultado dado. Mientras que el concepto originario si el 80 por ciento de los grupos A y B ingresan a la Enseñanza Primaria debe afirmarse que hay igualdad de oportunidades; para el segundo concepto no la hay si el 90 por ciento de los ingresados del grupo A egresan y sólo el 50 por ciento del B lo logran.

¿Cuál es la situación en Costa Rica en cuanto a las oportunidades de ingresar a la enseñanza superior? Básicamente, la clientela potencial está formada por los egresados del último curso de la Enseñanza Media. La matrícula del mismo permite aproximarse a la cuestión de las desigualdades. Mientras que en Limón la matrícula del último curso cubre el 18.4 por ciento de la población de la edad

/correspondiente

correspondiente estimada por el CELADE, (ver cuadro F - 2a) el 40.9 por ciento está en la misma condición en Heredia. Más aún, Limón, Puntarenas y Guanacaste nunca superan el quinto del grupo de edad; Cartago y Alajuela se encuentran alrededor del cuarto y sólo San José (34.9) y Heredia (40.9) superan el tercio.

La desigualdad respecto a los ingresos efectivos a la educación superior (véase cuadro F - 2a) sobre la población presenta un cuadro similar aunque con variaciones significativas respecto a la que surge del análisis de las matrículas. La diferencia entre Heredia y San José con 20.1 y 18.6 de ingresos respecto a la población, es mucho menor que la que tenía la de las matrículas respectivas. Un mayor porcentaje de matriculados en el último año ingresa en San José que en Heredia y ambas provincias quedan con alrededor del quinto del grupo de edad ingresando a la enseñanza superior. Son más notables los cambios que se observan en otras provincias. Mientras Guanacaste ocupaba el penúltimo lugar en la proporción de la matrícula del último curso sobre el grupo de edad, pasa a ocupar el tercer lugar cuando se consideran los ingresados. En cambio Puntarenas, que ocupaba el antepenúltimo lugar, pasa al último muy por debajo de las demás provincias. Estas diferencias entre matrículas del último año e ingresos a la educación superior, derivan de los muy distintos porcentajes de ingresos sobre matrículas que pueden verse en el cuadro F - 2a. Mientras el 71.8 por ciento de la matrícula del último año ingresa en Guanacaste, sólo el 38.6 por ciento, casi la mitad, lo hacen en Puntarenas.

A estas desigualdades provinciales se agregan otras según el tipo de establecimientos en donde se cursa el último año (véase cuadro F- 2). Para todo el país, los colegios particulares ven ingresar al 72.7 por ciento de su matrícula, los oficiales diurnos al 59.2 por ciento, los profesionales al 43.0 y los nocturnos el 36.4, es decir, la mitad de los primeros. Estas posiciones relativas se encuentran reproducidas en casi todas las provincias, salvo en lo que respecta a los que ocupan los colegios profesionales y nocturnos, en varias de

/ellas. Alajuela

ellas. Alajuela y Guanacaste presentan, además, la excepción de que es mayor el porcentaje de los que ingresan de los colegios oficiales diurnos que de los particulares, sin tomar en cuenta a Limón y Puntarenas donde éstos no existen. Guanacaste que, como se ha visto, tenía el más alto porcentaje de ingresos totales respecto a la matrícula del último año, también lo tiene para los oficiales diurnos con el 82.3 por ciento.

Sería posible construir una escala combinando provincias y tipos de colegios. En Puntarenas, que ocupa el último lugar con el 7.7 % de ingresados respecto a la población en edad, un estudiante por cada 14 personas en condiciones teóricas de serlo, los colegios nocturnos y profesionales sólo alcanzarán a hacer ingresar algo menos de un tercio de la matrícula de un último curso en tanto que los oficiales diurnos tendrán más de la mitad. En Heredia, primer lugar respecto de los ingresados, los colegios oficiales diurnos tendrán un poco más de la mitad igualmente, pero los particulares casi tres cuartos, los profesionales casi la mitad y los nocturnos menos de un tercio.

Las constataciones anteriores muestran las muy desiguales probabilidades para ingresar a la educación superior que un estudiante tiene según la provincia a que pertenece o al tipo de colegio que concurre. Si para el total del país todos los alumnos tuvieran la misma probabilidad de ingresar que los que concurren a la enseñanza oficial diurna, los ingresados en 1977 hubieran sido 9.345, es decir, 1.212 más que los reales; si la probabilidad hubiera sido la que tienen los alumnos de los colegios particulares diurnos, los ingresos hubieran sido 11.477, es decir, 3.344 más que los reales, lo que demuestra la significación que está alcanzando el proceso de estratificación interna mencionado más arriba.

Estas desigualdades aunque pueden presentarse, a primera vista, como regionales o de tipos de colegios reconocen a la estratificación social como una causa fundamental. Sin duda, lo regional tiene un peso propio y, a igualdad de condiciones de estratificación, un

/alumno tiene

alumno tiene probabilidades superiores de ingresar en San José o Heredia que en Limón, pero el factor principal es el otro.

El punto de más interés es que estas desigualdades se dan dentro de una clientela potencial que ya ha sido seleccionada por el proceso educativo anterior. El efecto de las desigualdades injustas ya ha tenido amplio campo para ejercerse. Esto no quiere decir que los egresados de la enseñanza media tengan las mismas probabilidades de ingresar a la superior o de mantenerse en ella. Sin duda hay diferencias importantes en cuanto a sus posibilidades. También es cierto, sin embargo, que sea un grupo notablemente más homogéneo que el de los que inician la Enseñanza Media y, desde luego, que el de los que acceden a la Enseñanza Primaria. El proceso educativo anterior al nivel superior tiene, de hecho, un doble efecto homogeneizador. Por una parte el proceso de selección en la Enseñanza Media tiende a disminuir la parte de los estratos sociales más bajos; por la otra, los integrantes de éstos que la finalizan son, estadísticamente, una muestra de un estrato que comprende a sus mejores elementos. Como consecuencia, la población en los últimos años de la Enseñanza Media tiende a homogeneizarse, como lo demuestran diversos estudios sobre calificaciones y rendimientos en ella. Diferencias tan grandes en las posibilidades de ingresar a la Universidad, por tanto, no sólo deben obedecer a diferencias en la estratificación, sino a otros factores mal conocidos.

De todas maneras parece lógico concluir que los esfuerzos considerables de Costa Rica en el campo de igualación de oportunidades en la Enseñanza Media deben continuarse, porque es allí donde pueden tener una importancia decisiva en la prosecución de ese propósito. Al mismo tiempo sería necesaria una investigación acuciosa de las causas de las diferencias entre los egresados de la enseñanza media en cuanto a su probabilidad de ingresar a la postsecundaria.

/Dentro de

Dentro de ésta, y como se verá en el capítulo correspondiente, se hace uso en Costa Rica de mecanismos de rebaja de matrículas, becas que implican ayudas en dinero efectivo, en especies y, por fin, del sistema de préstamos. De hecho, altos porcentajes de estudiantes no pagan matrícula o abonan una matrícula muy pequeña. Sin duda, pese a todo ese sistema, los estudiantes pertenecientes a los estratos sociales más bajos que, aunque subrepresentados en relación a su papel en la población total, forman una parte significativa de la educación postsecundaria, tienen algo menos de probabilidades de egresar y, sobre todo, de egresar en el tiempo teóricamente previsto en el caso de muchas carreras. En cuanto al cobro de matrícula correspondiente a las necesidades de financiamiento existe un conflicto constante, a veces latente, otras manifiesto, respecto a las maneras de solucionar los problemas generales que se han mencionado en esta Introducción.

En general en América Latina las relaciones entre el Estado y las universidades están dadas en forma bastante equívoca a través del concepto de la "autonomía universitaria", que a veces se ve complementada con las ideas de "autonomía académica", "autonomía financiera", "autonomía administrativa", pero en general se prefiere simplemente el de autonomía. Este concepto de autonomía está generalmente asociado a una responsabilidad más o menos definida sobre contribución del Estado al financiamiento de las universidades.

El caso de Costa Rica no es una excepción a esta regla. El concepto de autonomía universitaria está consagrado en la Constitución, la que en su artículo 84 establece: "La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior, que goza de independencia para el desempeño de sus funciones, y de plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propio".

La obligación del Estado de proveer a su financiamiento está dada en el artículo 85 de la Constitución, que indica: "El Estado

/dotará de

dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de Educación Superior. El Estado les creará rentas propias, además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias".

La falta de precisión de estos conceptos y, sobre todo de mecanismos para determinar el volumen de la actividad universitaria conveniente para el país y la cuantía del financiamiento correspondiente, hacen que las relaciones entre el Estado y las universidades sean a menudo conflictivas.

Estos conflictos aparecen agudizados en los períodos de expansión de la enseñanza media, ya que los gobiernos que operan en sus relaciones con las universidades sobre la base de asignar presupuestos de expansión se ven obligados a destinar sumas crecientes cuya justificación no se hace muy explícita por las universidades que se asilan en su autonomía.

En algunos países se ha intentado resolver este problema asignando a las universidades recursos que aparecen ligados, a través de un porcentaje fijo, a ciertos tributos o al total de las recaudaciones públicas. En principio ésta parece una solución razonable en los períodos de desarrollo normal de la educación, pero no resulta adecuado cuando hay una expansión rápida.

En Costa Rica, por ejemplo, la expansión de la educación y, en particular de la educación superior, ha sido más rápida que el crecimiento económico; entre 1966 y 1976 el PIB aumentó 82 %, los gastos del Gobierno Central 103 %, el Gasto Público en Educación 175 % y el Gasto Público en Educación Postsecundaria 503 %.

En la situación descrita no parece existir una solución simple que permita al Gobierno asignar recursos a las universidades mediante una fórmula que les garantice a éstas un financiamiento adecuado.

/Por otra

Por otra parte los efectos del crecimiento acelerado de la actividad de educación superior producen un aumento del personal calificado cuya incorporación al mercado de trabajo debe ser prevista por los programas de desarrollo económico y social. Simultáneamente aumenta el personal académico en las universidades, lo que crea una capacidad de investigación y estudio cuyo aprovechamiento crea problemas que van más allá de las propias universidades.

Frente a estas situaciones el Estado debe asumir un papel más activo en materia de educación superior, y las universidades deben estar dispuestas a exhibir sus programas en forma más explícita como justificación de sus demandas de mayores recursos.

Las universidades de Costa Rica se han preparado para esta nueva etapa organizando una coordinación entre ellas en el Consejo de Rectores y creando una oficina técnica OPES que, a través de diversos estudios, está haciendo más explícita la realidad interna de las universidades, al mismo tiempo que coordina el desarrollo conjunto de éstas.

Sin embargo, el Estado no se ha organizado aún para enfrentar esta nueva situación, definiendo las políticas que espera implementar en materia de recursos humanos, investigación y acción social que deberían ser coordinadas con las universidades.

La Constitución encarga al Estado la responsabilidad de proveer las sumas que sean necesarias para el mantenimiento de las universidades, en un artículo transitorio indica el procedimiento que se aplicará. Este consiste en un acuerdo entre el Gobierno y las universidades en la Comisión de Enlace formada por los Rectores y tres Ministros.

Para que esta determinación de las cantidades necesarias de recursos pueda ser hecha, es necesario que el Gobierno esté en situación de juzgar sobre la eficiencia con que las universidades usan sus recursos y de la relación entre sus proyectos y el

/desarrollo del

desarrollo del país. Los acuerdos entre las universidades y el Gobierno deben incluir programas detallados cuyo cumplimiento pueda ser verificado a través de mecanismos de evaluación permanente.

El papel que el Estado debe desempeñar en relación a la educación superior, hace pensar en la necesidad de que disponga de organismos técnicos permanentes que le permitan definir políticas en materia de educación superior, al mismo tiempo que verificar que los recursos que se destinan a ese objeto son utilizados eficientemente.

Los intereses de las universidades e institutos de tener mayores recursos entran en colisión con los del Gobierno que estima que el esfuerzo financiero del país ha alcanzado límites difícilmente superables; los distintos grupos sociales tienen, a su vez, aspiraciones diferentes acerca de cómo distribuir esos recursos. La experiencia universal muestra que el interés de los estratos sociales que tienen asegurada su entrada a la universidad por el ingreso de los integrantes de otros estratos es muy débil, aunque en el nivel declarativo asuma a veces expresiones muy resonantes. A su vez, las aspiraciones de esos grupos por ingresar están mucho más ligados a las transformaciones generales de la sociedad que a la actitud misma de los organismos postsecundarios o del Gobierno. En ese sentido, es muy claro que tan compleja combinación de actores no se compece con soluciones definitivas y que descarten para siempre toda posibilidad de conflicto. Lo más a que se puede aspirar es a establecer las bases de mecanismos racionales para que estos conflictos se ventilen dentro de ellos y al establecimiento de ciertos criterios básicos a tener en cuenta en materia de financiamiento e igualdad de oportunidades. Es lo que se intenta en el curso de este informe.

II. UN MARCO DE REFERENCIA: EVOLUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS, SUS NIVELES EDUCATIVOS Y LA OCUPACION

A. APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO EN COSTA RICA

En este capítulo del Informe se presenta un análisis global acerca de la forma en que la estructura productiva de la sociedad costarricense ha utilizado y utiliza los recursos humanos 1/ con que cuenta el país.2/

Es importante analizar el tema atendiendo a su contexto histórico, lo que permite precisar su génesis, desarrollo y tendencias, a la vez que distinguir los aspectos estructurales de aquéllos que tienen un carácter coyuntural.

La tradición de Costa Rica en materia de censos de población es muy antigua.3/ El primer relevamiento demográfico efectuado ya con las características que lo definen como censo, es de 1864, y a partir de entonces los mismos incluyen como uno de sus capítulos de información acerca de las ocupaciones de la población. Los censos de 1883 y 1892, en el siglo pasado, mantienen esta tradición. Sus datos se recogieron y procesaron en unión con los que presentan los cuatro censos de población del presente siglo.

1/ Se entiende por recursos humanos, en este contexto, el conjunto de conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes de que dispone la población, susceptibles de ser aplicados en la producción de bienes o servicios.

2/ Para este propósito se ha utilizado la información disponible en diversas fuentes sobre recursos humanos y empleo, normalizándola con fines de comparación; a la vez que se ha diseñado y puesto en operación un sistema integrado a nivel nacional, que permite captar, procesar y difundir información sobre el tema, manteniéndola actualizada.

3/ Antecedes a los relevamientos que merecen el nombre de tales dos recuentos de población efectuados con fines de nominar representantes al Congreso en los años de 1824 y 1844.

1. Distribución territorial de la población

El cuadro E-1 muestra la distribución de la población en Costa Rica, distinguiendo la que se encontraba asentada en el Valle Central de la que lo estaba en el resto del país. El Valle Central a su vez se compone de dos zonas de asentamiento, la primera constituida por la subregión metropolitana y la segunda por el resto del Valle Central. La información presenta la evolución en el crecimiento de la población y sus asentamientos para los años 1864, 1892, 1927, 1950, 1963, 1973 y 1977. Con base a ella se aprecia cómo, a lo largo de más de un siglo, de 1864-1973, la población de Costa Rica mostró una tendencia hacia la desconcentración desde el Valle Central hacia el resto del país, en un movimiento del centro hacia la periferia. Esta tendencia presenta en los últimos cuatro o cinco años un cambio radical al invertirse y convertirse el Valle Central en el principal polo de atracción de las corrientes de población provenientes del resto del país.

Puede encontrarse una explicación de este cambio por una parte en el agotamiento de la frontera agrícola y, por otra, en la atracción que ejerce el Valle Central sobre los habitantes del resto del país, debido a la mejor calidad de vida de que disfrutaban sus habitantes.

A principios de la segunda mitad del siglo pasado, cuatro de cada cinco habitantes se encontraban asentados en el Valle Central. Los movimientos de población desde entonces muestran una clara tendencia a disminuir la importancia relativa de los habitantes del Valle Central hasta llegar a una relación de uno a uno con los del resto del país. En el último lustro, sin embargo, la proporción vuelve a elevarse a una relación de dos habitantes en el Valle Central por un habitante en el resto del país. Por otra parte, la región del Valle Central presenta significativos movimientos intrarregionales.

La Subregión Metropolitana, a su vez, se compone de tres áreas: Centro de San José; resto del Area Metropolitana y resto de la Subregión Metropolitana. El Centro de San José ha alcanzado una alta valorización de su espacio, desplazando el destino habitacional por el uso para actividades comerciales y de servicios, el peso de esta tendencia es predominante en esta área aún en el último lustro, mostrando a lo

/largo de

largo de todo el período incluido 1864-1977 una disminución constante en su participación con respecto a la población total. El resto del área metropolitana, en cambio, muestra también a lo largo de todo el período 1864-1977 una tendencia continua hacia una mayor participación del área en la población total, tendencia que se vió acentuada en el último lustro. El resto de la subregión metropolitana, junto con el área Centro de San José, muestra una tendencia a disminuir su participación en el conjunto de la población, incluyendo los últimos cinco años, a pesar de la tendencia que para este último período presenta en su conjunto la región del Valle Central.

La otra subregión que en unión de la anterior constituye el Valle Central denominada Resto del Valle Central, que muestra a lo largo del período 1964-1973 una disminución en su participación en la población total, sufre una modificación en su tendencia en los últimos cinco años, incrementando su tasa de participación.

El fenómeno de concentración de población que presenta en los últimos cinco años el Valle Central respecto al resto del país, se suma a la tendencia que al interior de la región presentaba el resto del Area Metropolitana, la cual en los últimos años del siglo pasado y en los primeros del presente siglo, presentó una disminución en su participación en el aumento de la población, pero que desde el año de 1927 presenta el fenómeno contrario, incrementando su participación en una tendencia inversa al comportamiento que presentó en su conjunto el Valle Central. El crecimiento del Resto del Area Metropolitana se debe en parte a la transferencia de población del Centro de San José por el desplazamiento habitacional que produce la valorización del espacio de esta última área y a constituir el principal polo de atracción habitacional para la población de fuera de la región.

2. El crecimiento de la población y sus efectos en la PEA y en la población inactiva

Los cuadros E-2 y E-3 muestran el comportamiento de la población total: de la población de 12 años y más y al interior de ésta, las de la población económicamente activa, ocupada y desocupada, y de la población inactiva de 12 años y más, distinguiendo en otro grupo aparte la inactiva de menos de 12 años para el período comprendido entre los años de 1927 y 1977.

/Con respecto

Con respecto a la población total cabe destacar que la tasa anual de crecimiento alcanzada entre 1950 y 1963, 4.02%, una de las más altas del mundo en el período es, entre otras causas, el resultado de la ampliación de los programas de salud en saneamiento del medio ambiente; medicina preventiva y atención perinatal y pediátrica y a la cobertura por el sistema de Seguridad Social de amplios sectores de la población costarricense. Entre 1963 y 1973 esa tasa comienza a declinar, bajando del 4.02 ya mencionado, a 3.43% anual; pero la disminución más sensible se observa en el período que va de 1973 a 1977, en que se baja al 2.49%. Como es obvio, el efecto de estas disminuciones se traslada a la población de 12 años y más en forma diferida. Mientras que de 1950 a 1963 la tasa de crecimiento general de la población alcanza una tasa de 4.02% anual, la correspondiente al grupo de población de 12 años y más era de 3.41%. Las correspondientes al período 1963/1973 eran respectivamente 3.43 y 4.27 y, finalmente, las correspondientes al período 1973/1977 de 2.49 y 3.46. La distribución por sexos de la población total y de la población de 12 años y más presenta para ambos casos en proporciones próximas al 50%, con ligero predominio del sexo masculino en la población total, y del sexo femenino en la de 12 años y más.

La población económicamente activa de 12 años y más presenta, en 1927, una proporción de 9 hombres por cada mujer económicamente activa; para 1977 3 hombres activos por cada mujer activa. Las tasas anuales de crecimiento de la población económicamente activa se mantienen en 4% para los períodos 1963/1973 y 1973/1977, a pesar de la disminución de las tasas anuales de crecimiento de la población total y de la población de 12 años y más observadas. (Cuadro E-4.)

Dentro del grupo de la población económicamente activa, la población ocupada muestra tasas de crecimiento y distribuciones porcentuales por sexos similares a las presentadas por la población económicamente activa. Sólo merece destacarse que, mientras en los períodos 1927/1950, 1950/1963 y 1963/1973 las tasas anuales de crecimiento de la población ocupada eran ligeramente inferiores a las de la población económicamente activa para el período 1973/1977, la tasa anual de

/crecimiento de

crecimiento de la población ocupada se incrementa a una velocidad mayor que la de la población económicamente activa, 4.76 por 4.0, respectivamente. Este hecho puede tener su explicación en aspectos coyunturales de los últimos años como el sobreprecio del café y su efecto en el conjunto de la estructura productiva y, consecuentemente, en los niveles de empleo de la población.

La población desocupada, muestra tasas anuales de crecimiento mayores, excepto en el período 1973/1977 en las que son incluso decrecientes debido al fenómeno apuntado en el párrafo anterior.

La distribución por sexos de la población desocupada muestra una tendencia errática y no guarda relación alguna con la distribución por sexos de la población económicamente activa para ninguno de los períodos considerados.

La distinción dentro de la población inactiva de la que tiene 12 años y más y la que tiene menos de 12 años, permite derivar algunas conclusiones de interés.

La población inactiva de 12 años y más presenta cambios en la composición por sexos. En 1927 la proporción de la población inactiva de 12 años y más de sexo masculino era de un 10%, llegando al 25% en 1977. Este impresionante crecimiento, debe atribuirse principalmente a la expansión del sistema educativo. En lo que concierne al sexo femenino, la proporción de participación de este en 1927 era de 9 a 1, siendo en 1977 de 3 a 1, lo que indica que aun cuando la expansión del sistema escolar ha sido común para ambos sexos, la incorporación, cada vez mayor, de las mujeres a la producción de mercancías, tiene un peso mayor para este sexo que la expansión del sistema educativo.

Respecto a la población inactiva de menos de 12 años, merece destacarse que en el período 1950/1963 la tasa anual de crecimiento de este grupo es mayor a la del promedio de la población total en un 1%, 5.02% y 4.02%. A su vez, las tasas correspondientes a estos grupos para el período 1963/1973 muestran las siguientes variaciones.

/La tasa

La tasa anual de crecimiento de la población inactiva de menos de 12 años, fue de 2.06% anual, mientras que la tasa anual de crecimiento de la población total fue para ese mismo período de 3.43%. Por último para el período 1973/1977 las tasas anuales de crecimiento para la población inactiva de menos de 12 años fueron de 0.66% para la inactiva menor de 12 años y de 2.49% en la población total.

Dos relaciones más merecen destacarse del análisis de este apartado: las tasas de participación de la población ocupada sobre la población total y las de desempleo abierto. Respecto a la primera se observa una tendencia sostenida de 1950 a 1973 de disminución de la tasa de participación de la población ocupada sobre la población total, pasando de 32.58% a 28.97 para 1973. Para el año de 1977 la tendencia se modifica recuperándose un nivel de 31.63%.

La tasa de desempleo abierto, por el contrario, muestra un crecimiento constante de 1950 a 1973 con una disminución para el año de 1977, que es consecuente con el fenómeno apuntado para la tasa de participación de la población ocupada con la población total. Teniendo en cuenta este panorama general que ofrece el análisis de los cuadros E-1 y E-2, el estudio de los cuadros siguientes permite analizar a cada uno de los grupos de población de 12 años y más.

3. La población inactiva de 12 años y más

La población inactiva de 12 años y más se encuentra conformada por cinco categorías: los estudiantes, que son aquellas personas de 12 años y más dedicadas exclusivamente a estudiar; las personas dedicadas a oficios domésticos; los pensionados y rentistas; los enfermos e internados en instituciones, y una categoría residual designada bajo la denominación de otros. El cuadro E-5, con datos para el año 1963 muestra la participación de estas categorías de población inactiva de cada uno de los grupos de escolaridad que se indican en las columnas y que van desde el grupo de analfabetos hasta el de graduados con educación post-secundaria. Para el conjunto, dos de cada tres inactivos de 12 años y más realizan oficios domésticos, de los cuales el 80% pertenecen a los grupos de escolaridad que van desde el analfabetismo hasta la educación

/primaria completa.

primaria completa. Por debajo del promedio general, se encuentran los grupos de secundaria completa hasta egresados y graduados de educación post-secundaria en proporciones de una persona dedicada a oficios domésticos por cada 5 inactivas. La categoría estudiante presenta una tendencia inversa en su comportamiento, y aumenta su participación en la población inactiva a medida que se mete en los niveles educativos.

El cuadro E-5, muestra también la significación en la participación de las mujeres en la población inactiva de 12 años de edad según condición y escolaridad. La categoría de oficios domésticos se encontraba integrada de manera prácticamente exclusiva por mujeres. La participación de las mujeres en la categoría de estudiantes presenta las siguientes variaciones por grupos de escolaridad: una de cada tres personas del grupo de analfabetos era mujer. En los grupos de alfabetos sin escolaridad; primaria incompleta; primaria completa; secundaria incompleta y secundaria completa, y para el primer grado de educación post-secundaria, la participación de las mujeres alcanzaba en relación con la de los hombres una proporción de 1 a 1. En cambio para los siguientes años de educación post-secundaria los índices se modifican mostrando una participación en relaciones de 1 a 3 para quienes contaban con dos, tres o cuatro años de escolaridad post-secundaria, y hasta 1 a 4 para los que se encontraban cursando el último grado de educación post-secundaria.

El cuadro E-6, presenta para el año de 1973, información paralela, a la que ofrece el cuadro E-5, para 1963. El hecho más notable es que en la evolución observada en la categoría estudiante se presenta un considerable incremento en la tasa de participación, pasando del 22.3% al 32.5% de los inactivos con una correlativa disminución del grupo de personas que realizan oficios domésticos al 60.9%.

Los grupos de escolaridad, en comparación con el año de 1963, presentan una leve disminución de las tasas de participación de las personas que realizan oficios domésticos, en los primeros años de educación post-secundaria y una elevación significativa en la participación de la misma en los últimos años de la educación post-secundaria.

/Los grupos

Los grupos de analfabetos y alfabetos sin escolaridad muestran un ligero incremento desde 1963 a 1973 en cuanto a su participación dentro de las personas inactivas dedicadas a oficios domésticos.

Los grupos de escolaridad de primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta y secundaria completa, muestran por el contrario un ligero descenso en su participación. Sin embargo, el 85% de la categoría de personas dedicadas a oficios domésticos sigue concentrándose en estos grupos de escolaridad, a los que si se agrega el 12.32% y el 1.96 que representan respectivamente los grupos de analfabetos y alfabetos sin escolaridad de la categoría de oficios domésticos, suman el 99% de las personas que constituyen estas categorías.

En lo que concierne a la categoría de estudiantes se observa un importante incremento en la participación de esta categoría, y de manera particular, en la educación post-secundaria en la cual, sin embargo, puede apreciarse una disminución en la participación de las mujeres en el grupo de graduados. Esta disminución es atribuible a que la profesión docente que representaba una carrera de elección prioritaria para las mujeres ha dejado de tener el mismo atractivo, diversificándose la preferencia de éstas por otras carreras. A la vez, debido a que la carrera docente que se impartía en las escuelas normales, actualmente se cursa a nivel de licenciatura, se contribuyó a la disminución del volumen de graduados con la elevación de los requisitos.

Al comparar los cuadros E-5 y E-6 se observa también un importante crecimiento del grupo de pensionados y rentistas quienes, a pesar de su escasa significación en el conjunto de la población inactiva, duplicó su participación en el plazo de los 10 años considerados.

Para apreciar en toda su magnitud la importancia de la categoría de estudiante dentro de la población, se podría comparar entre 1963 y 1973 la población de 12 años y más dedicada exclusivamente a estudiar, con la población económicamente activa ocupada. La proporción resultante para 1963 sería de 24.5%, llegando al 37.5% de la población económicamente activa ocupada, lo que implica que una persona de 12 años y más se

/encuentra exclusivamente

encuentra exclusivamente estudiando por cada 2 personas que se encuentran ocupadas. Si la comparación se hace con la población desocupada, para los años de 1963 y 1973 respectivamente, obtendríamos que en el primer caso la población estudiantil era 2.28 veces mayor a la población económicamente activa desocupada y 3.73 para 1973.

Al interior de la categoría de estudiantes, los estudiantes de post-secundaria; 5 530 dedicados exclusivamente a estudiar, representaban respectivamente el 1.50% y el 20% de las poblaciones ocupadas y desocupadas del año de 1963. Las 21 132 personas dedicadas exclusivamente a estudiar en post-secundaria en el año de 1973 representaban el 3.90% de la población económicamente activa ocupada y el 49% de la población económicamente activa desocupada total. De lo anterior puede inferirse que la expansión del sistema educativo en particular de la enseñanza media y superior ha contribuido a disminuir las presiones de empleo de la población de 12 años y más, difiriendo su efecto.

El cuadro E-8 muestra los porcentajes de la población inactiva mayor de 11 años en relación al grupo de edad según su condición y sexo. Las variaciones más significativas observadas entre el año de 1963 y el de 1973 se manifiestan en un incremento en la participación dentro de la población inactiva de la categoría de estudiantes, y una disminución correlativa en la categoría de oficios domésticos.

Es de notarse, sin embargo, que la proporción conjunto de la población inactiva mayor de 11 años con relación al grupo de edad, no presenta una variación significativa entre los años considerados, 50.37% y 51.60% para 1963 y 1973 respectivamente. Atendiendo a su participación por sexos, se presentan también interesantes variaciones entre los años de 1963 y 1973. En 1963 un 16% de la población inactiva era de sexo masculino, en 1973 esta proporción sube a 21.56%.

El cuadro E-12 nos muestra los porcentajes de participación de la población activa de 12 años y más con respecto al grupo de edad. La información considerada en este caso comprende los años censales del período que va de 1927 a 1977 y merece destacarse en particular el descenso en la participación de la población activa masculina que pasa de un 90% aproximadamente en 1927 a un 73% en 1977. Las mujeres

/presentan una

presentan una tendencia contraria, que va de una participación de casi 11% en 1927 a 21.5% en 1977. En el primer caso la explicación del decrecimiento reside en la expansión del sistema educativo, en el segundo caso, a pesar de la expansión del sistema educativo, la incorporación de las mujeres a la producción de mercancías resulta de mayor peso que la de su incorporación al sistema educativo, lo que implica un aumento neto en el porcentaje de participación de las mujeres activas respecto a las mujeres totales de 12 años y más, como efecto de la mayor velocidad de su incorporación a la producción de mercancías. Como se expresó en el análisis de la información de la población inactiva mayor de 11 años comparativa entre los años de 1963 y 1973, cabe observar para el cuadro que estamos analizando, que de 1927 a 1977 el porcentaje de participación de la población activa total no se ha modificado sensiblemente, presentándose en cambio variaciones sensibles en la composición interna por sexos y por categorías dentro de la población activa.

4. La población económicamente activa desocupada

El cuadro E-10 presenta la evolución de la población económicamente activa desocupada en Costa Rica en los años de 1963 y 1973, atendiendo a los diferentes grupos de escolaridad y a su distinción por sexos. Para el año de 1973, la información sobre desocupación puede desagregarse en dos categorías: la de quienes no trabajaron y la de quienes buscaron trabajo por primera vez.

Los grupos de desocupados con primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y educación post-secundaria incompleta y completa, incrementan en el período considerado su peso en la participación de los desocupados, disminuyéndola por consiguiente la de los analfabetos, alfabetos sin escolaridad y desocupados con primaria incompleta. Este fenómeno debe atribuirse, al menos en parte, al mejoramiento general en el nivel de escolaridad que se refleja en los grados de escolaridad promedio de la población en general y que en la población económicamente activa desocupada se traduce en un mejoramiento en la

/escolaridad promedio

escolaridad promedio de 0.68 al pasar de 3.79% en 1963 a 4.47% en 1973. La participación como desocupados, de los recursos humanos con educación post-secundaria incompleta y completa en los años considerados se muestra como poco significativa.

En cuanto a la distinción por sexos, a partir de la primaria completa, los índices muestran una situación más desfavorable a las mujeres que a los hombres en las tasas de desocupación. La información de 1973 nos indica que tiene una mayor significación el problema de quienes habiendo tenido trabajo lo han perdido, que el de quienes buscan trabajo por primera vez.

El cuadro E-11, que muestra el promedio de años de escolaridad de la población de 12 años y más en Costa Rica, comparativamente para los años de 1963 y 1973, interesantes variaciones por sexo y categorías de población. La comparación atiende a las categorías de población inactiva, económicamente activa ocupada y económicamente activa desocupada.^{1/} Cabe destacar la mayor escolaridad que presentan las mujeres en la población económicamente activa ocupada, 5.94 contra 3.82 de los hombres en 1963 y 7.09 contra 4.84% de los hombres para el año de 1973. Esta diferencia en favor de las mujeres se presenta también en el grupo de la población económicamente activa desocupada, pero en menor proporción.

El sexo masculino muestra para los años considerados los más bajos índices de escolaridad promedio, con 3.74 para 1963 y 4.36 para 1973, en el grupo de la PEA desocupada. El grupo en que las mujeres muestran los promedios de escolaridad más bajos, es el de la población inactiva de 12 años de edad y más, con promedios de escolaridad de 3.69 para 1963 y 4.58 para 1973. En el curso de los 10 años que van de 1963 a 1973 la población de 12 años o más incrementó en poco más de un grado su escolaridad promedio, pasando de 3.87 grados a 5.08.^{2/}

^{1/} Respecto a esta última, para el año de 1973 es posible distinguir la que habiendo tenido trabajo no trabajó, de la que busca trabajo por vez primera.

^{2/} El analfabetismo de la población de 10 años y más en 1963 fue de 14.31% y para el año de 1973 de 10.23, no existiendo diferencias significativas por sexo para ninguno de los dos años considerados.

El cuadro E-12 por su parte, nos muestra el porcentaje de la población ocupada con relación a la población de 12 años y más en Costa Rica, atendiendo a su distribución por sexos para los años 1927, 1950, 1963, 1973 y 1977. La participación de las mujeres económicamente activas desocupadas con relación a la población de 12 años de edad y más, reflejan un comportamiento errático; en cambio, las cifras correspondientes a desocupados de sexo masculino muestran una tendencia constante a incrementar la participación de la población masculina desocupada con respecto a la población total del mismo sexo de 12 años de edad y más.

5. Población económicamente activa ocupada

Considerada la significación de los grupos de población inactiva y desocupada, debe analizarse la población económicamente activa ocupada.

El cuadro E-13 muestra los porcentajes de la población económicamente activa ocupada, con relación a la población de 12 años y más y su distinción por sexos. Es notable que en 1864 aparezcan tasas de participación de la población económicamente activa ocupada sobre la población de 12 años de edad y más de 75% para el conjunto de la población de 105% para la de sexo masculino, y de 49% para la de sexo femenino. Estas elevadas tasas obedecen de manera fundamental a dos factores: el trabajo de la población menor de 12 años y la definición adoptada sobre la PEA, que considera como activa a toda persona productora de bienes o servicios, a diferencia de la adoptada posteriormente que la restringe solamente a quienes se encuentran o pretenden participar en el ámbito de la producción de mercancías.

Las sensibles bajas en las tasas de ocupación que presentan por separado y en conjunto, hombres y mujeres en los años de 1883 y 1892 con relación a la de 1864, debe explicarse en gran medida por la expansión de la educación primaria a fines del siglo XIX en Costa Rica. Pueden encontrarse diversos documentos de la época 1/ tendientes a lograr la incorporación de la población en edad escolar a la escuela primaria, incluyendo severas sanciones para los padres que se mostraban

1/ Véase el trabajo de Tesis de Doctorado de Roger Churnside sobre la Reproducción de la Mano de Obra en Costa Rica (próxima a publicarse).

negligentes o reincidentes en la infracción ante estas disposiciones. De manera similar los índices de los años 1963, 1973 y 1977, muestran con respecto a los años de 1927 y 1950 una disminución en las tasas atribuible principalmente a la expansión de la enseñanza media y superior. Este fenómeno es constante en el sexo masculino y de él deriva la tendencia general señalada. Para el sexo femenino mientras las tasas correspondientes a 1883 y 1892 muestran la misma tendencia, pero al adoptarse en 1927 la definición de PEA únicamente como el trabajo vinculado a la producción de mercancías, las tasas de participación de la población ocupada femenina en relación a la población de 12 años y más de mujeres en Costa Rica, disminuye de una manera mucho más sensible. Era el 49% en 1864, el 33% en 1883 y el 25% en 1892, y cae a sólo 11% en la de 1927. A partir de entonces, la tasa de participación de la población femenina ocupada, en relación a la población de 12 años y más, presenta una tendencia continua a crecer; a un 16% para los años de 1950 y 1963, a 18% para 1973 y a 21% para 1977.

El incremento que presenta la tasa de participación de la población femenina ocupada en los últimos 15 años, debe atribuirse a que cada vez un mayor número de bienes y servicios producidos antes en la economía del hogar, se está transfiriendo al sector mercantil de la economía costarricense.

Si atendemos a la distribución por sexos de la población económicamente activa ocupada, encontramos que en el año de 1864, por cada dos hombres en la población económicamente activa ocupada, había una mujer. En 1927 encontramos 9 hombres por cada mujer. A partir de entonces se da un sensible mejoramiento en la tasa de participación de la mujer en la población económicamente activa (que debe entenderse como la de la participación de la mujer en la producción de mercancías) hasta una participación, para el año de 1977, de una mujer por cada 3 hombres.

6. Efectos en la estructura ocupacional de la incorporación de Costa Rica en la economía mundial

En el cuadro E-14 se presenta para el período 1864-1977 la distribución de la población económicamente activa ocupada, según rama de actividad. La información del censo de 1864, previo a la incorporación de Costa Rica a la economía internacional con la producción de café y banano muestra una estructura ocupacional en la cual el gran peso de la actividad agropecuaria se relaciona con un sector secundario importante que era fundamentalmente artesanal, representando el 21.35%. Después de este censo y al producirse la incorporación a la economía mundial, las cifras de los censos de 1883 y 1892 indican sucesivas reducciones en la importancia de la participación del artesanado que pasa de un 16.66% al 13.55%.

Durante el presente siglo, al sustituirse la producción artesanal por la industria manufacturera y ésta a su vez por la industria mecanizada, las tasas de participación de la población ocupada dedicadas al sector decrecen ligeramente con respecto a los últimos años señalados del siglo pasado manteniéndose en una relación próxima a 12%.

La información para los años 1976 y 1977 permite ofrecer cifras agregadas que incluyen a la industria manufacturera y a la construcción, las cuales presentan porcentajes de participación para cada uno de esos años del 14.6% y 15.8%.

La población ocupada en el sector primario en las actividades de agricultura, silvicultura, caza y pesca eleva su participación en los años de 1927 y 1950 con respecto a los años censales del siglo pasado, decreciendo a partir de 1963, a proporciones que van de 49.6%, a 36.43% para 1973 y al 33% para el año de 1977.

La construcción, el comercio, los transportes y los servicios incrementan sensiblemente en este siglo su participación respecto al siglo XIX, manteniéndose hasta el año de 1977 la tendencia a incrementar su participación la población económicamente activa ocupada de la rama de actividad señalada.

/7. Las ocupaciones

7. Las ocupaciones de la población y sus cambios a través del tiempo

El cuadro E-18 presenta la evolución de las distintas ocupaciones en cada uno de los sectores y ramas de la economía de 1864 hasta 1973.^{1/}

Especial importancia reviste el estudio de los grupos ocupacionales de los "profesionales" y las que se encuentran agrupadas bajo la denominación de "otros profesionales y técnicos".

En el año de 1864 las principales profesiones con estudios de licenciatura o equivalentes eran las de sacerdote, que constituían el 41% de los profesionistas de la época, la de abogado, con el 29% y la de médico con el 17%. Otras profesiones importantes eran las de farmacéutico, con un 8% y la de ingenieros y arquitectos con un 3.5%. Se registran también la existencia de un químico y de un dentista.

La evolución de estas profesiones a lo largo de los diferentes años censales considerados presenta los siguientes cambios principales. La profesión de sacerdote redujo su significación relativa hasta llegar a sólo el 4.5%, de la población ocupada con calidad de profesionales; los abogados disminuyeron también su participación a 12.5%; los médicos la mantuvieron con un 16%; los farmacéuticos la redujeron a un 4%; en cambio los ingenieros y arquitectos incrementaron de manera significativa su participación en la estructura ocupacional hasta un 25% para el año de 1973. Los químicos y dentistas, conjuntamente, alcanzaron una participación de un 5%. Dentro de las nuevas profesiones que aumentan mucho su importancia, figuran la de profesores universitarios con el 9.3%; la de contadores públicos a nivel de licenciatura, con un 8%, el de sociólogos, economistas y estadísticos, con un 5.5%. Junto a estos surgen otros también nuevos, como el de matemáticos, físicos y biólogos; médico veterinario y zootecnista; bacteriólogos y el de microbiólogos.

^{1/} Este cuadro ha sido construido con la máxima homogeneidad que resultó posible lograr dadas las diferentes definiciones de las ocupaciones a fin de hacer posible la comparación.

En el total de las ocupaciones, el grupo de los profesionales incrementa en el período considerado su peso en la estructura ocupacional global, desde un 0.39% en el año de 1864 a 1.34% en el año de 1973; el incremento más significativo tiene lugar en el período 1950/1963 durante el cual pasó de 0.68% a 1.20%, con una tasa anual media de crecimiento de 7.55% la cual disminuye en el siguiente período 1963/1973 a una tasa de 4.55%, promedio anual.

Un segundo grupo está integrado por otros profesionales y técnicos.^{1/} Las ocupaciones con mayor significación dentro de él en el año de 1864 eran las de músicos y otros artistas, escribientes y maestros y figuraban ya, las de enfermeras, parteras, agrimensores y topógrafos y la de agentes de pleitos. En 1973 el grupo predominante lo constituían los maestros, seguidos por los contadores, las enfermeras y parteras, los técnicos relacionados con las ingenierías, incluidos los agrimensores y topógrafos; habiendo perdido significación en cambio los músicos, y se produjo la desaparición de la ocupación de escribientes. El peso del conjunto de este grupo en la estructura ocupacional global fue sensiblemente superior al de los profesionales con nivel de licenciatura; desde 1.07 en 1864 a 6.82 en 1973, mostrando el incremento más significativo el período 1963/1973, con una tasa anual promedio de crecimiento de 9.30%.

Del análisis anterior puede inferirse una conclusión importante que se va a ver reforzada en otros análisis: el crecimiento de las ocupaciones específicas que tradicionalmente han tenido nivel de licenciatura es menor que la del grupo de otros profesionales y técnicos, que no han contado o no requieren del mismo nivel. Las tasas anuales

^{1/} Este grupo fue establecido para distinguirlo del grupo de profesionales en virtud de que en él predominan integrantes cuya escolaridad es menor a la de licenciatura. Sin embargo, es necesario advertir que muchas de estas profesiones han adquirido, en años recientes, el nivel de licenciatura. Los cruces efectuados en este estudio entre escolaridad y ocupación con base en las informaciones censales de 1963 y de 1973, presentan para esas profesiones escolaridades inferiores a la requerida por la licenciatura para la mayor parte de quienes integran estos grupos.

de crecimiento de los grupos en los diferentes períodos considerados, así como su peso en la estructura ocupacional, indican una tendencia en la estructura productiva a la utilización de mayores volúmenes de trabajo simplificado con una reducción en el volumen relativo del trabajo más complejo que exige de un más alto nivel de conocimiento y habilidades. Un hecho que merece destacarse también es la presencia, a partir del año de 1927 y su posterior consolidación de las ocupaciones propias de la administración, la inspección y la supervisión. No debe olvidarse que paralelamente a la expansión del cultivo y exportación de café primero, y de café y banano posteriormente, el sector público presenta un importante crecimiento que le llevó de un peso en la estructura ocupacional de un 0.53% en 1864 a 3.11% en 1927.

Un segundo período importante de crecimiento de este sector se produce a partir del año de 1950 hasta el presente. En el año de 1976 ^{1/} los recursos humanos empleados en el sector público representaban el 16% de la población económicamente activa ocupada total en el país. Este porcentaje comprende tanto el subsector central, es decir, los ministerios, como el subsector descentralizado, es decir, las instituciones autónomas, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. La participación del Estado en diversas esferas de la economía en algunas de las cuales participa con carácter único, como en la banca y seguros; la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; la refinación y distribución de combustibles, otras de apoyo a las funciones de regulación y control de precios, como el Consejo Nacional de la Producción; como también el amplio crecimiento de las funciones sustantivas y de las tareas de apoyo realizadas a través de los diferentes ministerios como Educación, Salud, Seguro Social y Obras Públicas, entre otras, tienen como resultado este impresionante crecimiento del Sector Público que refleja su cada vez mayor participación en la generación y distribución del producto en la sociedad costarricense.

^{1/} Con base en el primer censo de recursos humanos del sector público efectuado por la Oficina Nacional de Planificación del Ministerio de la Presidencia y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, el cual fue procesado por primera vez y con base en los diseños elaborados por esta Misión de ILPES y con el concurso de la Oficina de Planificación Nacional.

Si se centra nuevamente la atención sobre los recursos humanos con educación post-secundaria, lo que permite recapitular el análisis efectuado, debe señalarse que en 1973, último año para el que se disponen de cifras censales, alcanzaba a 59 994 personas. Se integra con tres grupos: uno constituido por aquellas personas con educación post-secundaria incompleta, otro por personas egresadas de educación post-secundaria pero no graduados y, finalmente, el integrado por los graduados de educación post-secundaria. El primer grupo, con educación post-secundaria incompleta, resulta el de mayor magnitud, con 29 486 personas de las cuales 14 514 se encuentran ocupadas, 13 099 inactivas y 1 873 desocupadas. Es significativa la importancia del grupo de 13 099 personas con educación post-secundaria incompleta e inactivas, constituido en su mayor parte por estudiantes dedicados sólo a esa tarea, con exclusión de cualquier actividad laboral. Esto muestra que el crecimiento y expansión de la matrícula de educación superior está difiriendo el impacto de la demanda de empleo de ese grupo y confirma que la expansión del sistema educativo desde el punto de vista de la demanda social corresponde a la idea dominante de educarse para tener un mejor nivel de ocupación, pero también a la necesidad de postponer la entrada al mundo del trabajo. Los desocupados de este subgrupo, alcanzan un nivel significativo, con una tasa de desempleo abierto del 12.9% con respecto a quienes se encuentran ocupadas del subgrupo. De los egresados y no graduados, es decir, con estudios post-secundarios completos se encontraban ocupadas 2 105 personas en tanto que 752 se encontraban en condición de inactivos. La información acerca de los egresados con educación post-secundaria desocupados no está disponible de manera desagregada, sino por medio de un dato conjunto con los desocupados graduados. Son 1 990 personas que se encuentran en la condición de desocupadas incluyendo egresados y graduados. Finalmente, el grupo de graduados con educación post-secundaria se integra por 22 057 personas que se encuentran ocupadas, por 3 704 que se encuentran en condición de inactivos y por el dato ya señalado de desocupados con educación post-secundaria completa de 1 900 egresados y titulados.

/Para ambos

Para ambos subgrupos puede apreciarse que la tasa de personas inactivas es menor. La tasa de desempleo abierto para estos dos grupos conjuntamente, alcanza un 8.24%, que es también sensiblemente inferior a la que presenta la de las personas con educación post-secundaria incompleta.

Del conjunto de 60 000 personas con educación post-secundaria, encontramos a 38 700 con ocupación dentro de la estructura productiva (cuadro E-25), lo que representa un 64.5% de población ocupada del grupo de recursos humanos con educación post-secundaria. De estas 38 700 personas ocupadas, sólo 29 033 lo hacen en ocupaciones propias de profesionales, técnicos y afines, correspondiendo la mayor participación a los graduados ya que 19 704 de los 22 071 titulados se encuentran de esta categoría ocupacional.

1 535 de los 2 105 egresados no graduados se encuentran trabajando en esta categoría y sólo 7 794 personas con educación post-secundaria incompleta de las 14 524 ocupadas se encuentran a su vez, trabajando con este carácter.

Otras categorías ocupacionales en las cuales es posible encontrar recursos humanos con educación post-secundaria, son para el caso de los graduados y egresados no graduados, las de gerentes administradores y directores con 944 graduados y 190 egresados respectivamente; empleados de oficina y afines con 552 y 188, comerciantes, agentes vendedores y afines con 428 y 103, agricultores, ganaderos y afines con 213 y 48, y artesanos y operarios especializados con 114 y 22. En el caso de recursos humanos con educación post-secundaria incompleta, en cambio, las categorías más importantes, fuera de las profesionales, técnicos y afines, que absorben recursos humanos de esta naturaleza, son las de empleados de oficina y afines con 3 794, gerentes-administradores y directores con 994, comerciantes, agentes vendedores y afines con 864, agricultores ganaderos y afines con 312, artesanos y operarios especializados con 350 personas en ocupaciones de servicios personales y afines con 115 y otros artesanos y operarios especializados con 111. Existe, pues, una tendencia clara en el sentido de conservar a los graduados y egresados dentro de las categorías ocupacionales comprendidas

/en el

en el grupo de profesionistas, técnicos y afines, aun cuando ya se presentan transferencias a otras categorías ocupacionales de graduados y egresados con educación post-secundaria no graduados. Sin embargo, la mayor incapacidad de la estructura ocupacional para absorber recursos humanos con educación post-secundaria en las ocupaciones de profesionales, técnicos y afines se presenta con relación a los recursos humanos con educación post-secundaria incompleta, ya que sólo el 53.66% de las personas con este carácter que se encuentran ocupadas, lo hacen dentro de alguna de las ocupaciones comprendidas en el grupo de profesionales, técnicos, y afines. La proporción que dentro del conjunto de las personas con educación post-secundaria, que se encuentran ocupadas, representa cada grupo es de un 57% de graduados, un 37.5 de personas con educación post-secundaria incompleta y un 5.5 los egresados no graduados en educación post-secundaria.

Se encuentran ocupados en otras categorías ocupacionales 2 353 graduados, 570 egresados, y 6 731 personas que poseen educación post-secundaria incompleta, en total 9 643 no se encuentran en la categoría ocupacional de profesionales, técnicos y afines.

La categoría de profesionales, técnicos y afines también merece un análisis, ya que a su vez se encuentra integrada no sólo por recursos humanos con educación post-secundaria. Esta categoría la forman: 19 704 graduados, 1 535 egresados, 7 794 personas con educación post-secundaria incompleta, 6 523 con educación media completa, 5 696 con educación media incompleta, 3 695 con primaria completa y 1 426 con primaria incompleta. Esto significa que de las 46 375 personas que integran dicha categoría, 17 342 que representa el 37.4% del total no cuenta con ningún grado aprobado en educación post-secundaria.

Si atendemos por otra parte a los sectores y ramas de la estructura productiva que realizan una mayor absorción de recursos humanos con educación post-secundaria, encontramos que son los servicios comunales, sociales y personales, los que ocupan el mayor número de recursos humanos de este nivel. 27 271 personas son ocupadas dentro de esta rama, lo que representa una participación de esta rama con

/respecto al

respecto al total de 70.5% en la ocupación de recursos humanos con educación post-secundaria. Le siguen en orden decreciente la rama de finanzas y seguros e inmuebles con un 9.18%; comercio, restaurantes y hoteles por una parte, y por otra, la manufacturera con porcentajes similares de 6.21 y 6.16 respectivamente; la agricultura con un 2.45%; construcción con 1.95; electricidad, gas y agua y así como transporte, almacenaje y comunicaciones con porcentajes que van de 1.69 a 1.72 respectivamente.

No debe concluirse este análisis sin señalar que de los 22 057 graduados con educación post-secundaria, que se encuentran ocupados, 12 634, es decir el 57.3%, son maestros de enseñanza preescolar y primaria, así como profesores de enseñanza media y enseñanzas especiales. 497 egresados, el 23.6%, de ese grupo también se encuentra en este caso, y 4 542 personas con educación post-secundaria incompleta, el 31.29% de ese grupo, se encuentra en igual situación. En suma, 17 673 personas, el 29.46% de aquéllas que cuentan con algún grado de educación post-secundaria, se encuentran ocupadas en la categoría de maestros y profesores de los cuatro primeros ciclos de enseñanza.

La importancia que presentan en la absorción de recursos humanos con educación post-secundaria, la rama de servicios comunales sociales y personales y la de finanzas, seguros e inmuebles en las cuales el sector público es predominante, así como las expectativas puestas en el desarrollo industrial a raíz de la incorporación de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano y al traslado de estas expectativas a previsiones de absorción de recursos humanos, altamente calificados a que conduciría este desarrollo, hacen importante explorar más la utilización de recursos humanos con educación post-secundaria que hacen estos sectores.

Una buena introducción la constituye complementar la visión presentada por ocupaciones y su evolución a lo largo del tiempo con el análisis de la evolución que presentan en las diferentes ramas de la economía las condiciones de ocupación entre patronos, trabajadores por cuenta propia, asalariados y familiares sin retribución circunscribiéndose al período contemporáneo, 1950-1973. (Cuadro E-23.) Para el conjunto de la economía costrarricense, los patronos representaban

/en el

en el año de 1950 poco más del 10 por ciento de la población ocupada. Esta proporción disminuyó a 3.50 para el año de 1963 y a menos de un 1% para el año de 1973, lo que indica una tendencia a la concentración de la propiedad y de la producción en una estructura productiva con un menor número de unidades de producción. En contraste, los asalariados que en 1950 representaban el 66.5% de la población ocupada, proporción que mantuvieron en 1963, para el año de 1973 representaban ya el 73.5%, es decir que 3 de cada 4 personas ocupadas eran asalariadas.

Los familiares sin remuneración, que en el año 1950 y 1963 representaban cifras próximas al 10%, de la población ocupada, disminuyeron a poco más del 6% su participación en 1973.

Esta tendencia es consecuente con la ampliación de la esfera de producción de mercancías en la economía costarricense a costa de la incorporación de personas ocupadas en la esfera de la producción familiar, en la condición de asalariados. El grupo de trabajadores por cuenta propia muestra una tendencia a ascender de 1950 a 1963, incrementándose significativamente de un 11 a un casi 18% lo que debe atribuirse a las políticas de difusión y fortalecimiento de la pequeña propiedad.

En la década siguiente los trabajadores por cuenta propia sufren una ligera pérdida en su peso en la población económicamente activa ocupada en un 1% con respecto al año 1963.

El comercio, la agricultura y la ganadería y algunas industrias tradicionales, como la fabricación de calzado y prendas de vestir, la fabricación de muebles y accesorios y las industrias del cuero y de productos de cuero, son las que en mayor medida contribuyen al sostenimiento de una alta tasa de participación de los trabajadores por cuenta propia.

8. El sector industrial

Los censos económicos de 1907, 1952, 1958, 1964 y 1975, presentan los cambios sufridos por la estructura de la industria, la cual de una base artesanal pasó a ser una industria manufacturera. Esta ha sido muy dinámica y ha incrementado la importancia del valor de su producción /respecto al

respecto al producto bruto interno, sin que ello se correspondiera con una importancia igual en el incremento de la participación en la ocupación de la población.

La participación de la población ocupada por la industria manufacturera respecto a la población económicamente activa ocupada total, en el período considerado de 1950 a 1973, ha mostrado una tendencia a mantenerse en un 11%, lo cual, como ya fue indicado, contrasta con el 21% que representaba la población ocupada por el sector antes de la inserción de Costa Rica en el mercado mundial en el año de 1864. Pero más alarmante resulta la situación que se deriva de la información del censo de industrias de 1975,^{1/} de acuerdo con el cual la población ocupada disminuye no sólo en términos relativos sino aún en términos absolutos y en una magnitud significativa.

Al dividir a la población ocupada por el sector industrial en dos grupos, uno integrado por el personal directivo, los profesionistas y técnicos en la producción directa y los profesionales y técnicos en la administración por una parte, y, por otra los empleados que no participan en las decisiones administrativas, los obreros y jornaleros, se puede confirmar la tendencia a la bipolarización expresada ya en el grupo de profesionales con el de otros profesionales y técnicos.

^{1/} El año de 1975 fue un año irregular durante el cual, como en 1974, se hizo sentir la crisis mundial con mayor intensidad en la economía costarricense. Durante el año de 1974 y como una de las políticas para combatir la crisis, la Banca procuró incentivar la economía promoviendo la producción sobre la base de crédito a bajos intereses para la producción y, en particular, para la producción industrial, lo cual llevó a una significativa acumulación de los stocks de mercancías hacia fines del año de 1974 y a una probable disminución en las inversiones y la producción industrial para el año subsiguiente de 1975 en que se realizó el censo. Sin embargo, y debida cuenta de lo anterior, el dato de la disminución absoluta de las personas ocupadas en 1975 con respecto a las ocupadas por la industria en 1973, deben constituir un motivo de preocupación y de estudios de mayor detalle que permitan aclarar en el largo plazo la significación de este hecho.

En este caso los cambios que presenta en su evolución la población ocupada, en las diferentes ramas de la industria y entre éstas conduce a una mayor participación del trabajo simple con respecto a la del trabajo más calificado y más complejo representado por el grupo del personal directivo, profesionales y técnicos, en la producción directa y profesionales y técnicos en la administración. Este hecho, de manera contraria a lo que se ha venido sosteniendo en el sentido de que la operación de los patrones de tecnología moderna en la producción directa y en la administración implican una mayor calificación y un mayor conocimiento, no parece estar de acuerdo con la realidad y lleva incluso a pensar que la exigencia de niveles educacionales más altos puede tener únicamente un carácter formal y no corresponder a exigencias reales en la operación de las técnicas directas de producción y de administración.

9. El Sector Público

El análisis del Sector Público de conformidad con los datos que arroja el primer Censo de Recursos Humanos del Sector Público - fuente ya mencionada - presenta a este sector como el principal empleador de recursos humanos con educación post-secundaria. (Cuadro E-26). Para introducirse en su estudio vale la pena comparar las proporciones de participación de los diferentes niveles de escolaridad, para el conjunto de la economía en el año de 1973, con base en la información del censo de población de ese año, con los que arroja el censo de los Recursos Humanos del Sector Público en el año de 1976.

Para el conjunto de la estructura productiva del año 1973, el 27.38% de la población ocupada contaba con estudios de primaria completa, y un 40.83% contaba con estudios incompletos de este mismo nivel. En suma, casi un 70% de la población económicamente activa ocupada contaba con este nivel de educación. Un 10% no contaba con ningún grado de escolaridad, el 9.83% contaba con estudios de enseñanza media incompleta, y el 4.80% con estudios completos de ese nivel; en suma, el 14.5% aproximadamente de la población económicamente activa ocupada tenía un nivel de educación secundaria en algunos de sus grados.

/La población

La población ocupada con educación post-secundaria incompleta representaba el 2.78%; 0.12% los egresados y la participación de los titulados era de 3.82%, en conjunto la población con algún grado de educación post-secundaria, representaba el 6.72% de la población económicamente activa ocupada.

La información del Sector Público, con base en el Censo de Recursos Humanos del Sector Público en 1976, es la siguiente: un 30% de los recursos humanos ocupados por el sector se encontraba con el nivel de enseñanza primaria, 20% con estudios de educación primaria completa, y 10% con estudios de educación primaria incompleta. El 31% contaba con enseñanza media, este porcentaje se componía por un 14% de personas con estudios de enseñanza media completa y un 17% por personas con estudios de enseñanza media incompletos. Sin embargo, el grupo más importante lo constituía el de recursos humanos con educación post-secundaria, los cuales alcanzaban casi un 40%, que se integraba por un 13% de recursos humanos con estudios universitarios incompletos, un 1% por egresados, un 24% por titulados con nivel de licenciatura, un 1% con nivel de maestría y un medio por ciento con el de doctorado, no contándose en este caso con personas que se encontraran laborando en el sector que no hubiesen cursado ningún grado de enseñanza.

La información, a la vez, permite conocer que el Sector Público es el principal empleador de recursos humanos con educación post-secundaria, y que el crecimiento del sector público ha sido paralelo al de la expansión del sistema de educación post-secundaria. Sin embargo, pueden observarse ya algunos síntomas de saturación o de disminución del ritmo de crecimiento de algunas de las instituciones del Sector Público y para algunas ocupaciones que unidas a una elevación continua de la deuda externa y el déficit del sector público, pueden conducir en el corto plazo, si bien no a una disminución en términos absolutos de la PEA ocupada por el sector, sí a una disminución en su ritmo de expansión. La importancia de la forma en que el sector público está utilizando los recursos humanos con educación

/post-secundaria con

post-secundaria con que cuenta llevaron a realizar un análisis en cada uno de los ministerios, instituciones, organismos y empresas de participación estatal, para estudiar las ocupaciones de cada uno de los recursos humanos con educación post-secundaria, de acuerdo con su nivel de escolaridad.

Los principales resultados de ese análisis, fueron los siguientes: se observa una confirmación de la tendencia general y de la observada en el sector industrial de una expansión relativa, mayor, de las ocupaciones que demandan niveles inferiores de calificación con respecto a las de mayor calificación, lo que demostraría que los patrones de tecnologías de administración y de producción directa adoptados por el sector público son comunes a los de los demás sectores. Estos patrones se caracterizan por propiciar la reducción en el número de personas de quienes participan en las decisiones. En la estructura del Sector Público se presenta una mayor correspondencia entre los niveles de escolaridad alcanzados y las ocupaciones desempeñadas en aquellas instituciones y dependencias cuyas funciones son de coordinación y planeación, correspondencia que disminuye a medida que las naturalezas de las funciones de las dependencias e instituciones las aproxima más a los niveles de ejecución. Ello indica que en las instituciones, centros y dependencias que en mayor medida participan en la toma de decisiones, es válido el supuesto de que se requieren para el manejo de la tecnología de producción directa y de administración, recursos humanos más calificados. Pero, a la vez, se observa que el proceso de toma de decisiones tiende a concentrarse cada vez más en un número menor de instituciones y de personas dentro de ellas.

Por otra parte, las ocupaciones de ejecución en las cuales la mecanización y la automatización o los sistemas de organización implican decisiones predeterminadas, tomadas por personas distintas a quienes realizan la operación, son las que requieren de un mayor número de personas en la expansión de los sectores estudiados y previsiblemente para la economía en su conjunto.

/El trabajo

El trabajo simplificado de esta manera crece relativamente más que el trabajo que demanda una mayor calificación. De forma similar a la que en el taller y en la fábrica pasan las decisiones y el trabajo creativo de los trabajadores de planta a los departamentos de diseño e ingeniería y de las plantas de ramas productivas de bienes de consumo a las de las plantas productivas de bienes de capital; en las labores administrativas pasan a los departamentos o dependencias de ejecución a los de planeación, coordinación y dirección, y de las dependencias más vinculadas a la ejecución hacia las de coordinación, planeación y dirección.

Se aprecia, en ese sentido, en el crecimiento del Sector Público una relación desproporcionada entre las instituciones y dependencias que cumplen funciones de apoyo y las ocupaciones que se derivan de éstas y las instituciones, dependencias y ocupaciones que cumplen funciones substantivas en la administración pública.

B. PREVISIONES EN MATERIA DE UTILIZACION DE RECURSOS HUMANOS Y EMPLEO EN COSTA RICA

Puede preverse la continuación de la tendencia a la concentración de la población en el Valle Central en el corto y mediano plazo, en base a las desigualdades del desarrollo regional que presenta Costa Rica. Uno de los efectos que tendrá la disminución de la tasa de crecimiento de la población, la cual continuará su tendencia a disminuir pero en proporciones más moderadas, será amortiguar la demanda social por educación y en el más largo plazo por el empleo.

Cabe esperar la continuación en la transferencia de las esferas tradicionales del trabajo de las mujeres a la economía de mercado. Con ello persistirá el espejismo de que se crean producción y empleo, Las tasas de expansión del sistema educativo, en cambio, tenderán a moderar y estabilizar su crecimiento.

La participación de las mujeres en los grupos de escolaridad con tasas que se aproximan a las que presentan la distribución por grupos de edad y sexo en la población, tenderán a seguir avanzando

/su penetración

su penetración hacia los grados medios y altos de licenciatura y hacia los estudios de post-grado, manteniendo la tendencia observada en el diagnóstico a igualar las oportunidades de acceso al sistema escolar por sexos.

En el mediano y largo plazo habrá de sentirse el impacto, bajo mayores expectativas de ingreso y movilidad social, de la demanda de empleo diferida a través del mecanismo de la expansión del sistema escolar y de la consecuente prolongación del período de vida escolar en la población.

La participación de la población económicamente activa con estudios de post-secundaria y en especial de graduados en la categoría de desocupados resultará en el futuro, como hasta ahora, mínima, debido a los mecanismos con que cuentan por medio de su escolaridad, que les permiten trasladar a grupos menos escolarizados el desempleo, así como a elevar o imponer mayores requisitos de escolaridad para ocupar los puestos o cargos en las esferas pública y privada y con riesgo de que estos requisitos muchas veces puedan no corresponder a las tareas a desempeñar en el cargo correspondiente. Otro mecanismo paralelo es el de establecer por medios legales exigencias inspiradas en política de clientela o intereses gremiales por medio de los colegios profesionales para defender o ampliar el campo de ejercicio profesional y los niveles de ingreso de los agremiados.

Resulta previsible la acentuación de la tendencia a la bipolarización en la oferta de empleo entre el trabajo simple y el trabajo calificado con un crecimiento relativo menor del trabajo calificado respecto del simple.

La población económicamente activa ocupada dedicada a las actividades agrícolas mantendrá su tendencia a la disminución de su participación porcentual respecto a la global.

La explotación forestal y sobre todo la pesca en el sector primario, pueden representar importantes rubros en el futuro en el desarrollo económico de Costa Rica y actividades que permitan una importante absorción de recursos humanos en general y de recursos humanos con educación post-secundaria, en particular, siempre y

/cuando se

cuando se planifiquen y coordinen las políticas de desarrollo e inversión, ciencia y tecnología, educación y empleo, para impulsar estas actividades. De prevalecer las reglas del mercado que conducen a la adopción de patrones de tecnología que tanto en la producción directa como en la administración llevan a una expulsión del trabajo en general y del trabajo calificado, en particular, la explotación forestal y la pesca sufrirán una evolución semejante a la que presenta la industria de transformación, con una expansión inicial en los volúmenes de producción y empleo, manteniendo después los de producción y disminuyendo los de empleo, primero en términos relativos y después en absolutos.

Mantendrán la tendencia a incrementar su participación, pero con tasas de crecimiento más moderadas las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transportes y comercio.

El sector público, por su parte, continuará aumentando su participación en la población económicamente activa ocupada total, pero con dos variantes. El subsector central que comprende a los ministerios y a otras reparticiones de la Administración Central que dependen del Poder Ejecutivo, tenderá a moderar y aún a reducir sus tasas de crecimiento en un esfuerzo por estabilizarlo, pero de cualquier manera difícilmente podrá sostener el ritmo de crecimiento mostrado en el pasado. Por su parte el subsector de instituciones autónomas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrá un comportamiento que estará regido por la dinámica de la actividad económica en el país en su conjunto.

Si bien debe considerarse que la participación del Estado en la economía ha sido creciente y lo será aún más en el futuro, y cada vez más necesaria para generar y transferir la producción y el excedente económico a los sectores más dinámicos de la economía, debe preverse un período de ajuste y de cambio a las nuevas condiciones de la economía nacional y mundial que moderen, al menos en su conjunto, en el corto plazo las tendencias al crecimiento del subsector público

/de instituciones

de instituciones autónomas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal con las excepciones que impliquen las políticas económicas y sociales que adopte el Estado.

Es previsible afirmar que continuará la tendencia a la concentración de la producción, la propiedad y el capital en particular en las ramas más dinámicas de la economía, lo que en la estructura ocupacional se traducirá en una disminución de los propietarios y trabajadores por cuenta propia, elevándose la proporción de asalariados. La población ocupada con educación post-secundaria participará en esta tendencia general.

En la agricultura esta tendencia continuará presentándose en forma menos acentuada, debido a que las ramas más dinámicas de la economía y en particular el sector industrial disponen de mecanismos como son los canales de comercialización y los precios para transferir para sí el excedente económico generado en la agricultura.

Cabe esperar en el corto y el mediano plazo que la participación de los recursos humanos con educación post-secundaria que se forman o encuentran atraídos por las regiones que constituyen el resto del país, mejorarán su participación en la población económicamente activa ocupada con respecto al Valle Central. Sin embargo, las fuertes desigualdades que presenta el desarrollo regional en Costa Rica frenarán esta tendencia, lo que se traducirá en un mejoramiento de la participación de las regiones que forman el resto del país muy moderado, similar al de la década 1963-1973.

Con base en las hipótesis que la enseñanza media presente tasas de crecimiento en la matrícula de 4.5% y de la educación post-secundaria de 7.5 para el período comprendido entre 1977 y 1985, es previsible que habrán de graduarse cerca de 38 000 personas lo que elevaría a 70 000 el potencial de graduados en el país para ese último año.

Una proyección sobre las mismas bases para el conjunto de los recursos humanos con educación post-secundaria completa o incompleta hace prever la producción por el sistema de educación post-secundaria de cerca de 128 000 personas, las que sumadas a los recursos humanos

/de este

de este mismo nivel actualmente disponible, elevarían el potencial a 240 000 personas con educación post-secundaria completa e incompleta. Puede preverse con base en las tasas estimadas de crecimiento para la educación media y superior que la población inactiva de estudiantes con escolaridad de post-secundaria seguirá incrementando su participación, también lo hará el grupo de oficios domésticos con este mismo nivel educativo en la población inactiva, en la medida en que avance la penetración de la participación de las mujeres en los grados medios y altos de la educación superior. A pesar de lo cual, es previsible que deberán crearse entre 1977 y 1985 cerca de 75 000 nuevos empleos para el conjunto de los recursos humanos con educación post-secundaria, de los cuales cerca de 30 000 deberán ser nuevos empleos para graduados.

Puede suponerse que el sector público continuará siendo el principal empleador de recursos humanos con educación post-secundaria. De conservar el mismo nivel de participación que tenía en 1976, deberá crear entre 1977 y 1985, 45 000 nuevos empleos para personas con educación post-secundaria, 20 000 de éstos para graduados.

Puede estimarse que en el período considerado la generación de estos nuevos empleos es posible, tanto para el sector público como para el conjunto de la estructura productiva con las siguientes consecuencias:

- i) transferencia de niveles de desempleo a grupos de población con menor escolaridad;
- ii) deterioro en su participación en los deciles altos de ingreso;
- iii) niveles significativos de subempleo por ingreso y tiempo de trabajo, pero fundamentalmente subempleo por incapacidad de la estructura productiva para aprovechar los conocimientos, capacidades y habilidades del potencial de recursos humanos con educación post-secundaria, acentuando en magnitud el grave fenómeno que actualmente ya presenta la estructura ocupacional, lo cual, como ya fue señalado, se debe a políticas económicas y patrones de tecnología que desplazan al hombre en número y calidad de los procesos productivos.

/III. ELEMENTOS

III. ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO

A. LA EDUCACION POST-SECUNDARIA EN COSTA RICA

El esfuerzo educativo realizado en América Latina con posterioridad a 1950 ha sido notable. A diferencia de lo que ocurre en otros sectores considerados igualmente importantes dentro de las estrategias de desarrollo, la tasa de expansión educativa - particularmente en el nivel post-secundario - supera las previsiones más optimistas elaboradas durante el decenio anterior.

Asociada esta expansión con el crecimiento del sistema formal, no es sino recientemente que planificadores y educadores comienzan a prestar atención a las posibilidades que brindan programas y métodos alternativos de enseñanza para extender a una porción mayor de la población los beneficios de la educación. Particularmente se hace hincapié en que la propia naturaleza de la educación formal dificulta su extensión hacia poblaciones rurales; no cubre adecuadamente el problema de la deserción escolar ni provee un entrenamiento adecuado para llenar puestos de mandos medios en la industria. Como consecuencia, se plantea la necesidad de articular un conjunto flexible de programas que coadyuven al desarrollo de mayores oportunidades educativas entre la población.^{1/}

Comienza configurarse así en el nivel elemental y medio un conjunto de oportunidades educativas cuyo desarrollo resultaba en apariencia complementario de la educación formal al cubrir sectores de población a los cuales ésta última no alcanzaba. Se consolida así la existencia de un verdadero para-sistema educacional.

^{1/} Phillips Coombs, et. al. New Paths to learning for rural children and youth. UNICEF-ICED. Nueva York, 1973. La necesidad de expandir las oportunidades educativas a través de programas no formales en América Latina fue ya señalada durante el decenio anterior. Véase: Marshal Wolfe: "Apuntes sobre política de Educación Rural" en UNESCO: Los Problemas y la Estrategia del Planeamiento de la Educación: La experiencia de América Latina, UNESCO, París, 1965.

En el nivel superior, la universidad tradicional reúne el grueso de las oportunidades educativas con la excepción, en algunos países, de la formación de docentes o la preparación de técnicos de nivel post-secundario cuyos estudios poseen una duración inferior a la prevista para las carreras profesionales de carácter.^{1/} Estas carreras conforman el sector "formal" de la educación superior.

En la actualidad la universidad hace frente en numerosos países de América Latina a una demanda notable que se refleja en las tasas de expansión que la caracteriza. Asimismo, resulta manifiesta su falta de flexibilidad para adaptarse a las consecuencias de cambiantes relaciones técnicas de producción, que de manera cada vez más acelerada modifican los requerimientos de graduados en la economía. Estos hechos contribuyen a incrementar los problemas financieros de la universidad frente a la dificultad de adaptar su estructura a los cambiantes requerimientos del desarrollo.^{2/}

Ante esta situación, el Estado, principal fuente financiera de la universidad en América Latina, ha comenzado a prestar atención al desarrollo de alternativas que signifiquen reales oportunidades educativas pero le permitan disminuir el peso de su responsabilidad financiera en el nivel post-secundario.

La aparición de proyectos educativos alternativos de la universidad tradicional se multiplicó en los últimos años ^{3/} conformándose, también en el nivel post-secundario, la existencia de un verdadero para-sistema. La expansión de este último suele justificarse,

^{1/} Naciones Unidas: Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Nueva York, 1968, S.68.II.6.7.

^{2/} Hasta el presente las soluciones ensayadas se apoyan en la diversificación de títulos, opción que - desde el punto de vista financiero - no parece haber contribuido de manera clara a solucionar problemas de igualdad de oportunidades laborales. Alternativamente, se podría pensar en una segunda estrategia con mayor énfasis en conocimientos básicos.

^{3/} En 1976 se celebró en Venezuela un Seminario sobre "Nuevas formas de la Educación Post-Secundaria" contándose con la presentación de 14 ponencias.

/al igual

al igual que en los niveles inferiores, por los cambios notables que se observan en la naturaleza de las tareas productivas y en el creciente papel y expectativas de nuevos grupos de población dentro del mercado laboral.^{1/} Curiosamente, cabe aquí recordar, similares argumentos han sido esgrimidos para evaluar cambios en los planes de estudio y justificar la apertura de nuevas carreras dentro de las universidades; o, asimismo, propulsar la apertura de nuevas universidades.^{2/}

Por ello, de las justificaciones mencionadas no se desprenden suficientes elementos de juicio como para discernir sobre la eficacia de desarrollar en el nivel superior dos sistemas paralelos, uno formal que estaría integrado por un concepto difuso de universidad tradicional y otro no formal que nuclearía la mayoría de las nuevas oportunidades educativas que se abren a la población.

1. Ambito de la educación post-secundaria en Costa Rica

La Constitución Política de 1969 sienta las bases para la organización del sistema nacional de educación de la República de Costa Rica. El mismo es concebido como un proceso integral que provee al desarrollo de niños y jóvenes comenzando con la enseñanza preescolar y a través de los diversos ciclos, concluyendo con la universidad.^{3/}

-
- ^{1/} Arthur W. Chickering et. al. Problems in the Post-Secondary Education of Adults, preparado para el Seminario sobre Nuevas Formas de la Educación Post-Secundaria, Caracas, septiembre de 1976; Henry Krisch "La participación de la mujer en los mercados laborales latinoamericanos" en: M. Wolfe, J. Graciarena y H. Kirsch: Mujeres en América Latina, tres aportes para una discusión, Seminario Regional para América Latina sobre Integración de la Mujer en el Desarrollo, Caracas, 1975 (mimeo).
- ^{2/} Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, Bases para un Plan Integral de Educación Superior y Universitaria, Buenos Aires, 1968.
- ^{3/} En su art. 77, la Constitución Política establecía: "La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria". (Subrayado nuestro).

/Por medio

Por medio de 5 artículos (art. 84 a 88) se sientan los principios rectores de la vida universitaria: autonomía en lo académico, autarquía en lo financiero, responsabilidad en la formación de personal docente y libertad de cátedra. Asimismo, la Constitución Política establece que el Consejo Universitario tendrá voz en la discusión de proyectos de ley que incluyan materias del ámbito universitario.

Así, la universidad era reconocida como el peldaño más elevado dentro del proceso integral de educación pública. Durante los dos decenios comprendidos entre 1950 y 1970 la Universidad de Costa Rica fue la única institución en reunir las características definidas por la Constitución. Sólo compartía, con las escuelas normales su responsabilidad en la formación de personal docente. Con posterioridad a 1970 y quizá como consecuencia de la expansión educativa experimentada en el país, el Estado comienza a apoyar la creación de nuevas instituciones en el nivel superior. Nace así el Instituto Tecnológico (1971) y la Universidad Nacional (1973). Hacia 1978 el ámbito de la educación post-secundaria incluye por parte del Estado no menos de 143 opciones ofrecidas por la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, y la Escuela Centroamericana de Ganadería.^{1/}

La Constitución Política otorga asimismo al sector privado el derecho a desarrollar actividades educativas. Al respecto, el art. 79 de la Constitución Política garantiza la libertad de enseñanza y el art. 80 establece que la iniciativa privada en materia educativa merecerá estímulo del Estado. En lo que respecta al nivel post-secundario, la actividad del sector privado se había limitado a las

^{1/} La organización institucional, como así también los programas ofrecidos se detallan en CONARE "Proyecto Educación Superior/BID; CONARE-OPES San José, 1977, Cap. III. La UNED tiene previsto comenzar los cursos en julio de 1978; la Escuela Centroamericana de Ganadería comenzaría en 1979 con cursos de 3 años de duración. Durante 1978 dictará cursos de 3 meses en forma experimental.

/carreras de

carreras de corta duración. Estas cubrían una variada gama de especialidades vinculadas al sector agropecuario, industrial y de servicios, aunque con predominio en estas últimas. En 1976 comienza a funcionar en el ámbito privado la primera institución de enseñanza con carácter universitario.

Finalmente, cabe mencionar que Costa Rica cuenta con una institución educativa de carácter internacional, el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) que ofrece, desde 1940, un programa de Post-Grado en Ciencias Agrícolas y Recursos Naturales.^{1/}

El cuadro siguiente muestra la evolución de la enseñanza post-secundaria en Costa Rica a través del número de instituciones que integran el sistema.

En relación al número de establecimientos, es posible observar la existencia de un importante crecimiento a través del decenio a consecuencia del cual el total de instituciones se eleva a 30 en 1978 contra sólo 12 existentes en 1970.^{2/} Las cifras del cuadro anterior parecen asimismo sugerir la existencia de un menor ritmo de expansión en 1977 y 1978 en relación a los años anteriores. No obstante, una serie de proyectos sobre creación de centros de educación superior hoy en discusión indican la voluntad, por parte de algunos sectores, de dar nuevos impulsos a la expansión de instituciones educativas de este tipo.

^{1/} En 1940 las actividades se iniciaron bajo la coordinación del IICA (Instituto Centroamericano de Ciencias Agrícolas). Desde 1973 funciona como asociación civil entre los gobiernos de Costa Rica, Panamá y el IICA.

^{2/} Cada universidad se considera como unidad. Incluye pues la sede central más los centros regionales. En 1978 la Universidad de Costa Rica administraba 3 de estos centros; otros dos dependen de la Universidad Nacional. El Instituto Tecnológico de Costa Rica cuenta asimismo con dos centros regionales.

Cuadro 1

COSTA RICA: INSTITUCIONES EN LA ENSEÑANZA POST-SECUNDARIA
(Según su grado de formalismo)

Instituciones según grado de formalismo	1970 <u>a/</u>	1976 <u>a/</u>	1978
1. UNIVERSIDADES			
Públicas	1	3	4 <u>b/</u>
Privadas		1	1 <u>c/</u>
2. INSTITUCIONES SUPERIORES NO UNIVERSITARIAS			
Públicas		1	2 <u>d/</u>
Privadas	10	17	15 <u>e/</u>
3. CENTROS DE PERFECCIONAMIENTO			
Docentes			
Públicos	-	-	2 <u>f/</u>
Privados	-	-	-
Otros			
Públicos	1 <u>h/</u>	5 <u>g/</u>	5 <u>g/</u>
Privados			1 <u>i/</u>
<u>Total</u>	<u>12</u>	<u>27</u>	<u>30</u>

a/ CONARE-OPES: Proyecto de Educación Superior BID/OPES, 1977.

b/ UCR, UNA, UNED, ITCR.

c/ UACA.

d/ Colegio Universitario de Cartago, Escuela Centroamericana de Ganadería.

e/ American Business Academy, Boston College, Escuela Castro Carazo, Centros de Estudios del Istmo, Escuela Profesional de Administración y Comercio, Escuela Superior de Ciencias Contables, Instituto Técnico de Administración de Negocios (ITAN) + Arte Publicitario, Dibujo Técnico, Artes Dramáticas, Asistencia Dental. Centro Adventista de Estudios Superiores, Instituto Pedagógico de Religión, Instituto Teológico de América Central, Seminario Bíblico Latinoamericano. En 1977 la Escuela Tec. Agr. de Santa Clara; y en 1978 la Esc. Técnica Nacional son absorbidos por el ITCR.

f/ CEMEC y CIPET.

g/ CATIE: sólo cursos de Extensión; los programas Magister se dictan en convenio con la UCR; Institutos de capacitación del ICE; de la CCSS; del INS (ICASE) (dependen del departamento de personal); ICAP.

h/ CATIE, en ese año dependía del IICA.

i/ Centro de Instrucción Aeronáutica Costarricense (Escuela de Navegación aérea, extiende licencia civil y comercial).

/En forma

En forma paralela al crecimiento cuantitativo, surge la existencia de importantes cambios cualitativos. En efecto, en 1978 la distribución del número de establecimientos según tipo de institución resulta sensiblemente distinta a la de 1970. Entre los principales cambios anotados se señala: a) el robustecimiento de la acción del Estado en las instituciones con mayor grado de formalismo (i.e., Universidades); b) la expansión del sector privado en las instituciones superiores no universitarias caracterizadas básicamente por un menor grado de formalismo; c) la aparición, impulsada desde las empresas públicas y las instituciones públicas independientes, de numerosos centros de perfeccionamiento de diversa índole.

En lo atinente a las instituciones universitarias, cabe destacar que su grado de formalismo aparece asociado al financiamiento estatal. Bajo una perspectiva curricular, o de tecnología de la enseñanza, el carácter de estas instituciones resulta no obstante bastante diferente entre sí.

Tómese por ejemplo la Universidad Estatal a Distancia. Como una universidad de "extramuros" iniciará sus labores en julio de 1978 utilizando para sus lecciones material impreso a distribuirse por correo y complementado con un sistema de tutorías. Resulta aparente la diferencia que este proceso de enseñanza-aprendizaje implica respecto al uso de factores, tanto físicos como humanos, en la prestación del servicio educativo.

En efecto, la utilización de la estrategia pedagógica anterior asociada con un bajo nivel de formalismo, se planteó originalmente atendiendo tanto a su bajo costo como a la posibilidad técnica de atribuir el costo del material al usuario en forma directa. Como consecuencia, cabría esperar una baja carga financiera para el Estado. El uso de estrategias que incluyen el uso de costosas tecnologías (i.e., televisión) no fue considerado en la documentación original. No obstante, ya en el presupuesto para 1978, primer año lectivo de la institución, se prevén erogaciones por 23 millones de colones de las cuales cerca de 2/3 corresponde a inversiones en material y equipo para

/grabación de

grabación de cassettes y video-cassettes. La mayor eficiencia argumentada para avalar el uso de estos métodos redundará sin duda en una formalización creciente de la institución. Al mismo tiempo, la presión por asegurarse recursos fiscales con independencia de las fluctuaciones cíclicas ha cristalizado ya en la aprobación por parte de la Asamblea de una ley en la cual se afecta parte de la recaudación del Timbre de Educación y Cultura en forma específica para la UNED.

El Instituto Tecnológico presenta otro caso en el que resulta posible distinguir la paulatina formalización de una institución. Concebido en 1971 como una institución conducente a la preparación de técnicos en diversas ramas de la ingeniería hallado, en poco más de un quinquenio a equiparar su título al de bachiller universitario.^{1/}

El Instituto Tecnológico, junto a la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional son financiados por el Estado mayoritariamente a través de un paquete de leyes impositivas que destinan recursos fiscales específicos al financiamiento de estas instituciones.

El sector privado cuenta con una institución de carácter universitario desde 1976. Esta no recibe transferencia de recursos fiscales de manera directa no obstante existe una subvención cuyo monto podría llegar a estimarse y que se origina en las externalidades del sistema en su totalidad. No obstante tener aún una actuación muy

^{1/} El ITCR se creó pensando en llenar un vacío en especialidades auxiliares de la ingeniería. Con ello se entendía que la labor de los graduados se subordinaba a las indicaciones de los ingenieros y licenciados. En razón de esto, se previó que las especialidades ofrecidas condujeran a la obtención del título de "técnico en Ingeniería de ...". (Planes, cap. IV, gráfico IV 3, p. IV. 24.) Posteriormente, sin modificarse la duración prevista en años para cada una de las carreras se transformó el título anterior a "Bachillerato en Ingeniería Técnica de ...". (CONARE: Proyecto Educación Superior/BID, 1977, cap. III, gráfico 3.14, p. III. 135.) El argumento esgrimido en este caso enfatiza que en "tiempo equivalente" la carga académica de un estudiante del ITCR, resulta similar a la carga recibida por un estudiante de la UCR o la UNA.

/breve, distintos

breve, distintos sectores de la comunidad han comenzado a preguntarse si podría atribuirse a esta institución un grado de formalidad similar al de las universidades estatales. Este hecho revela nuevamente la aparente relación entre formalismo y carga financiera sobre el estado.^{1/}

Dentro de los Institutos Superiores no universitarios, hay 2 establecimientos públicos y 15 privados. Dentro de los primeros, la Escuela Centroamericana de Ganadería, que depende del Ministerio de Educación, planea iniciar sus actividades con carreras de 3 años de duración en 1979. El costo de capital para poner en marcha este proyecto ha sido estimado en 6 millones de dólares y se prevé atender una matrícula de 150 estudiantes de tiempo completo. El Colegio Universitario de Cartago comenzó a impartir carreras profesionales cortas en marzo de 1978 en base a financiamiento provisto por el Estado. Se espera que no menos de 600 estudiantes opten por alguna de las 4 carreras con que inician sus actividades.^{2/}

En cuanto al sector privado, la información correspondiente a Institutos Superiores no Universitarios o Centros de Perfeccionamiento es más escasa. No obstante se ha realizado un esfuerzo por conocer la

^{1/} La Universidad Autónoma de Centroamérica, única institución de carácter universitario en el sector privado, comienza a funcionar en 1976. Se constituye bajo la forma jurídica de una fundación y como tal está sujeta al control financiero de la Contraloría General de la República. Funciona bajo el sistema de colegios afiliados cada uno de los cuales es autónomo en lo administrativo y financiero, organizados como sociedades anónimas, su vínculo con la universidad central se limita a lo académico y a un aporte financiero que cada colegio efectúa para el sostenimiento de esta última (ver UACA: Anuario Universitario). Por lo tanto, la documentación de la Fundación no refleja en grado alguno el volumen o carácter de las operaciones en cada uno de los colegios.

^{2/} En traslado de acuerdo del 9 de agosto de 1977, el Consejo Superior de Educación aprobó la apertura de hasta 10 carreras (Optometría; Nutrición; Mecánica Dental; Mantenimiento de Equipos y Unidades Bromédicas; Perito Agroindustrial; Riego, Drenaje y Conservación de Suelos; Dirección de Empresas; Agente Mercantil; Promotor de Turismo; Investigador Técnico Judicial. De éstas, comienzan a funcionar en marzo de 1978, Promotor de Turismo (duración 2 años), Dirección de Empresas (duración 3 1/2 años), Optometría (duración 3 años), e Investigador Técnico Judicial (duración 2 años).

nómina actualizada de establecimiento. El número de estos llegaría a 15 en el caso de los Institutos Superiores. Clasificados por área de interés resultan siete establecimientos en el área de Administración y Contabilidad, cuatro en Religión y los cuatro restantes imparten Arte Publicitario, Dibujo Técnico, Artes Dramáticas y Asistencia Dental.

Dentro de los Centros de Perfeccionamiento se diferencian aquéllos vinculados a la docencia del resto, que incluye una variada gama de especializaciones en áreas específicas de la tecnología o el mercadeo. A partir de 1977, comienzan a funcionar dos centros de perfeccionamiento e investigación en docencia. El CIPET (Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica) y el CEMEC (Centro para el Mejoramiento de la Enseñanza de las Ciencias). El primero de ellos, surgió en 1977 de un convenio entre el Ministerio de Educación Pública y el Gobierno de España con el objetivo de responder a las necesidades de capacitación y perfeccionamiento del profesorado al servicio de la educación técnica de nivel secundario. Cuenta con un presupuesto de financiamiento de 4 millones de colones aportado en partes aproximadamente iguales por el MEP y el Gobierno de España. Durante el primer año de actividades sólo se impartió un curso básico de método de enseñanza y uso de material didáctico en colegios técnicos (duración 10 días) con el que se instruyeron a 669 profesores de 28 asignaturas diferentes. Para 1978 tiene provisto un curso de perfeccionamiento para 180 docentes de los colegios técnicos comprendidos en el programa de equipamiento MOPT-BIRF. El CEMEC nace en marzo de 1977 auspiciado por el CONICIT con el objeto de mejorar la calidad en la enseñanza de las ciencias y desarrollar y fortalecer las facultades creativas, en la esfera de la ciencia y la tecnología, de niños, jóvenes y educadores en los niveles elemental a diversificado. Durante 1977 desarrolló material pedagógico en diversas áreas de la ciencia y comenzó a experimentarlos con grupos de docentes de nivel medio y primario. Con un presupuesto de 1 millón de colones diseñó 23 programas diferentes. Siete de ellos son específicos en el área de formación de profesores y poseen una duración superior a los 3 meses llegando, en dos casos, al año de duración. En total se contó con la

/participación de

participación de 215 profesores. Está asimismo en marcha un Proyecto de Integración Curricular en el Colegio Técnico Agropecuario de la Suiza de Turrialba y para 1978, sujeto a la posibilidad de financiamiento, está previsto montar un proyecto similar para el Ciclo Básico de Ciencias en la Universidad Nacional.

El Sector Público sostiene asimismo otros programas de perfeccionamiento de muy diverso contenido. Por un lado, la Caja Costarricense de Seguro Social; el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Seguros poseen Centros de Adiestramiento para su personal. Si bien el requisito de título en enseñanza media no es imprescindible, de hecho, por las características del sistema de ingreso y promoción de estas instituciones gran parte de los cursos poseen carácter post-secundario. Además, el Gobierno de Costa Rica auspicia mediante Convenios Internacionales distintos programas de capacitación. Los referidos al área rural están a cargo del Centro Agronómico Tropical de Investigaciones y Enseñanza (CATIE). Otros programas de capacitación diseñados para funcionarios públicos se realizan en el Instituto de Capacitación en Administración Pública (ICAP).

Finalmente, se incluye un establecimiento privado, dedicado a la enseñanza de la aviación comercial y civil, dentro de los Centros de Perfeccionamiento.

En 1977, los establecimientos de educación post-secundaria registraron 40 000 inscripciones. En las universidades el número de inscritos alcanzó a 37 866, registrándose 1 600 en el sector privado.

Dentro de la educación superior no universitaria, se cuenta con 6 800 inscritos, todos ellos pertenecientes a establecimientos privados. Recuérdese que los establecimientos públicos (Colegio Universitario de Cartago y Escuela Centroamericana de Ganadería) comienzan sus actividades en 1978. Para este año, el Colegio Universitario de Cartago espera una matrícula de 600 estudiantes.

Los Centros de Perfeccionamiento Docente atendieron, en cursos con duración mínima de 3 meses, a 1 959 maestros y profesores, de los cuales 1 744 recibieron los cursos en la Universidad Nacional. También impartieron cursillos de 10 días que contaron con 669 oyentes.

/Entre los

Entre los Centros de Perfeccionamiento restantes, se destaca el CATIE con 600 personas atendidas en cursos cuya duración oscila entre las 4 y 8 semanas. No fue posible conocer el número de beneficiados con los cursos que imparten las instituciones y empresas del Estado no obstante ser esta una práctica frecuente. Estimaciones indirectas permitirían situar dicho número entre 600 y 800 personas al año en cursos con duración promedio de 6 semanas. De ser así, se totalizarían entre 3 500 y 6 000 inscritos en estos Centros.

En síntesis de los antecedentes expuestos, surge la existencia de una relación directa entre incremento en el formalismo de una institución educativa y carga financiera sobre el Estado, de modo tal que interesa conocer la evolución del sistema de educación post-secundaria en cuanto a su grado de formalismo para poder diferenciar uno de los elementos que influyen sobre el nivel de la subvención estatal a la educación.

La información con que se contó, parece indicar que el sistema en su totalidad evoluciona hacia una mayor formalización de donde se desprende la posibilidad a corto plazo de un incremento sustancial en la demanda de fondos públicos por parte del conjunto de instituciones que conforman el sistema de educación post-secundaria en Costa Rica.

B. LA EDUCACION PUBLICA A TRAVES DEL PRESUPUESTO FISCAL

Al tiempo que una sociedad toma decisiones concernientes a la fijación de normas sobre la expansión y límites de la actividad estatal, acepta la necesidad de dotar al Estado con atribuciones fiscales que provean fuentes de financiamiento para su acción.

En la sociedad costarricense actual, la actividad gubernamental absorbe anualmente no menos de una quinta parte del producto en términos de recursos tributarios. De éstos, un peso de cada diez se destina a educación superior, índice que refleja la importancia adquirida por ésta dentro de las funciones tradicionalmente incorporadas a la órbita gubernamental.

/Durante los

Durante los últimos años, resulta posible observar asimismo que las erogaciones públicas en educación post-secundaria registran un ritmo de crecimiento superior al de los niveles inferiores. Este fenómeno, junto al anteriormente mencionado, justifican la existencia de una seria preocupación por interpretar las causas de la expansión anotada y el impacto financiero que esta provoca sobre el presupuesto fiscal. En esta sección se buscará caracterizar la función de educación a través de un análisis de los presupuestos del gobierno central. La misma servirá de base para elaborar un pronóstico del posible peso financiero de la educación post-secundaria durante el próximo quinquenio.

1. Sector público, gasto gubernamental y erogaciones a la educación

a) El sector público en la economía

Para caracterizar el sector público en la economía, su inserción, participación y evolución, resulta conveniente adoptar algunos supuestos simplificadores. El más importante de los cuales resulta ser posiblemente el tratamiento del "Gobierno Central" como una única fuerza bien cohesionada. Se deja así de lado el estudio de los posibles conflictos de autoridad entre funcionarios que, dentro de áreas distintas, tomen decisiones que de algún modo deben complementarse.

Asimismo, se diferenciará entre Sector Público y Sector Gubernamental según las convenciones generalmente aceptadas.^{1/} En este sentido, nuestro análisis se refiere expresamente a la participación del sector gubernamental en el financiamiento de la educación. El tercer supuesto es que la participación del estado en la economía se refleja de modo adecuado a través del análisis de ingresos y gastos corrientes. El análisis de la inversión pública se deja de lado en este trabajo.

Una limitación no menos importante es impuesta por el insuficiente desarrollo conceptual alcanzado en la búsqueda de una teoría sobre el gasto público. En la actualidad se cuenta al menos con tres conjuntos de proposiciones para enfocar el estudio de los cambios en la magnitud

^{1/} Gonzalo Martner: Planificación y presupuesto por programas, Siglo XXI, 1968.

y composición del gasto público. El primero de estos conjuntos de proposiciones conduce hacia una teoría marginalista del gasto público. Se acepta el nivel existente en la actividad estatal para un momento dado como legítimo y, a partir del mismo, se estudian las alternativas a que se enfrentan los planificadores para asignar eficientemente aquellos recursos adicionales de que se disponga.^{1/} El segundo conjunto de proposiciones provee elementos conducentes hacia la formulación de una teoría del Interés Público, mediante la cual algunos autores pretenden explicar la formación de la demanda por servicios gubernamentales. Su importancia se asocia al impulso que la misma generó para investigar sobre la naturaleza de los bienes públicos.^{2/} El tercer conjunto de proposiciones enfoca desde el punto de vista estructural la problemática del desequilibrio fiscal. Al respecto, un número creciente de especialistas coinciden en señalar que en los modelos de política fiscal más divulgados ^{3/} el tratamiento de la relación entre gastos e ingresos públicos resulta sumamente simplificado pues, aunque en los mismos se destaca el carácter compensatorio del gasto, y de la deuda pública, no se analiza adecuadamente sus efectos en el largo plazo. Hoy, afirman estos autores, resulta evidente que el manejo de gastos e ingresos públicos con fines compensatorios ha conducido en la mayoría de los países a una crisis fiscal de proporciones.^{4/} El carácter de esta crisis es estructural y se origina tanto en la creciente demanda de bienes públicos que genera el proceso de crecimiento y acumulación de la economía como en la percepción cambiante de los contribuyentes acerca de los beneficios que, como grupo, derivan del robustecimiento de la actividad estatal.^{5/}

1/ Alan Williams: Finanzas Públicas y Política Presupuestaria, Amorrortu E., Buenos Aires, 1971; Capítulo X.

2/ Peter Steiner: Public Expenditure Budgeting. The Brookling Institution, 1969; Maurice Peston: Bienes Públicos y Sector Público, Colección MacMillan - Viceno - Vives de Economía, Barcelona, 1975.

3/ La referencia es con respecto a los modelos neo-keynesianos. Una presentación rigurosa de estos se ofrece en A. Peacock y G.K. Shaw La Teoría Económica de la Política Fiscal, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

4/ Al respecto véase James O'Connor The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, Nueva York, 1973.

5/ C.M. Giuliani Fourouge: "El Fetichismo de la Ley", Revista Impuestos, Tomo XXX, Buenos Aires, pp. 409 a 412.

/Finalmente cabe

Finalmente cabe destacar que las relaciones entre educación y sociedad plantean un conjunto de desafíos a la planificación educativa la que se encuentra hoy enfrentada a su propia crisis.^{1/} El impacto de la crisis fiscal sobre la educación pública debe interpretarse pues en relación a la situación por que atraviesa la planificación educativa en general.

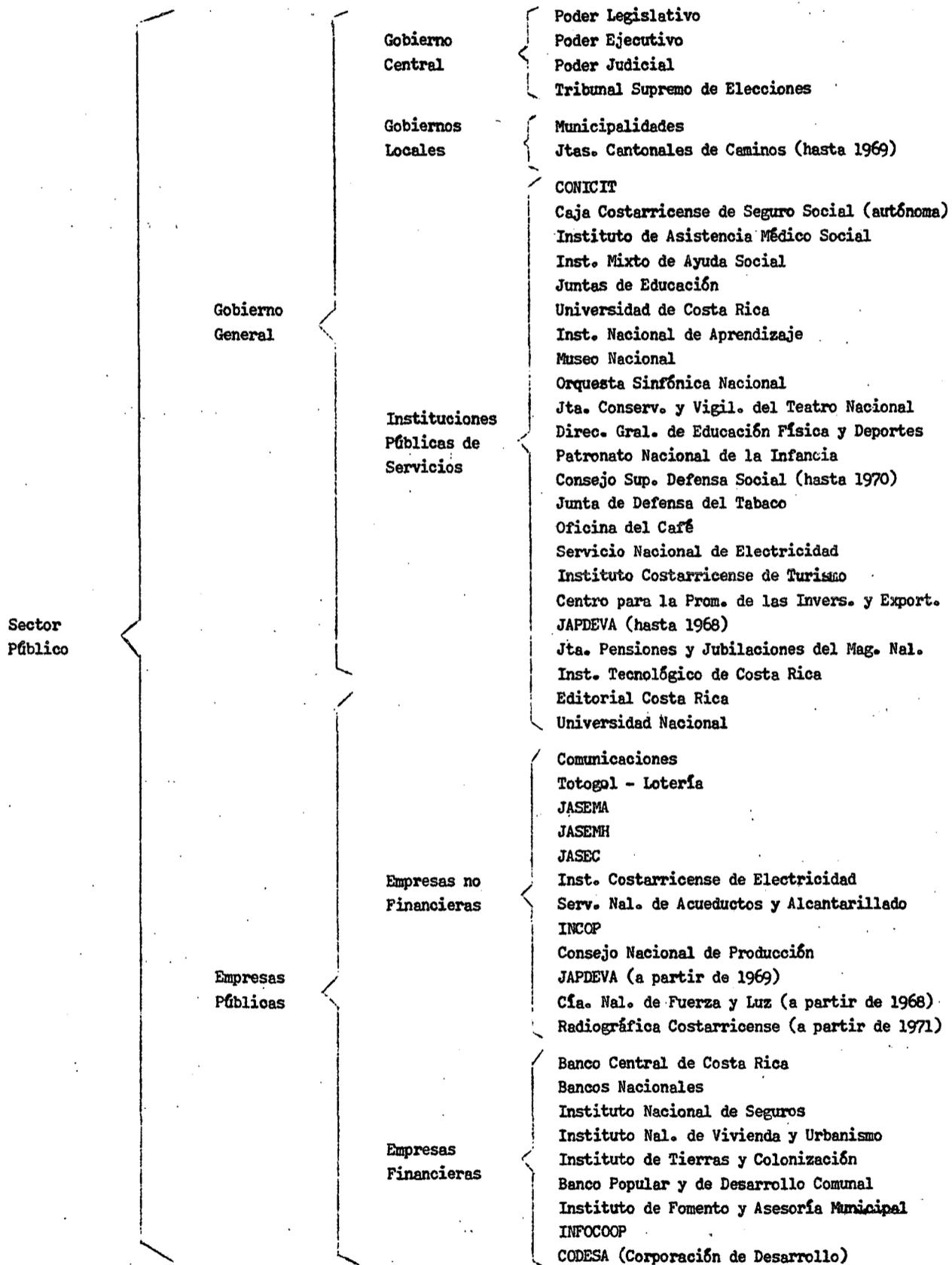
En relación a los ingresos del sector público, la participación del sector gubernamental ascendió durante 1976 a casi 5 mil millones de colones, representando un 66.8% del total. Atendiendo a la distribución de las erogaciones, su participación resultó ligeramente inferior (65%). Esta diferencia puede ser explicada por el desahorro que surge de las empresas no-financieras (cuadro 2), situación que generó para el sector empresas un exceso de egresos sobre ingresos.

Dentro del sector gubernamental, el Gobierno Central obtiene el 53% de los recursos y efectúa el 50% de las erogaciones. Los servicios de educación son financiados en su mayor parte a través del presupuesto del Gobierno Central. Un número grande de instituciones educativas se consideran, en la clasificación institucional del sector público, instituciones públicas de servicios con autarquía en la administración de sus fondos. Pero cabe recordar que, con excepción del Instituto Nacional de Aprendizaje, estas instituciones se financian mediante aportes del gobierno.

Las cifras indicadas permiten conocer la estructura del sector público a través de los diversos grupos institucionales que lo componen. En forma sumaria, la participación del sector público en la economía se estima en un 36% del producto. Dentro de este, el sector gubernamental representa 2/3; el tercio restante indica la participación de las empresas públicas. Dentro del sector gubernamental, el gobierno, y las instituciones públicas de servicios poseen prácticamente una participación igualitaria. El Gobierno Central constituye la principal fuente actual de financiamiento para la educación. En razón de ello se procederá a un análisis más detallado de su evolución reciente.

^{1/} P. Coombs, La Crisis Mundial de la Educación.

CLASIFICACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO



Cuadro 2

COSTA RICA: PARTICIPACION RELATIVA DE LOS GRUPOS INSTITUCIONALES
DEL SECTOR PUBLICO EN LOS INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS
CORRIENTES CONSOLIDADOS 1976

Grupo institucional	Participación en				Ahorro total del sector público
	Ingresos		Gastos		
	(Mill.¢)	%	(Mill.¢)	%	
A. SECTOR GUBERNAMENTAL	4 896.3	66.8	4 306.1	65.0	590.2
1. Gobierno central	2 649.8	36.1	2 113.6	31.9	536.2
2. Gobiernos locales	170.1	2.3	133.1	2.0	37.0
3. Instituciones públicas de servicios	2 076.4	28.3	2 059.4	31.1	17.0
B. EMPRESAS PUBLICAS	2 437.6	33.2	2 322.7	35.0	114.9
1. Empresas no-financieras	883.6	12.0	1 034.3	15.6	-150.7
2. Empresas financieras	1 554.0	15.7	1 288.4	19.4	265.6
C. TOTAL	7 333.9	100.0	6 628.0	100.0	705.1
D. PIB _{pm}	20 100.0		20 100.0		
Relación C/D		36.5		33.0	

Fuente: Contraloría General de la República. Memoria Anual 1976, San José, mayo de 1977, cuadro Nº 113.

b) La evolución de las erogaciones del Gobierno Central desde 1966

Si se compara el crecimiento de las erogaciones del Gobierno Central con el producto, es posible observar al menos dos fenómenos de interés: 1) como promedio del período 1966/1976, el gobierno se expande más rápidamente que el producto; 2) dicho crecimiento presenta, no obstante, mayores fluctuaciones año tras año por lo que resulta pertinente dividir el análisis en subperíodos. Así, por ejemplo, entre 1966 y 1970 las erogaciones del Gobierno Central se incrementan a un ritmo que resulta inferior en casi 3 puntos al del producto. Entre 1970 y 1973 el Gobierno acelera su ritmo de crecimiento en forma notable, más que duplicando el crecimiento del producto (16.5% y 7.6%). Tras la crisis del comercio internacional (1973-1974), el Gobierno Central registra una abrupta disminución en su nivel de actividad. En 1976, ésta se acelera nuevamente buscando recuperar su nivel histórico de crecimiento. Sin embargo, la información provisional para 1977 indicaría nuevamente síntomas de estancamiento. (Cuadro 3.)

Un análisis del gasto per cápita en el Gobierno Central permite concluir asimismo sobre la existencia de los dos fenómenos ya anotados: 1) como promedio del período, las erogaciones del gobierno se incrementan más rápido que la población; 2) dicha expansión se caracteriza por la existencia de sensibles fluctuaciones periódicas. Sin embargo, en este caso sólo es posible distinguir dos fases: la primera entre 1966 y 1973 en que el gasto per cápita se incrementa año tras año, y la segunda entre 1973 y 1975 en que el gasto per cápita disminuye.

Dentro de los Servicios Sociales y Comunes, el rubro Educación y Cultura presenta una participación creciente (cuadro 4) elevándose ésta de un 54% en 1966 a un 60.6% un decenio después.

En la última columna del cuadro 4 puede observarse asimismo la participación creciente de los Servicios Sociales y Comunes dentro del total de erogaciones del Gobierno Central. Ello permite confirmar que la expansión de la educación durante el decenio analizado se llevó a cabo a través de un incremento sustancial de la participación financiera del Estado.

/Cuadro 3

Cuadro 3

COSTA RICA: EGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS
DEL GOBIERNO CENTRAL, 1966-1976

Períodos	Año	Egresos del gobierno		Per cápita en ¢ 1976	Tasa anual de crecimiento
		En millo- nes de ¢ corrientes	Como propor- ción del PIB		
I	1966	676.9	15.8	1 138.2	5.6
	1967	747.6	16.1	1 189.0	8.0
	1968	785.7	15.3	1 191.3	3.1
	1969	889.3	15.7	1 248.0	8.2
	1970	974.6	14.9	1 274.9	2.2
II	1971	1 242.9	17.5	1 508.1	6.9
	1972	1 414.3	17.2	1 565.7	8.1
	1973	1 865.4	18.3	1 755.3	7.9
III	1974	2 270.4	17.2	1 690.3	5.4
	1975	2 869.0	17.1	1 674.0	2.1
	1976	3 917.5	19.5	1 946.8	4.3
	1977	4 502.9	18.0	1 916.0	5.6
					(-)1.3
					1.5
					19.0
					2.5

Fuente: Ver cuadros A.2.1 y A.2.6.

/Cuadro 4

Cuadro 4

GOBIERNO CENTRAL: PARTICIPACION EN LAS EROGACIONES EN
EDUCACION Y CULTURA DENTRO DE LOS SERVICIOS
SOCIALES Y COMUNALES

Año	Servicios sociales y comunales (en miles de ¢)	Participación de educación y cultura (en %)	Participación de servicios sociales en el total (en %)
1966	347 798.4	54.4	46.1
1967	390 696.4	54.2	47.8
1968	412 407.2	55.7	47.9
1969	462 746.9	56.4	47.9
1970	519 020.4	58.4	48.5
1971	629 847.3	58.5	45.5
1972	731 079.4	58.4	38.9
1973	1 013 355.8	58.8	48.9
1974	1 167 760.8	60.6	47.2
1975	1 532 080.1	60.6	48.7

/c) La

c) La distribución del Gasto Público en Educación, por niveles y modalidad

Si se acepta que la estructura del Gasto Público refleja en alguna medida las preferencias de la comunidad, puede afirmarse sin lugar a duda que la provisión de servicios educativos constituye uno de los objetivos fundamentales asignados al sector, pues desde una perspectiva institucional la mayoría de las actividades educativas son financiadas a través del sector gubernamental. En efecto, el Ministerio de Educación Pública toma a su cargo la enseñanza elemental, media, especial y superior no universitaria. Subsidiariamente, el Poder Legislativo contribuye asignando fondos a la realización de obras específicas mediante la aprobación de partidas reservadas para su distribución por los señores diputados. Cabe destacar que en este caso el beneficio incide favorablemente sobre escuelas de zonas rurales, colegios agropecuarios y vocacionales. Finalmente, dentro del sector gubernamental, numerosas instituciones públicas de servicios, que poseen administración autónoma, participan en la educación. Cabe mencionar entre éstas el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICIT); la Universidad de Costa Rica; la Universidad Nacional; la Universidad a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica en el Nivel Superior; y el Instituto Nacional de Aprendizaje en la formación técnico-profesional. Las Juntas de Educación y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional completa este sector de instituciones autónomas. Cabe, sin embargo, destacar que los recursos administrados para educación por las mencionadas instituciones públicas de servicio se obtienen mayoritariamente por medio de transferencias del Gobierno Central.

La contribución de las empresas públicas al financiamiento de la educación se ha limitado al otorgamiento de permisos de estudio para el personal que lo solicite y el financiamiento de pequeños programas, principalmente cursos de perfeccionamiento de corta duración. Sólo recientemente, y de manera un tanto experimental, ciertas empresas

/acordaron contribuir

acordaron contribuir al financiamiento de inversiones en infraestructura dentro del sistema educativo. Este sistema de financiamiento podría volverse más popular en los próximos años si se prueba que el mismo permite, por ejemplo, disminuir la incidencia fiscal del crecimiento educativo.

En conclusión, del análisis anterior surge que toda referencia al gasto público en educación debe basarse en un estudio de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central.

En relación a la distribución de erogaciones del Gobierno Central por nivel y modalidad, cabe mencionar los siguientes hechos básicos:

1) una mayor participación de la inversión real en el total de erogaciones; 2) dentro de las erogaciones corrientes: i) una sensible disminución en la participación de la enseñanza primaria y preescolar con relación al total; ii) un leve incremento en el 3er y 4o ciclo que surge de compensar el alto crecimiento en la modalidad técnica con una baja en la modalidad académica; iii) una mayor participación de la enseñanza post-secundaria; iv) una mayor participación de la Administración y Programas Especiales explicable por el desarrollo de la enseñanza parasistemática (véase el cuadro 5).

Como consecuencia de los cambios descritos, hacia el final del decenio considerado, la estructura del gasto en educación se había modificado sensiblemente, en particular en lo que dice relación con la educación post-secundaria.

En términos del esfuerzo financiero del Estado, cabe destacar que este destinaba en 1966 al nivel superior uno por cada seis pesos gastados en el nivel elemental y que para 1977 el nivel superior recibía 1 por cada 2 pesos asignados al nivel elemental. Al mismo tiempo, el nivel medio obtuvo, para 1966, 1 por cada 3 pesos gastados en el nivel elemental, y para 1977, recibía 1 por cada 1.5 pesos gastados en el nivel elemental. Estas cifras constatan el aumento en términos relativos de la subvención estatal para la educación superior, la que, para 1977, representó un 22.6% de las erogaciones corrientes en educación.

/Cuadro 5

Cuadro 5

COSTA RICA: GASTO PUBLICO EN EDUCACION, EROGACIONES CORRIENTES POR NIVEL Y MODALIDAD
Y PROGRAMA DE EDIFICACIONES ESCOLARES, 1966-1977

(Porcentajes)

	1966	1971	1976	1977
TOTAL EROGACIONES CORRIENTES	95.5	89.2	89.6	91.4
I. Enseñanza primaria y pre-escolar primer y segundo ciclo	61.3	50.3	36.2	37.6
II. Enseñanza tercer y cuarto ciclo	21.6	23.5	26.3	25.0
- diversificada académica	20.2	19.1	19.1	18.0
- diversificada técnica, colegio voc. y agr.	1.4	4.4	7.2	7.0
III. Enseñanza Post-Secundaria	10.8	11.8	20.9	23.0
- Universidades e ITCR	8.9	10.4	20.5	22.6
- Otros	1.9	1.4	0.4	0.4
IV. Administración y programas especiales	1.8	3.7	6.2	5.9
INVERSION TOTAL	4.5	10.8	10.4	8.6
I. Programa de const. repar. edif. esc. (incl. equipo)	3.8	5.4	6.2	6.3
II. Universidades e ITCR	0.7	5.4	4.2	2.3
GASTO PUBLICO EN EDUCACION	100.0	100.0	100.0	100.0

En el

En el cuadro siguiente (cuadro 6) puede observarse que en valores constantes el gasto educativo del Gobierno Central registra más de un 100% de incremento durante el decenio. Como consecuencia de lo cual, el nivel elemental a pesar de su pérdida de participación, recibió en 1977, 1.6 veces más recursos que en 1966. El nivel medio obtuvo 3.1 veces más recursos y el nivel superior 5.7 veces más.

Si ponderamos las erogaciones totales por el número de alumnos inscritos (cuadro 9) puede observarse que entre 1970 y 1976 las variaciones registradas no son tan drásticas, lo que confirmaría que la principal causa del crecimiento en el gasto se concentra en la expansión cuantitativa del sistema y no en una mayor inversión por alumno, con la excepción del nivel post-secundario en que el gasto real por alumno se incrementa en 1/3 durante el quinquenio analizado.

d) Conclusiones

Entre 1966 y 1977 el gasto en educación se incrementó a un ritmo superior en relación a las erogaciones totales del Gobierno Central. Estas a su vez crecieron más rápido que el producto. Como consecuencia, la educación absorbe cada año una proporción creciente de los recursos generados por la economía. En 1966, el gasto público en educación representó un 4.0% del producto y en 1977 dicha relación alcanzó a 5.6%, habiendo registrado en 1976 un valor máximo de 6.1%.

En relación a las erogaciones corrientes del Gobierno Central, los gastos en educación se elevaron desde un 28.5% en 1966 a un 33.2% en 1977.

La distribución del gasto educativo por nivel y modalidad permite observar un crecimiento más acelerado en las erogaciones del nivel superior en relación al nivel medio, y de las correspondientes a este en relación a las del nivel elemental. Este último, no obstante, duplica su presupuesto en términos reales durante el decenio.

/Cuadro 6

Cuadro 6

GOBIERNO CENTRAL: EROGACIONES EN EDUCACION
(Millones de ¢ de 1976)

Nivel	1966	1977
Total erogaciones corrientes	424.4	1 092.4
Enseñanza preescolar, primaria y segundo ciclo	272.4	447.5
Enseñanza de tercer y cuarto ciclo	96.1	299.3
Enseñanza post-secundaria	48.0	274.5
Administración y programas especiales	8.0	70.7

Fuente: Cuadro A.2.2.

/2. Evolución

2. Evolución del gasto público en educación superior durante el último decenio

En la sección anterior se señaló que la participación del gobierno central en el financiamiento público de la educación superaba el 95% en relación al total del sector público. Esta característica es particularmente cierta en lo que respecta al nivel post-secundario y pone de relieve la importancia de conocer con cierto grado de detalle la participación de la educación post-secundaria en el presupuesto de gastos del gobierno central. El sistema de educación pública post-secundaria está compuesto por las universidades e Instituto Tecnológico, y por instituciones de educación superior no universitarias. Desde el punto de vista presupuestario, estas últimas tuvieron una participación del orden del 12% en el total de erogaciones en educación superior hasta 1973, en que desaparece el sistema de escuelas normales para dar lugar a la creación de la Universidad Nacional. Entre 1973 y 1976 este tipo de establecimientos prácticamente desaparece del ámbito público. Por esta razón, las referencias a la educación superior en los últimos años sólo consideran la participación de las universidades e Instituto Tecnológico.

A partir del año 1955 se nota una expansión de la educación superior que se acentúa notablemente en los últimos 10 años, lo que se refleja en una creciente carga financiera para el presupuesto fiscal. En efecto, hacia 1966, la subvención para las instituciones universitarias representó entre un 11 y 12% de las erogaciones en educación del gobierno central. En 1976 esta proporción ascendió al 25%.

El fuerte incremento anotado no resulta, sin embargo, de la existencia de una tendencia sostenida año tras año, por el contrario es posible observar marcadas fluctuaciones alrededor de la misma. En consecuencia, conviene organizar la información disponible de forma tal que puedan diferenciarse los distintos períodos.

La información disponible permite analizar la subvención estatal a las universidades e ITCR a partir de 1966. Se distingue en principio la existencia de dos períodos, el primero que cubre hasta 1975 y, el

/segundo, a

segundo, a partir de 1976. Dentro del primer período aparecen dos fases cada una de las cuales se analizará por separado. La primera entre 1966 y 1971 y la segunda desde 1972 a 1975. Mientras que en la primera fase el sistema universitario fue asumido en su totalidad por la Universidad de Costa Rica, en el segundo aparecen sucesivamente nuevas instituciones de educación superior con carácter universitario.

a) Características del período 1966-1975

Ya se mencionó las ventajas de diferenciar en él dos fases, la primera hasta 1971, y la segunda desde 1972.

En la primera fase el nivel post-secundario de educación pública comprendía la Universidad de Costa Rica y las escuelas normales. En el cuadro 7 se muestra la participación de cada una en las erogaciones del gobierno central.

Allí pueden observarse que entre 1966 y 1967 las escuelas normales pierden participación en el total correspondiente al nivel post-secundario. La disminución es de importancia (25%) y representa el primer paso de una tendencia que, aunque menos acentuada, caracteriza al período en su totalidad.

Con respecto a la participación de la UCR en el total de erogaciones en educación (cuadro A-3) se mantiene aproximadamente constante en un nivel promedio de 11%.

La segunda fase implica la transformación de las escuelas normales en "universidad" pues, hacia 1973, sobre la base de las primeras se crea la Universidad Nacional con sede en Heredia. Durante esta fase comienza asimismo a producirse un incremento paulatino en la participación de la educación universitaria sobre el presupuesto fiscal. Entre estas causas se observa (a) la expansión de la UCR; y (b) la creación de nuevas instituciones.

La expansión de la UCR se refleja en una mayor demanda de fondos sobre el Estado. En el cuadro 8 se muestra la evolución de las transferencias del gobierno central a la Universidad de Costa Rica.

Cuadro 7

DISTRIBUCION EN LAS EROGACIONES CORRIENTES DEL GOBIERNO
CENTRAL EN EL NIVEL POST-SECUNDARIO

Año	UCR	Escuelas normales	Total
1966	82.4	17.6	100
1967	86.1	13.9	100
1968	87.8	12.2	100
1969	88.7	11.3	100
1970	89.9	10.1	100
1971	88.1	11.9	100

Fuente: Cuadro A.3.

/Cuadro 8

Cuadro 8

UCR: TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1969-1975
(En millones de colones corrientes)

Año	Pres. MEP (1)	10% MEP (2)	Subvención otorgada a la UCR (3)	(3)/(1) (4)	Indice de nego- ciación
1969	225.0	22.5	28.4	12.6	1.2
1970	236.3	23.6	31.6	13.4	1.3
1971	267.5	26.8	48.3 a/	18.1	1.8
1972	306.7	30.7	53.5 a/	27.4	1.7
1973	385.0	38.5	71.2	18.5	1.8
1974	586.3	58.6	76.1	13.0	1.3
1975	804.8	80.5	133.4	16.6	1.7

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro A.3.

a/ 1971 fue un ejercicio de nueve meses, las cifras se corrigieron por este factor.

/La columna

La columna (1) indica el presupuesto del Ministerio de Educación Pública. En la columna (2) se estimó la subvención que hubiera correspondido de haberse votado en la Asamblea solamente el 10% garantizado constitucionalmente. La columna (3) muestra la subvención aprobada realmente. Finalmente, la columna (4) indica la relación que la subvención otorgada representó en cada año sobre el presupuesto del Ministerio de Educación Pública.

Conceptualmente, la subvención real puede dividirse en dos partes consistentes la primera en un mínimo garantido (i.e. el 10% estipulado en la Constitución); y un "adicional" cuyo monto surgiría a partir de negociaciones entre el Gobierno y la Universidad. En la columna (5) se muestra un índice indicativo de las variaciones en el poder de negociación de la Universidad. El mismo surge de dividir la columna (4) sobre 0.10. El valor mínimo del índice resultaría así igual a la unidad para el caso de que la subvención total sea igual al mínimo garantizado. A medida que la subvención adicional se incrementa, el índice asume valores mayores que la unidad, representando así la "ganancia" de la Universidad sobre el mínimo garantido. Los valores que asume el índice así construido con la información correspondiente para 1969 a 1975 sugieren que a partir de 1971 el poder negociador de la Universidad se incrementa sustancialmente pues, por cada peso garantizado, es capaz de obtener 0.80 pesos adicionales. Esta característica de la subvención, alta participación del "adicional", vuelve a la institución más dependiente de las fluctuaciones en los ingresos fiscales de ahí que, ya en PLANES, se hacía notar la necesidad que tenían las universidades de presionar por una mayor independencia presupuestaria en relación a la política fiscal.^{1/}

Los efectos económicos derivados de una política de fondos garantidos por parte del Estado inciden en el diseño de la política fiscal y monetaria. Para la Contraloría General de la República, por ejemplo, la política de fondos garantidos operaría a modo de restricción en la búsqueda de la política fiscal óptima.^{2/}

^{1/} OPES, Planes, cap. X.

^{2/} Contraloría General de la República, La Situación Fiscal de Costa Rica, 1974-1975, San José, diciembre de 1976.

En cuanto al segundo aspecto que afecta la participación financiera del Gobierno, es posible observar el rápido incremento en el número de establecimientos. Hacia fines del período 1965-1975, el Estado aprueba la creación de dos nuevas instituciones: el ITCR y la UNA, al mismo tiempo que se desarrolla una política de diversificación geográfica de las sedes centrales. Esto trae aparejado un aumento de la responsabilidad financiera del Gobierno en la educación superior universitaria. Medida en términos de participación sobre el gasto público, la participación de la educación superior se eleva entre 1972 y 1975 desde un 16% a un 22% (véase cuadro 9).

Durante esta fase el gasto público en educación se expandió al 3.6% anual, tasa que resulta ligeramente inferior a la registrada para el producto bruto (3.8%), pero similar a la registrada por las erogaciones corrientes del Gobierno Central. Se observa así una correlación entre el gasto educativo total, el gasto del Gobierno Central y el PIB dentro del período 1972-1975. Esto está indicando que la expansión del nivel post-secundario se logró principalmente a costa de una transferencia real de recursos desde los niveles inferiores hacia el superior y no como consecuencia de la expansión económica del país. Este hecho contrasta con la tendencia del período anterior (1966-1971) en que la educación post-secundaria creció, no sólo como proporción del gasto educativo, sino también mediante la absorción neta de mayores recursos en términos de gasto público o PIB. Se destaca en este sentido de manera extrema el salto observado entre 1971 y 1972 en que el nivel superior registra un crecimiento cinco veces mayor en relación al registrado para el gasto en educación y 10 veces más rápido que el gasto público o el producto.^{1/} Tan elevada expansión debe haber provocado entre las autoridades universitarias expectativas favorables respecto a la evolución de la

^{1/} En términos efectivos este crecimiento podría haber resultado un tanto inferior. Cabe recordar que, para la UCR, 1971 representa un ejercicio financiero de 9 meses por lo que una parte alícuota de la subvención anual correspondiente está cargada al presupuesto de 1972.

Cuadro 9

TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LA EDUCACION SUPERIOR

Año	Gasto público de la educ. (1)	Transf. a la educ. sup. (2)	Transf. a la UCR (3)	$\frac{(2)\%}{(1)}$	$\frac{(3)\%}{(1)}$	Dif.
1972	426.9	68.3	65.6	16.0	15.4	0.8
1973	554.1	85.9	71.2	15.4	12.8	2.6
1974	662.5	111.9	76.8	16.8	11.5	5.3
1975	865.2	191.4	133.4	22.0	15.4	6.6

/subvención estatal.

subvención estatal. Por ello esta variable debiera ser considerada como una de aquéllas que impulsaron la creación de nuevas casas de estudio con posterioridad a 1972. No obstante, esta percepción optimista reviste caracteres puramente ideales y no condice con la situación global de la economía, cuyo crecimiento se vió sumamente alterado a partir de 1972. Cabe por ello concluir que, en primer lugar, la expansión de la educación superior se logró a costa de otros programas, particularmente en los niveles inferiores, con quienes debía competir al nivel de decisiones políticas. Al mismo tiempo se señaló que entre 1972 y 1975 el conjunto de la economía creció en términos reales a una tasa mucho menor en relación al período 1966-1971. Estos dos factores aunados justifican que los rectores, modificando el optimismo previo de sus expectativas, comenzaran a manifestar una creciente preocupación sobre el probable impacto que las fluctuaciones de ingresos y gastos del Gobierno podrían tener sobre la expansión de las universidades (Planes, cap. IX).^{1/}

En forma sumaria, podría afirmarse que la realidad económica genera en el ámbito universitario expectativas cambiantes respecto del crecimiento probable de la subvención estatal para la enseñanza post-secundaria. Surge así la voluntad, entre las casas de estudio existentes en aquel momento, de aunar esfuerzos y presentar al Gobierno un programa de expansión cuya consecución sólo sería posible si el Estado pudiera garantizar su financiamiento.

b) Las características del sistema con posterioridad a 1975

Durante los últimos años se acentúan las tendencias señaladas en el punto anterior: prosigue la creación de nuevas instituciones; continúa la descentralización geográfica; se incrementa, asimismo, el grado de formalismo en las cada vez más numerosas opciones que ofrece el sistema. Este proceso llevado a cabo de manera independiente por cada institución contribuyó hacia fines del período

^{1/} Resulta de interés anotar que a la fecha de elaboración del PLANES, todas las consideraciones sobre aspectos financieros se basan en la UCR "ya que esta institución es la de mayor experiencia..." (PLANES, cap. IX-1).

/anterior a

anterior a un incremento de tensiones derivado de la competencia, entre todas las casas de estudio, por incrementar su participación sobre los recursos escasos del Estado.

Desde el punto de vista institucional, los hechos mencionados en la sección anterior se reflejan en la firma de un Convenio de Coordinación de la Educación Superior, en el que se acuerda la creación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) constituido por los Rectores de la UCR, la UNA y el ITCR con el objeto de unificar criterios y coordinar el desarrollo de estas tres casas de estudio. En 1975, el CONARE presenta a través de la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) el primer proyecto de desarrollo de la educación superior (PLANES). En éste se fijan aquellas metas consideradas básicas para el desarrollo de las tres instituciones signatarias del PLANES. Es en base a estas recomendaciones que la legislatura discute durante 1976 la forma de obtener financiamiento público suficiente para garantizar la ejecución del plan de desarrollo de la educación superior acordado entre las instituciones mencionadas.

3. El financiamiento

a) La propuesta financiera del gobierno central

Durante 1976 se discute y aprueba en la Asamblea Legislativa una ley de reforma tributaria que contempla entre sus aspectos principales la constitución de un fondo para el financiamiento de la educación superior.^{1/} Al mismo tiempo se afecta hasta un 30% de la recaudación estimada para cada ejercicio del impuesto sobre las rentas; y el 100% de la recaudación de dos nuevos tributos creados en esta misma ley: el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles, y el impuesto sobre el capital neto de sociedades anónimas con acciones al portador.

Con anterioridad a la vigencia de esta estrategia de financiamiento, la constitución política sólo garantizaba una subvención básica para la UCR, en consecuencia los fondos necesarios para la subvención adicional a la UCR y para las restantes instituciones se obtenían a partir de rentas generales sin afectación específica. Debe mencionarse que, no obstante este hecho, existía ya una tendencia por parte de las instituciones de educación de presionar por recursos específicos. Así, hacia 1975, la UCR poseía participación en los siguientes impuestos:

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Impuesto sobre sucesiones - UCR | - 2.2 millones recaudados |
| 2. Impuesto sobre donaciones y traspasos | - 0.4 millones recaudados |
| 3. Impuesto sobre consumo refrescos
y gaseosas | - 2.0 millones recaudados |
| 4. Impuesto sobre gasolina | - 2.0 millones recaudados |

Al mismo tiempo el Instituto Tecnológico poseía participación en el impuesto al cemento (Ley 5 102), habiendo recaudado 1.5 millones. A su vez, la Universidad Nacional recibió 0.3 millones del Consejo Nacional de Producción en concepto de participación sobre el impuesto al destace de ganado vacuno.

^{1/} Ley 5 909 de junio de 1976.

El total de estas transferencias condicionadas no representaba en todo caso más de un 4% en relación a la subvención total recibida del gobierno central.

Con la creación del fondo, la participación condicionada del gobierno central se incrementó de manera notable. Durante 1977, los recursos con afectación específica representaron un 95% de la subvención total. (Véase los cuadros 10 y 11.)

Cabe, sin embargo, preguntarse aún si a través de la reforma tributaria no sólo se incrementó la proporción de fondos garantidos, sino que, además, se logró algún incremento real en la subvención global.

Debido a que el impacto de la reforma comienza recién a difundirse en la economía, las conclusiones que aquí puedan extraerse resultan bastante condicionadas.

Tomando, por ejemplo, el impuesto sobre la renta, puede suponerse el siguiente ejercicio: a) se cuenta con información sobre la recaudación correspondiente a 1976 y 1977; b) se cuenta con una serie histórica de impuesto a la renta y PIB; c) correlacionando ambas series (R^2 : 0.85 utilizando el método de regresión lineal), puede obtenerse una estimación de la recaudación probable de no haber existido la reforma tributaria; d) comparando c) con a) se obtiene una diferencia, atribuible en principio, al impacto de la reforma tributaria.

En el cuadro 12 se presentan los valores reales y estimados del impuesto sobre la renta recaudado en 1976 y 1977.

Cabe observar que, aún considerando que la diferencia correspondiente a 1976 se originaría presumiblemente en el funcionamiento de sólo seis meses de reforma, y que las cifras están expresadas en valores corrientes se había registrado un incremento en la recaudación por impuesto sobre la renta. En términos reales la misma oscilaría en el orden de un 4 a un 6% sobre la recaudación efectiva.

Cuadro 10
 ORIGEN Y DISTRIBUCION DE FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL A LA EDUCACION SUPERIOR, 1977
 (En valores corrientes)

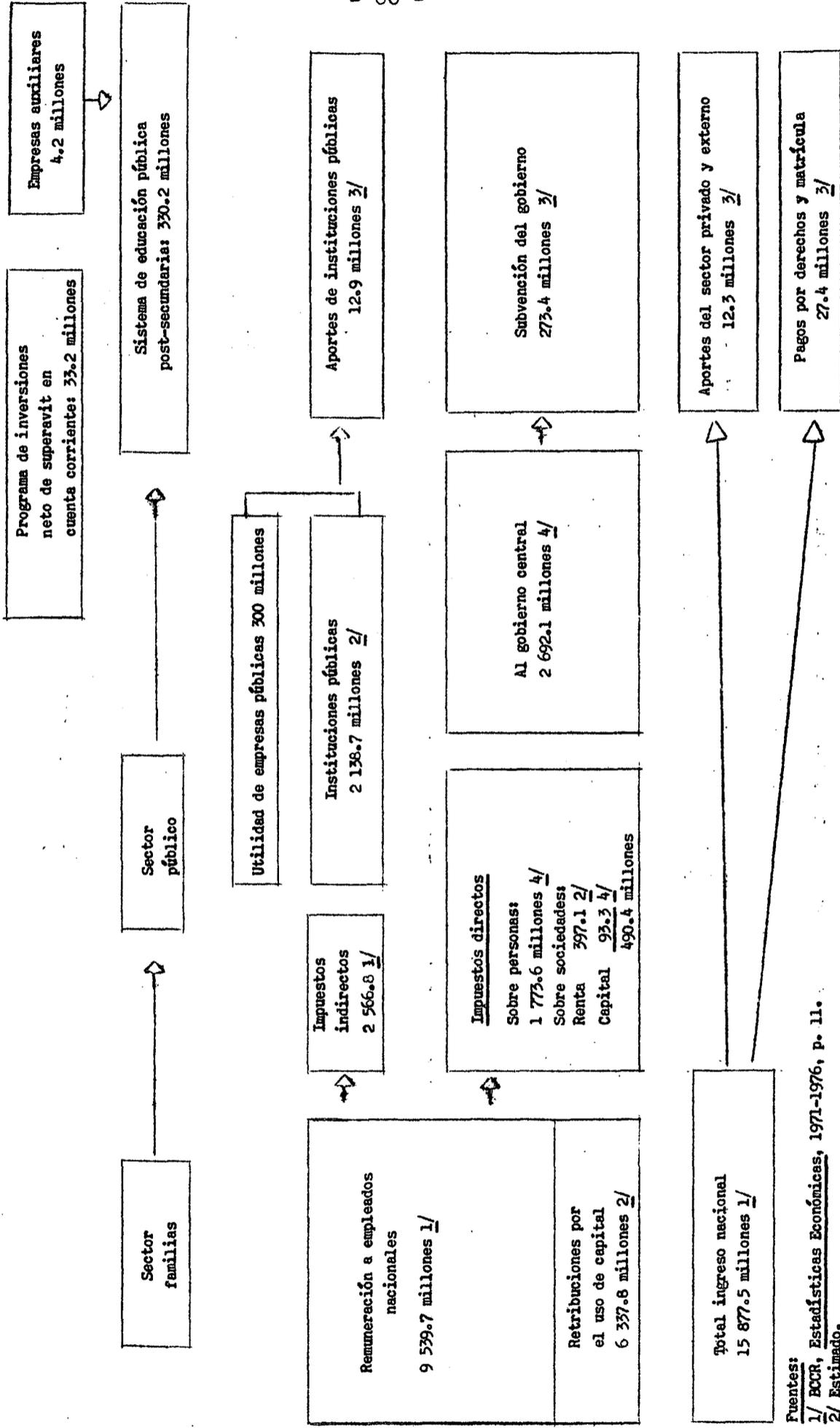
TOTAL RECURSOS TRIBUTARIOS	Del Gobierno Central	3 292.1 (En millones)	→
TOTAL RECURSOS TRIBUTARIOS	con afec. Espec. del Gobierno Central (estimado según base 1976)	1 591.11* (48%)	→
TOTAL RECURSOS TRIBUTARIOS	con Afts. en Educación Superior	314.9 (19.8%)	→
FONDO DE LA EDUCACION SUPERIOR		299.0 (95%)	
		Otros	15.9 (5%)
		Aportes varios	12.0
U.C.R.		10.7	
U.N.A.		2.3	
TEC.		36.7 millones	
U.C.R.		2.9	
U.C.R.		9.4	
U.N.A.		1.1	
TEC.		1.5	
U.C.R.		193.4 millones	
U.N.A.		68.9 millones	
TEC.		36.7 millones	
UNED		1.0	
ESC. CEO. GAN.		2.1	
CTRO. UNIV. CARTAGO		1.3	

OTROS	4.4	↑
TOTAL	319.3	↑

Fuente: Contraloría General de la República, datos sin publicar.

Cuadro 11

FLUJO DE FONDOS A LA EDUCACION SUPERIOR CORRESPONDIENTE AL AÑO 1977



Fuentes:
 1/ BCCR, Estadísticas Económicas, 1971-1976, p. 11.
 2/ Estimado.
 3/ Estimación propia sobre la base de los Estados financieros de la U.C.R., U.N.A., ITCR, y Memoria Anual de la Contraloría 1976.
 4/ Contraloría General de la República: Memoria 1976.

Cuadro 12
RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(En millones de colones)

Año	Efectiva	Estimada	Diferencia (atribuible a la Reforma Tributaria)
1976	584.4	570.0	14.4 a/
1977 b/	794.4	731.6	62.8

a/ Al 31 de diciembre de 1977.

b/ La Reforma comienza a operar el 1 de julio de 1976.

El análisis anterior estaría sugiriendo primeramente que en realidad la creación del fondo no representaría incrementos significativos en la subvención con respecto a los valores que ésta habría asumido en ausencia de la reforma tributaria. Si se observa que la creación del fondo representa una elevación significativa del mínimo garantido por ley a la educación superior.

Asimismo se destaca que el crecimiento del fondo dependerá cada vez más de las recaudaciones por impuesto sobre la renta, debido a que a través de los otros dos tributos se persiguen fines extrafiscales que permiten preveer una lenta evolución en su recaudación en el futuro.

Del análisis anterior se desprende, que la reforma tributaria tuvo como efecto principal elevar la participación de fondos mínimos garantidos a un nivel cercano al 100% del valor de la subvención estatal a la educación superior. Ello influye negativamente sobre el poder negociador del Estado en la determinación del nivel de la subvención y afecta sus posibilidades en el manejo, tanto en la política de ingresos como en sus estrategias respecto del gasto público.

/b) Estructura

b) Estructura actual de las fuentes de financiamiento en las instituciones de educación superior

Para evaluar planes alternativos de financiamiento para las instituciones de educación post-secundaria, resulta necesario estructurar un marco de referencia sobre el cual centrar las opciones. El propósito de este capítulo es precisamente establecer este marco de referencia a partir de la identificación y descripción de las fuentes y flujos financieros. Se utiliza para este fin la información más reciente disponible, que corresponde al año 1976.

Luego de una expansión acelerada que cubre el último decenio, la educación post-secundaria en Costa Rica movilizará 400 millones de colones durante el año 1978. Es ésta una estimación de los ingresos corrientes a percibir por las universidades nacionales, el Instituto Tecnológico y los Institutos Superiores no Universitarios.

En 1976, último año para el cual existe la posibilidad de relacionar el financiamiento de la educación al comportamiento de otras magnitudes de la economía en general,^{1/} estas instituciones movilizaron recursos corrientes por 330 millones. De este importe, 22.4 millones fueron provistos por los estudiantes (luego de deducir becas y ayudas) en pago de matrícula y otros derechos, 12.3 millones provienen del sector privado y externo, 273.4 millones provienen de transferencias del gobierno central, 12.9 millones provienen de instituciones y empresas del Estado y 4.2 millones provienen de empresas auxiliares y otros ingresos institucionales de menor cuantía.

^{1/} En 1977 el monto de los recursos financieros movilizados por la educación superior es del orden de los 380 millones. Los ingresos de capital provienen básicamente del crédito y en menor medida de autofinanciamiento, ya sea a través de la existencia de pequeños superávits en cuenta corriente, o rectificaciones presupuestarias en diversas partidas. La compra de maquinaria y equipo e instrumental científico se efectúa con fondos corrientes de operación. En 1976, éste representó erogaciones por 12 millones en la UCR. El total de erogaciones de capital para el conjunto de instituciones consideradas por OFIPLAN y la Contraloría se estimó en 50 millones para ese año. Los recursos del crédito más los impuestos sobre gaseosas y combustibles (para la construcción de la Facultad de Derecho de la UCR) suman 24.8 millones.

Como lo demuestran estas cifras, el financiamiento de la educación post-secundaria en Costa Rica es una responsabilidad compartida por el estudiante y su familia; el gobierno central; las instituciones y empresas públicas y las propias instituciones de educación.

Esto puede observarse en el cuadro 13. Allí se muestra que el mayor influjo de fondos proviene del gobierno central (82.9% del total), quien a su vez afecta recursos de origen tributario a tal fin. En el extremo izquierdo puede observarse las categorías de ingresos sobre las que en última instancia descansa el peso de la carga tributaria.

Los mencionados aportes adoptan una variedad de formas; apropiaciones presupuestarias; transferencias condicionadas, etc., para facilitar la descripción de cada mecanismo de financiamiento éstos son clasificados bajo las siguientes categorías.

Aportes institucionales

- Apropiación de fondos provenientes de rentas generales del Gobierno.
- Apropiación de fondos provenientes de rentas específicamente afectados por el Gobierno.
- Transferencias condicionadas.
- Desgravaciones impositivas.
- Donaciones y otros.

Ayuda financiera estudiantes

- Becas y otras formas de ayudas no reembolsable.
- Préstamos y otras formas de ayuda reembolsable.
- Deducciones impositivas.

Las apropiaciones de renta del Gobierno incluye todos los fondos que se otorgan a la educación post-secundaria sin propósito especificado y pueden por ello ser destinados a cubrir cualquier categoría de costos de operación. Las transferencias condicionadas pueden serlo por el objeto del gasto, o por el beneficiario de la misma. Cuando lo son por el objeto será posible distinguir las transferencias en corrientes o de capital, mientras que en el segundo caso tal separación resulta sumamente compleja. Las transferencias de capital

Cuadro 13

COSTA RICA: PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS PARA LA
EDUCACION POST-SECUNDARIA, 1976

(En millones de colones corrientes)

Fuente de ingresos	Sector responsable del aporte	Importe	Porcentaje del total
1. Pagos por derechos y matrícula (neto de becas y ayudas)	Sector familias	27.4	8.3
2. Pago por contraprestaciones y aportes diversos	Sector empresas (priv. y ext.)	12.3	3.7
3. Pagos por contraprestaciones y aportes diversos	Sector empresas públicas	12.9	3.9
4. Subvención del gobierno	Sector gobierno	273.4	82.9
5. Empresas auxiliares e ingresos varios	Las propias instituciones	4.2	1.3
<u>Total</u>		<u>330.2</u>	<u>100.0</u>

constituyen una forma de transferencias condicionadas pues deben destinarse a ampliación de planta física o compra de equipo según se especifique en cada caso. En cuanto a las desgravaciones impositivas, en muchos países el sistema impositivo prevé desgravaciones impositivas que incentivan al sector productivo u otras instituciones e individuos a transferir fondos a las instituciones de educación superior.

La ayuda financiera a estudiantes se canaliza por medio de becas, incluyéndose ayuda monetaria, beca de transporte y provisión de trabajo subsidiales a estudiantes.

Los puestos de trabajo que son ocupados por estudiantes dentro de las universidades no forman parte de este concepto, pues sus salarios representan un gasto para la institución, cuya financiación

/está contemplada

está contemplada en el presupuesto de ingresos como aportes institucionales. Por préstamo se entiende aquellos específicos para educación y que poseen características especiales en cuanto a plazos e intereses. Las deducciones impositivas pueden incluir pagos de matrícula, gastos presuntos de movilidad, compra de libros y material de estudio, éste en las declaraciones individuales del impuesto a la renta.

Cada una de las fuentes mencionadas canaliza recursos hacia la educación superior mediante la utilización de alguno de los mecanismos descritos.

En el cuadro 14 se muestra la estructura de las fuentes de recursos en la UCR, UNA e ITCR.

Allí puede observarse la importancia relativa que poseen las transferencias del gobierno central sobre el total. Las mismas están constituidas básicamente por los montos correspondientes a la subvención estatal. Le siguen en importancia los pagos por derechos de matrícula y exámenes. Cabe consignar, sin embargo, que la universidad actúa aquí como mero agente recaudador pues estos fondos tienen asignación específica para obras y servicios estudiantiles. Sólo la UCR obtiene un ingreso de cierta magnitud por venta de bienes y servicios.

Las transferencias del sector público, privado y externo tienen por finalidad primordial sostener actividades de investigación en estas instituciones.

En promedio, la estructura de ingresos descrita representa un caso intermedio entre instituciones cuyo único soporte es el Estado y, otras en las cuales se busca minimizar la dependencia financiera en relación al Estado. En el cuadro 15, se muestra la información de Costa Rica junto a la de dos casos extremos (i.e. USA y Argentina).

Cuadro 14

ESTRUCTURA DE LAS FUENTES DE FONDOS EN LA EDUCACION SUPERIOR
(Año 1976)

Concepto	UCR	UNA	ITCR
1. Venta de bienes y servicios	4.4	1.0	1.9
2. Derechos de matrícula y exámenes (netos de becas)	9.9	5.6	4.5
3. Transferencias del gobierno central (de rentas generales) (condicionadas) <u>a/</u>	82.5 (80.5) (2.0)	84.5 (84.2) (0.3)	83.7 (74.5) (9.2)
4. Transferencias del sector público (excl. gobierno central)	0.6	0.6	4.2
5. Transferencias del sector privado y externo (excl. pagos por matrículas)	2.2	5.5	2.8
6. Otros	0.4	2.8	2.1

a/ La estructura se modifica en 1977 con la creación del Fondo de la Educación Superior.

/Cuadro 15

Cuadro 15.

ESTRUCTURA COMPARADA EN LAS FUENTES DE INGRESOS
(Costa Rica, USA, Argentina)

Fuente	Costa Rica (1976)	USA	Argentina (1971)
		(1971/ 1972)	
1. Venta de bienes y servicios	1.3	11.9	7.3
2. Derecho de matrícula	8.2	20.0	-
3. Transferencias del gobierno central	82.9	59.0	92.7
4. Transferencias del sector público	3.9	-	-
5. Transferencias del sector privado y externo	3.7	9.1	-

Fuente: Costa Rica: Cuadros; USA: National Commission on the Financing of Post-Secondary Education, Financing Post-Secondary Education in the US, US Government Printing Office December 1973, cuadro 3-1, p. 69; Argentina: CRUN Estructura Financiera de las Universidades Nacionales, Buenos Aires, agosto de 1972, cuadro 3.

/Allí puede

Allí puede observarse que, en relación a los ingresos por venta de bienes y servicios, parece existir un margen considerable para incrementar su participación en el total de ingresos, aún si se compara con el caso Argentino en el cual la dependencia financiera con respecto al Estado es bastante superior a la registrada en Costa Rica. La segunda característica que cabe mencionar se refiere a la mayor participación del sector privado y externo, pero fundamentalmente el primero, en el financiamiento de investigaciones en USA, tarea que aparentemente realiza el sector público en Costa Rica.

C. COSTOS ACTUALES EN LA EDUCACION SUPERIOR

El estudio de costos de las universidades que se incluye en el anexo se ha orientado a determinar la eficiencia de las universidades en el uso de los recursos, especialmente los destinados a operación, de modo de poder prever el volumen de recursos necesarios para absorber el crecimiento de matrícula dentro de límites aceptables de eficiencia.

La información utilizada fue obtenida directamente de los datos disponibles en el centro de cómputo, las vicerrectorías y las escuelas, ya que el sistema de información de las universidades no está diseñado para proporcionar resultados en el nivel de programas con la desagregación que interesa para efectuar comparaciones internas.

1. Costo por alumno matriculado

En el nivel de comparación muy general se indica en el cuadro que sigue el ingreso corriente y el aporte del Estado por alumno de las tres instituciones de educación universitaria pública.

En este valor se incorpora el total de ingresos corrientes de las instituciones, sin separar los que están directamente dedicados a la atención de alumnos de aquellos que se destinan a investigación, acción social o contratos de servicios.

/INGRESOS CORRIENTES

INGRESOS CORRIENTES Y APORTES DEL ESTADO POR ALUMNO ¢ 1976

Año	Universidad de Costa Rica			Universidad Nacional			Instituto Tecnológico		
	Nº alumno	Ingreso alumno	Aporte alumno	Nº alumno	Ingreso alumno	Aporte alumno	Nº alumno	Ingreso alumno	Aporte alumno
1967	7 192	9 426	7 496						
1968	9 276	8 644	6 977						
1969	11 212	8 077	6 521						
1970	12 809	7 893	6 505						
1971	15 196	8 819	6 805						
1972	17 645	10 043	8 394						
1973	19 544	8 635	7 066						
1974	22 145	6 972	5 828	5 997	5 363	4 706	193	81 554	63 145
1975	25 524	7 309	6 185	6 574	6 644	5 233	279	68 885	58 447
1976	27 648	8 088	6 698	7 782	8 589	6 258	841	48 168	36 479
1977	28 378	7 812	6 624	8 417	7 731	6 961	1 971	41 677	32 566

Por otra parte, se refiere al total de alumnos matriculados, independientemente del número de créditos que tomen, no fue posible reducir estos valores a una referencia constante ya que no existe una definición uniforme de crédito. En la UCR se puede estimar que en 1977 los alumnos toman en promedio 77% de los créditos necesarios para terminar su carrera en el tiempo teórico previsto, esto significa que los valores referidos a alumnos full-time deberían aumentarse en 30%.

Los valores de ingresos y aportes por alumno son similares para la UNA y la UCR en cambio para el ITCR son muchos más altos, lo que se explica en parte porque destina una fracción de su presupuesto corriente (29% en 1977) a financiar construcciones y equipamiento, pero en lo principal se debe al reducido número de alumnos en relación al personal.

2. Costo por alumno graduado

La relación simple entre gastos y número de títulos otorgados no representa un índice útil debido a la variedad que existe en la duración de los estudios para obtener un título y a la existencia de títulos sucesivos, como los de bachiller y licenciado, que son obtenidos por el mismo alumno. En todo caso es interesante observar que si se relaciona el número de títulos otorgados en la UCR en un año con el promedio de alumnos matriculados en los cuatro años anteriores se obtiene un cociente 10.84, lo que indicaría que aún 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. Esos alumnos se incorporan a la fuerza de trabajo en mejores condiciones que los egresados de segunda enseñanza, lo que es otra causa de distorsión al estimar el costo de los egresados simplemente como relación entre gastos y número de títulos otorgados.

Por las razones anteriores se ha preferido calcular el costo teórico que significa impartir los diversos cursos que componen un programa. Esto se ha podido hacer para la mayor parte de las carreras que se imparten en la Sede Central de la UCR.

Si se agrupan los programas de bachillerato por su costo, incluyendo gastos docentes y administrativos, para 1977 da la siguiente distribución:

Entre 18 y 30 000 colones:	Educación en diversas especialidades - Sicología Trabajo Social - Periodismo - Bibliotecología - Administración de Negocios - Historia - Ciencias Políticas - Sociología - Geografía
Entre 30 y 40 000 colones:	Antropología - Enseñanza de las Matemáticas - Historia del Arte - Matemáticas - Artes Plásticas - Estadística - Economía - Biología
Entre 40 y 50 000 colones:	Economía Agraria - Administración Pública - Francés - Inglés - Filología Española - Información - Química - Física
Entre 50 y 60 000 colones:	Fitotecnia - Estudios Clásicos - Geología - Ingeniería Mecánica

/61 000 colones:

61 000 colones: Ingeniería Industrial
85 000 colones: Ingeniería Eléctrica
Entre 105 y 149 000 colones: Teatrología - Música en diversos instrumentos - Canto - Arte Dramático - Dirección Orquestal

Los costos de algunos programas profesionales que no se rigen por el esquema de bachillerato-licenciatura, son los siguientes:

∅ 38 000 Licenciatura en Derecho
∅ 50 000 Licenciatura en Farmacia
∅ 53 000 Ingeniero Agrónomo
∅ 53 000 Licenciatura en Arquitectura
∅ 61 000 Ingeniero Civil
∅ 74 000 Licenciatura en Tecnología de Alimentos
∅ 92 000 Ingeniero Químico

Para el conjunto de programas indicados el promedio ponderado, considerando el número de alumnos graduados en 1976, resulta de ∅ 37 500.

En general las diferencias que se observan no se pueden explicar a través de las diferencias en las técnicas docentes que requiere cada especialidad. En el aspecto docente son más bien los tamaños de los cursos y los altos porcentajes de fracasos los que explican las diferencias. Los gastos administrativos de las carreras influyen además para aumentar las diferencias sin justificación aparente.

Estos aspectos justifican un estudio especial que debe relacionar en forma más directa las técnicas docentes empleadas y los costos que se derivan. De los antecedentes del anexo se deduce que es posible introducir economías importantes mediante una mejor planificación de la acción docente.

En relación al tamaño de los grupos, las cifras promedio que resultan 28.9 para la UCR, 27.3 para el ITCR y 29.2 para la UNA parecen aceptables, pero éstas resultan de valores muy diferentes entre cursos básicos y los cursos más especializados. Hay Escuelas como Ingeniería Eléctrica en la UCR cuyo promedio es de 9.2 alumnos por curso y la parte básica de Biología con grupos de 195 alumnos. Un análisis más detallado de la actividad de las diversas escuelas muestra que una
/buena programación

buena programación orientada a disminuir los requerimientos docentes podrían llevar a reducciones de costos, o a una liberación de tiempo para investigación entre 15 y 20% para el conjunto de las universidades.

La utilización del tiempo por parte del personal académico plantea otro problema que debería ser analizado por las universidades, las normas actuales suponen que por cada hora de clases directas hay 1,5 horas de preparación, consultas de alumnos, etc., esto considerado para todo el año como promedio; el tiempo no dedicado a las actividades docentes directas, se emplearía en investigación, creación o acción social. No resulta fácil determinar el tiempo que realmente se dedica a estas actividades ya que las asignaciones específicas de las vicerrectorías respectivas sólo cubren una pequeña fracción del tiempo disponible y las publicaciones que se producen tampoco podrían justificarlo.

Considerando el factor 2.5 por hora de clase el personal académico de la UCR destinaría el 71.4% de su tiempo a docencia en el ITCR el 59% y en la UNA, 42%. Estos valores resultan de promedios muy diferentes por áreas. Por ejemplo en la UCR la Escuela de Lenguas Modernas el promedio de los profesores de jornada completa hace más de 16 horas de clase lo que significaría una dedicación a docencia superior al 100%; en la Escuela de Ciencias Políticas es 30.6%, Microbiología 21.8%, Economía Agrícola 78.2%. En el ITCR Ingeniería Forestal destina el 70.9% del tiempo de sus académicos a docencia e Ingeniería Agrícola 31.3%. En la UNA el Centro de Estudios Generales destina 90.2% a docencia y Ciencias Ambientales el 9.6%.

Las reducciones de costo que pueden hacerse en relación al uso del tiempo de los profesores es considerable desde el punto de vista de la docencia reduciendo el factor 2.5 uniforme, de relación entre clases directas y tiempo dedicado a docencia, a un valor más realista que tome en cuenta la diferencia de nivel y el contenido de los cursos. En la UCR donde se dispuso de un catálogo con el contenido de los cursos puede estimarse que un coeficiente más realista sería en promedio 1.66 en lugar de 2.5 que se usa actualmente, lo cual rebajaría los gastos en docencia en forma proporcional.

/Esto plantea

Esto plantea la necesidad de organizar la actividad de investigación y acción social de modo de lograr un buen aprovechamiento del tiempo no dedicado a docencia por los profesores ya que en la mayoría de los casos resulta imposible dedicar a docencia directa 27 horas, en cambio resulta lógico compatibilizar 12 horas de clases semanales con 22 horas de investigación.

En resumen, puede afirmarse que existe un margen considerable para rebajar los costos unitarios de docencia. Primero a través de un aumento del tamaño de los cursos en los niveles superiores, lo que implica reducir la deserción o bien aumentar el número de alumnos admitidos a cada programa y segundo mediante una mejor distribución del tiempo del personal académico entre las labores de docencia, investigación y acción social de modo que los gastos de la docencia reflejen el tiempo real dedicado a esta labor.

IV. HIPOTESIS DE TRABAJO

A. CRECIMIENTO DE MATRICULA Y SU COSTO PARA 1985

1. Antecedentes

a) Educación preuniversitaria

En el año 1976 la enseñanza preuniversitaria en Costa Rica estaba constituida por el sistema de escuelas y colegios oficiales diurnos, que atendía a 441 000 estudiantes en tres ciclos de tres años y uno diversificado de dos años; el sistema particular diurno, que atendía a 21 000 estudiantes en un programa similar al oficial diurno; el sistema oficial nocturno que atendía a 34 000 estudiantes, en un ciclo único de cuatro años, equivalente a los dos primeros ciclos de enseñanza y el tercero y cuarto ciclos paralelos a los dos últimos de la enseñanza diurna; el sistema de enseñanza técnica, que atendía a 22 000 alumnos, en dos ciclos de tres años, paralelos a los dos últimos ciclos de la enseñanza oficial diurna. Además, existían algunos colegios particulares nocturnos y uno técnico que en conjunto atendían 1 400 alumnos en ese año.

A continuación se resume la evolución experimentada en la enseñanza oficial diurna y nocturna en los años que se indican.

Año	Nº alumnos Primaria	Grupo de Edad 7-12	%	Nº alumnos Secundaria	Grupo de Edad 13-17	%
1960	193 679	203 057	95.4	20 987	127 508	16.4
1970	344 411	310 486	110.9	61 491	210 099	29.3
1976	363 094	336 774	107.8	112 205	259 485	43.2

Se puede observar que ya en 1960 la enseñanza a nivel primario tiene un volumen equivalente al grupo de edad, sin embargo, debido a la repitencia alta en 1965 terminaban 6º año el 57.5 por ciento del

/grupo de

grupo de edad de 12 años. Esta cifra subió a 75,3 por ciento en 1970 y a 90,8 por ciento en 1975.

Este desarrollo puede verse también a través del crecimiento del número de establecimientos que ha ido cubriendo progresivamente el país, tanto en las áreas urbanas como rurales. En el siguiente cuadro se indican las cifras por área.

<u>Año</u>	<u>Escuelas diurnas Oficiales</u>		<u>Escuelas nocturnas oficiales</u>		<u>Total</u>	
	<u>Urbana</u>	<u>Rural</u>	<u>Urbana</u>	<u>Rural.</u>	<u>Diurno</u>	<u>Nocturno</u>
1950	130	839	12	-	969	12
1960	145	1.395	21	-	1.540	21
1970	255	2.195	38	21	2.450	59
1975	280	2.410	50	52	2.690	102

Colegios oficiales

<u>Año</u>	<u>Diurno</u>	<u>Nocturno</u>	<u>Total</u>
1950	7	2	9
1960	27	6	33
1970	54	20	74
1975	98	25	123

La enseñanza media (3º y 4º ciclos) ha tenido un acelerado desarrollo desde 1960, tanto en el sistema diurno como en el nocturno y vocacional. Este crecimiento es el resultado combinado del aumento de población, de la reducción en la deserción en los dos primeros ciclos, y del aumento de facilidades ofrecidas por el sistema al aumentar y diversificar los colegios, logrando una mejor distribución geográfica y nuevas alternativas de horario y orientación.

Es este nivel el que interesa conocer mejor para poder prever la demanda futura sobre las universidades. Desde este punto de vista

/ interesaría conocer

interesaría conocer el número de egresados en los próximos años, su composición socio-económica, sus conocimientos y actitudes y su distribución geográfica.

La información disponible no proporciona antecedentes sobre la situación socio-económica, ni sobre conocimientos y actitudes. A través de los antecedentes de los alumnos que ingresan a la Universidad puede tenerse una visión parcial respecto a conocimientos y actitudes, ésta permite afirmar que existe un problema que se comprueba en los cursos iniciales de las universidades, que a pesar de tener un nivel muy bajo presentan un elevado índice de fracaso.

Sobre el número de alumnos que abandona el sistema, sólo pueden hacerse estimaciones, ya que las cifras sobre repitencia no son confiables, los mejores valores que se pudieron obtener se resumen en el cuadro que sigue. Se han expresado en por cientos del grupo de edad respectivo para separar las variaciones de población de otras causas de crecimiento, como pueden ser la expansión del número de establecimientos y la reducción del abandono del sistema.

Generación de 12 años	1965/	38.200	1970/	47.800	1975/	55.125
Egresados 6º Nivel	1965/	57.5%	1970/	75.3%	1975/	90.8%
Ingreso 7º Nivel	1966/	33.3%	1971/	48.4%	1976/	59.0%
Matrícula 11º y 12º Nivel	1970/	24.1%	1975/	28.5%	-	-

Como ya se ha dicho, en el nivel primario se ha llegado prácticamente a la saturación, ya que el egreso representa un porcentaje muy alto del grupo de edad. No obstante, subsisten aún problemas relacionados con la calidad de la enseñanza y el alto porcentaje de repitencia en este nivel (estimamos 20.4% para la generación que ingresó en 1970 a 1er año).

Puede afirmarse que de mantenerse las condiciones actuales, el número de egresados del 6º nivel seguirá paralelamente el crecimiento de población para el grupo de edad respectivo. En el segundo nivel, 3er Ciclo y diversificado, la situación es muy variable, porque aún continúa la creación de nuevos colegios, especialmente nocturnos y vocacionales, y, por otra parte, hay un amplio margen para reducir el

/ abandono del

abandono del sistema que es 65 por ciento entre egreso de 6º en 1970 e ingreso de 11 y 12 en 1975.

No es posible sin un análisis mucho más detallado del sistema secundario hacer una predicción sobre el número de egresados que puede esperarse en el futuro. Una hipótesis podría consistir en la simple proyección lineal de la matrícula. Otra, que se podría estimar como máxima, consistiría, por una parte, en hacer crecer el porcentaje de la generación matriculada en el último curso de manera de alcanzar un 55 por ciento en 1985. Esto implicaría llevar en 1980 el ingreso a 7º nivel a 80 por ciento del grupo de edad, en lugar del 59 por ciento que correspondió a 1976. Por otra parte, en bajar la pérdida entre 7º y 11-12º a 31 por ciento en lugar del 43 por ciento correspondiente a 1975.

	<u>1980</u>	<u>1985</u>
Matrícula último curso (proy. lineal)	20.517	26.731
Matrícula último curso (estimación máxima)	23.030	31.092

La distribución geográfica de la matrícula del último curso en relación a la población varía considerablemente, sin embargo, debido a los esfuerzos que se hacen para desarrollar facilidades educacionales fuera de San José, puede estimarse que los valores tenderán a igualarse. Los porcentajes correspondientes a 1976 entre matrícula del último curso y población de 17 años son:

Costa Rica	30.0%
San José	36.3%
Alajuela	27.6%
Heredia	42.6%
Cartago	26.0%
Guanacaste	19.4%
Pamtoarena	20.8%
Limón	19.2%

/ Resulta difícil

Resulta difícil de prever la distribución de los alumnos entre las diversas ramas de la educación debido a las posibilidades de traspaso de una a otra, a la relativa juventud de los programas vocacionales y a la posible saturación del sistema nocturno 3º y 4º ciclo, que se ha expandido muy rápidamente (5.400 alumnos en 1964 - 25.000 en 1974).

Utilizando cifras de la UCR, la distribución para 1976 fue: enseñanza diurna 55,2 por ciento; nocturna 33,0 por ciento; técnica 10,9 por ciento.

En resumen, la enseñanza primaria, dos primeros ciclos, se puede esperar que mantenga su volumen actual hasta 1985, ya que el grupo de edad correspondiente no crece durante este período, podría tener una leve reducción en la medida en que se reduzca la repetición.

La enseñanza media podría continuar hasta 1985 su crecimiento con tasas del orden de 4,5 por ciento anual para el conjunto y 7,5 por ciento para la matrícula del último curso.

Los efectos que este crecimiento produzca sobre el sistema post-secundario dependerán de las políticas que se adopten respecto a su desarrollo y admisión.

b) Educación Superior

La expansión de las instituciones de educación superior no ha terminado, ni parece haber disminuído su ritmo. Durante 1978 la UCR amplía la labor del Centro de Occidente abriendo una subsede en Tacares, el Colegio Universitario de Cartago inicia su labor en nivel post-secundario, se crea el Colegio Universitario de Alajuela, la U.A.C.A inicia las actividades de su Escuela de Medicina, el I.T.C.R. se hace cargo de la operación de la Escuela Técnica Nacional transformándola en sede en San José, e inicia sus actividades docentes en todo el país la Universidad Nacional a distancia.

Estas creaciones junto a la iniciación de un amplio programa de construcciones financiado por el BID y el Gobierno de Costa Rica, deben hacer recuperar el ritmo de crecimiento de la matrícula en la educación post-secundaria que ha disminuído sensiblemente en los dos últimos años.

/ Si miramos

Si miramos al alumnado atendido por el sistema, el crecimiento puede resumirse en las siguientes cifras.

La Universidad de Costa Rica, que es la más antigua y más importante del sistema, tiene en 1977 una matrícula de 28.380 alumnos regulares, ha llegado a esta cifra después de un crecimiento promedio anual de 7.3 por ciento entre 1946-56, 10.8 por ciento entre 1956-66, y 16.4 por ciento entre 1966-76 para reducir su crecimiento a 2.6 por ciento entre 1976-77 y prácticamente nulo en 1977-78. Esta reducción del crecimiento no puede interpretarse como definitiva, sino más bien como derivada del retraso en la construcción de locales para las sedes de provincia ya que éstas están previstas para una cabida que duplica su matrícula actual.

La Universidad Nacional inició sus actividades en 1973 incorporando los alumnos de las Escuelas Normales (3.584) y alumnos nuevos(930); en 1977 tenía 8.417 alumnos regulares y 1.733 en programas especiales. El crecimiento de esta Universidad se ha detenido en 1978 y debe esperarse que se mantenga reducido en los próximos años debido a la dificultad de obtener personal docente calificado y a la falta de locales adecuados.

El Instituto Tecnológico de Costa Rica matriculó sus primeros 87 alumnos en 1973 y cuenta en 1977 con 1.071, esta cifra debe aumentar considerablemente en los próximos años ya que esta Institución dispone de locales y personal suficiente para atender una matrícula mayor.

El conjunto de las tres Universidades (incluye Esc. Normal en 1972) ha crecido en el período 1972-76 a un promedio anual de 15.8 por ciento habiéndose reducido a 4.4 por ciento para 1976-77. El resto del sistema constituido por institutos privados y la U.A.C.A. ha crecido en forma paralela atendiendo aproximadamente al 15 por ciento de la población estudiantil. El crecimiento de las Universidades ha sido respaldado por un aumento de las erogaciones del Estado que en el período 1966-77 fue en moneda constante de 17.2 por ciento anual.

En los últimos años puede comprobarse que el crecimiento del número de titulados en la UCR ha sido paralelo al de la matrícula total, con los mayores crecimientos en las áreas de salud, ingeniería y educación.

/ La matrícula

La matrícula de las universidades ha crecido en general en forma paralela al aumento de alumnos que terminan la enseñanza media diurna, nocturna y técnica, esto responde a la política explícita de atender la demanda social. Esta tendencia se ha roto en el último año (ingreso de 1978) al bajar la oferta de vacantes en las universidades, sin embargo, esta situación puede variar al considerar las vacantes que llenará la UNED en el segundo semestre. La relación entre alumnos del último curso de segunda enseñanza e ingresados a las universidades en el año siguiente se resume en el cuadro siguiente.

/MATRICULAS ULTIMO

MATRICULAS ULTIMO CURSO DE ENSEÑANZA MEDIA E INGRESO A LAS UNIVERSIDADES

Año	Matrícula último curso VI ciclo	Población 18 años	% (2)/(3)	Nuevas matriculas 1er año UCR-ITCR-UNA (año siguiente)	% (5)/(2)	Matrícula total Univ. (año siguiente)	% (5)/(7)
1972	9 484	39 745	23.9	6 885	72.6	24 175	28.5
1973	11 468	41 662	27.5	6 915	60.3	28 335	24.4
1974	12 878	43 670	29.5	8 819	68.5	32 380	27.2
1975	13 042	45 776	28.5	9 867	75.7	36 271	27.2
1976	15 727	47 279	33.3	10 514	66.9	37 866	27.7
1977	18 193	48 831	37.3	8 716	47.9	-	-

Durante el período 1972-77 puede verificarse que no ha sido el aumento de población el factor determinante del crecimiento de la demanda por ingreso a las universidades, sino más bien el aumento de oportunidades educacionales (el número de colegios ha pasado de 33 en 1960 a 123 en 1975), ya que a pesar del aumento de población se observa un porcentaje creciente de alumnos que terminan el IV Ciclo en relación al grupo de edad de 18 años.

Por otra parte, puede observarse la relación muy elevada entre el número de alumnos nuevos y la matrícula total, lo que se explica por la alta deserción en los primeros años y por la duración relativamente corta de los programas. Esta relación podría alterarse para las universidades en los próximos años con el desarrollo de los programas de licenciatura y maestría.

En general se observa una tendencia a consolidar los programas de las sedes centrales de la UCR y U.N.A., que congelan su matrícula para concentrarse en mejoras cualitativas y desarrollo de programas de graduados; el crecimiento de la demanda social representada por el mayor número de graduados de la enseñanza media sería absorbido por las sedes de provincia de la UCR y U.N.A., el ITCR, la UNED y los Colegios Universitarios (Parasistema Oficial), para los cuales se han diseñado una serie de programas de carreras cortas (3 años o menos), en general de alta especialización.

El éxito de estos programas estará condicionado a la posibilidad de alterar la tendencia actual del mercado de trabajo que progresivamente eleva los requisitos, dando preferencia a las personas con estudios prolongados. Esto origina una presión de los estudiantes por prolongar sus estudios de modo de obtener títulos más valorados en el mercado laboral, lo que trae como consecuencia un mayor gasto para el Estado y para el alumno sin beneficio real.

En resumen, la matrícula universitaria podría verse aumentada en los próximos años por tres causas: a) el aumento de egresados de segunda enseñanza; b) la prolongación de los programas de estudios, y c) la disminución de la deserción en las universidades.

/ De éstas

De éstas sólo la primera se ha manifestado en el pasado, ya que en los últimos años el tiempo teórico necesario para obtener el primer título ha disminuído y la deserción ha aumentado. La información disponible sólo permite hacer pronósticos en relación con el aumento de egresados de segunda enseñanza.

2. Hipótesis de Crecimiento de Matrículas y Costos de la Educación Superior Pública.

Como ya se ha mencionado, la educación post-secundaria pública se reducía, hasta 1972, prácticamente a la Universidad de Costa Rica y las Escuelas Normales, las que en ese año atendían en conjunto a 20.300 alumnos.

A partir de 1973 se incorporan las Escuelas Normales a la recientemente creada Universidad Nacional, la que crea carreras adicionales a la formación de Maestros, ampliando rápidamente su matrícula en los años siguientes. Ese mismo año inició la atención de alumnos el Instituto Tecnológico de Costa Rica, que progresivamente fue ampliando su matrícula.

El desarrollo del sistema en los últimos años puede resumirse en el cuadro siguiente:

<u>Año</u>	<u>U.C.R.</u>	<u>Esc. Normal</u>	<u>U.N.A.</u>	<u>I.T.C.R.</u>	<u>Total</u>
1965	5.804	1.283			7.087
1966	6.058	1.234			7.292
1967	7.192	1.351			8.543
1968	9.276	2.032			11.308
1969	11.212	1.476			12.688
1970	12.809	1.359			14.168
1971	15.196	2.392			17.588
1972	17.645	2.681			20.326
1973	19.544		4.514	87	24.145
1974	22.145		5.997	193	28.335
1975	25.524		6.577	279	32.380
1976	27.648		7.782	841	36.271
1977	28.378		4.417	1.071	37.866

/ Este sistema

Este sistema ha crecido entre 1965 y 1976 con una tasa promedio de 16 por ciento anual, que se ha visto reducida fuertemente en los años 77 y 78.

Proyectar el crecimiento del sistema post-secundario público presenta diversas dificultades. En primer lugar, es evidente que un crecimiento con una tasa promedio de 16 por ciento no puede continuar por muchos años, ya que si la matrícula de ingreso continúa creciendo con esta tasa a partir de la cifra de 1976, en el año 1988 se habría sobrepasado el grupo de edad de 18 años, lo que no resultaría posible alcanzar. Por otra parte, en 1978 se ha puesto en marcha la Universidad Estatal a Distancia y los dos primeros Colegios Universitarios que forman el comienzo del Parasistema Estatal, cuyo crecimiento es hoy imprevisible.

La aparición de la U.N.E.D. dificulta considerablemente una estimación de la matrícula futura del sistema, ya que esta Universidad no recluta sus alumnos sólo entre los egresados recientes de la enseñanza media, sino que además está orientada a dar educación a las personas que no ingresaron al sistema o que lo abandonaron sin completar estudios. No hay antecedentes sobre la respuesta que encontrará esta Universidad en el futuro, como para estimar su efecto en la matrícula total.

Considerando solamente la matrícula universitaria que proviene de una continuación de la enseñanza media, pueden estimarse límites entre los cuales debe fluctuar la matrícula del sistema en 1985.

Como se indica en la sección A- 1(a) de este capítulo una proyección de la matrícula de los últimos cursos de segunda enseñanza lleva, para 1985, a una cantidad entre 27 y 31.000 alumnos, dependiendo del éxito que se logre en incorporar, en esta etapa, una mayor proporción de los egresados del Segundo Ciclo y en reducir la deserción.

La relación entre los nuevos ingresados a las universidades y la matrícula del último curso ha sido, en promedio entre 1972 y 1976, de un 68,8 por ciento, cifra que parece razonable esperar como promedio para los años próximos, considerando que en esos años prácticamente no existió limitación de ingreso al sistema, situación que suponemos se mantendrá en el futuro.

/ Esto llevaría

Esto llevaría a un ingreso de alumnos provenientes de segunda enseñanza entre 19.000 y 21.000, que puede relacionarse con la matrícula total de las Universidades a través de los valores que en promedio ha existido entre alumnos nuevos y total, esta relación entre 1972 y 1976 ha sido de 27 por ciento. En estas condiciones la matrícula total sería entre 70 y 78.000 alumnos.

Estas cifras se obtienen aceptando que se mantienen los coeficientes técnicos internos de las universidades, en especial la duración media de las carreras, la deserción, el número medio de créditos tomados por los alumnos.

En cuanto a la duración media de las carreras, puede esperarse que ésta se reduzca en promedio, ya que la prolongación de algunas carreras a través de programas de graduados afectará a un pequeño número de alumnos, en cambio, se iniciarán diversos programas de tres años o menos. El efecto de esta variación será tanto mayor mientras mayor sea el aumento de matrícula tomado por las carreras cortas. Si se supone que las carreras tradicionales siguen creciendo en forma lineal y la diferencia es tomada mediante carreras cortas, y que éstas tendrían un 35 por ciento de alumnos nuevos en relación al total, el número de alumnos matriculados en 1985 debería estar entre 66 y 73.000.

El efecto de una variación en la deserción a través de una mayor retención en las carreras actuales o de su reincorporación a otros programas puede ser significativo en el futuro, no hay sin embargo ninguna base para estimar su evolución. En una primera aproximación supondremos que no hay una variación en las tasas actuales y que de existir ésta se reflejaría en la matrícula de la U.N.E.D.

En relación con el número de créditos que en promedio toman los alumnos es difícil hacer una predicción, podría esperarse que esto disminuya en la medida que baja el nivel de ingreso familiar de los alumnos, lo que deberá producirse al aumentar la proporción del grupo de edad que atiende el sistema. Supondremos que un mejor sistema de ayuda a los estudiantes compensa esta tendencia, manteniéndose los índices actuales.

Las cifras indicadas de 66 y 73.000 alumnos representarían respectivamente 20,1 y 22,3 por ciento del grupo de edad 19-24 años en 1985, lo que se puede comparar con 7,8 para 1970 y 13,9 para 1975.

El aporte del Gobierno por alumno para la UCR entre 1967 y 1977, ha sido como promedio en colones de 1976 de $\text{C} 6.827$. Esta cifra debe aumentar ligeramente en los próximos años, en la medida que se reduce el crecimiento, lo que tiende a aumentar la edad promedio de los profesores y, por lo tanto, su remuneración. Supondremos un aporte promedio de $\text{C} 7.000$ por alumno para 1985 para la atención de alumnos que provienen directamente de la segunda enseñanza. A esto debería agregarse el aporte necesario para que la UNED atienda los alumnos que provengan de la deserción del sistema.

Dentro de los supuestos anteriores y manteniendo la proporción del aporte del Estado dentro de los gastos corrientes del sistema post-secundario público, los recursos que deberían disponerse para dicho aporte serían entre 462 y 511 millones de colones de 1976. Además deberían aportarse los recursos necesarios para el funcionamiento de la UNED y los gastos de capital para el conjunto.

3. Hipótesis sobre disponibilidad de recursos fiscales para educación

La mayor parte del esfuerzo financiero, lo que ha dado origen a la expansión del sistema educacional público en Costa Rica, ha sido sustentado por el presupuesto fiscal, lo que ha conducido a que el gasto público en educación creciera un 174 por ciento en términos reales entre 1966 y 1976.

En los próximos años este crecimiento debe continuar, aunque pueden esperarse tasas más reducidas, lo que obliga a plantearse algunas hipótesis sobre la carga que debe esperarse sobre el presupuesto fiscal, sobre las posibilidades de éste de responder a la demanda de recursos y sobre la necesidad de recurrir a nuevas fuentes en el caso de resultar insuficientes las actuales.

/.Durante el

Durante el último decenio se ha producido un crecimiento paralelo de los ingresos tributarios y del gasto público en educación. Este último ha tenido una participación promedio del 31,2 por ciento del gasto público total.

<u>Año</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
Gasto Pub.Ed.	29.2	32.0	30.6	33.9	28.9	32.5	32.9	33.6
Ing. Trib. %								
	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>					
id.	28.6	28.6	32.8					

Para proyectar a 1985 los ingresos tributarios se extrapolo la tendencia obtenida de una regresión lineal de los valores del ingreso tributario (IT) y de Log (IT) los valores que se obtienen son:

$$\text{IT} = f(\text{año})R = 0.990 \text{ Ingreso Tributario } 1985 = 5.738 \text{ millones de } \text{¢} 1976$$
$$\text{Log IT} = f(\text{año})R = 0.995 \text{ Ingreso Tributario } 1985 = 9.136 \text{ millones de } \text{¢} 1976$$

Otra proyección relacionando los ingresos tributarios con el producto entre 1966 y 1976 y extrapolando a 1985 sobre la base de diversas alternativas de crecimiento de PIB conduce a los siguientes resultados:

$$\text{Log(IT)} = a_0 + a_1 \text{ Log (PIB) } R = 0.995$$

Crecimiento PIB 6.5%	Ingreso Tributario 1985 = 8.443 millones ¢ 1976
Crecimiento PIB 6 %	Ingreso Tributario 1985 = 7.921 millones ¢ 1976
Crecimiento PIB 5 %	Ingreso Tributario 1985 = 6.970 millones ¢ 1976
Crecimiento PIB 4 %	Ingreso Tributario 1985 = 6.124 millones ¢ 1976

./(IT) =

$$(IT) = a + b (PIB) \quad R = 0.991$$

Crecimiento PIB 6.5% Ingreso Tributario 1985 = 7.275 millones $\text{C} 1976$
Crecimiento PIB 6 % Ingreso Tributario 1985 = 6.921 millones $\text{C} 1976$
Crecimiento PIB 5 % Ingreso Tributario 1985 = 6.253 millones $\text{C} 1976$
Crecimiento PIB 4 % Ingreso Tributario 1985 = 5.633 millones $\text{C} 1976$

Otra posibilidad sería estimar que el porcentaje del PIB que representaron los ingresos tributarios (18.5 por ciento) se mantiene constante hasta 1985 para diversas tasas de crecimiento del producto se obtendrían los siguientes valores para los ingresos tributarios:

<u>Crecimiento del PIB entre 1966-1985</u>	<u>Ingreso Tributario 1985</u>
6.5%	$\text{C} 6.554$ millones
6 %	$\text{C} 6.284$ millones
5 %	$\text{C} 5.768$ millones
4 %	$\text{C} 5.292$ millones

Dentro de todas las alternativas estudiadas se obtienen para 1985 valores de los ingresos tributarios que varían entre 5.292 y 8.443 millones de colones de 1976. El valor mínimo corresponde a un crecimiento del 4 por ciento anual del producto manteniendo la relación entre ingresos tributarios y PIB.

A pesar de que es imposible calcular la probabilidad de ocurrencia de los valores anteriores, con el fin de estimar las disponibilidades de recursos para educación, descartaremos los valores mínimos dado que en Costa Rica se asigna una alta prioridad a la educación, lo que permite suponer que se aumentaría la participación de esta actividad en los recursos totales si se dieran las condiciones más negativas.

Considerando como mínimo un valor de $\text{C} 6.500$ millones para los ingresos tributarios en 1985, lo que es equivalente a suponer un crecimiento de 6.4 por ciento anual en la recaudación tributaria o un aumento de 4.5 por ciento anual en el PIB manteniéndose la elasticidad

/ entre el

entre el ingreso tributario y el producto que resulta para los años 1966 a 1976.

Si de la recaudación de 1985 se destinara a educación un porcentaje igual al promedio asignado entre 1966 y 1976 (31.2 por ciento) se podría disponer para el conjunto de los programas educacionales públicos de una cantidad de 2.028 millones de colones.

De acuerdo a lo indicado en otra parte de este estudio el alumnado de 1º y 2º ciclos no debería crecer durante el período 1976-1985 y el correspondiente a 3º y 4º podría aumentar hasta en 4.5 por ciento anual en el mismo período.

Suponiendo que los gastos en administración y capital aumentan en 6 por ciento anual, que los gastos en educación Pre-escolar 1º y 2º ciclos aumentan en 2 por ciento anual y que el 3º y 4º ciclos aumentan en 6.5 por ciento anual, se obtendrían los siguientes montos en millones de Colones de 1976.

	<u>1976</u>	<u>1985</u>
Pre-escolar 1º y 2º ciclos	442	528
3º y 4º ciclos	321	566
Administración e Inversión	201	340
TOTAL		<u>1.434</u>

Este resultado dejaría en 1985 una disponibilidad de ¢ 594 millones para educación superior, cifra superior en ¢ 83 millones al máximo estimado como requerimientos necesarios para atender la demanda derivada de los alumnos que egresan de segunda enseñanza.

Esta cifra de ¢ 83 millones resulta suficiente para atender la demanda de recursos para UNED y otros programas de educación post-secundaria. A pesar que no se conocen los costos de estos programas, debemos suponer que serán inferiores a los de las universidades tradicionales ya que no se incluyen gastos de investigación y la atención de los alumnos se hace en una jornada parcial relativamente baja. Con los costos promedios de la UCR. Con ¢ 83 millones y suponiendo los costos promedios de la UCR se podría atender a 12.000 alumnos,

/ por lo

por lo que se estima que a través de los nuevos programas debería atenderse con estos recursos por lo menos a 20 000 estudiantes, cifra que parece adecuada.

En resumen, dentro de las hipótesis indicadas no debe existir un problema mayor para financiar los requerimientos de recursos fiscales para educación hasta 1985.

B. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA
EDUCACION SUPERIOR

1. Antecedentes

La enorme expansión de la matrícula de la enseñanza superior que se ha analizado, ha ido democratizando a ésta con alcances y límites que conviene precisar. La igualdad de oportunidades puede definirse de diversas maneras. En primer término, respecto al acceso a la enseñanza superior, consistiendo en la idéntica probabilidad de los integrantes de cualquier grupo social a ingresar a ella. En segundo lugar, respecto a la permanencia en la enseñanza superior, como la idéntica probabilidad de todos los grupos que han ingresado de continuar en ella. En tercer lugar, como la igualdad respecto al egreso, es decir, la idéntica probabilidad de los integrantes de cualquier grupo social de egresar de la enseñanza superior. Sólo respecto al acceso y a la permanencia existen datos disponibles para Costa Rica. Se dispone únicamente de censos de la población escolar en enseñanza superior que indican el origen socio-ocupacional, los niveles de educación y los ingresos de los padres de los estudiantes. Como es obvio, el universo está constituido por todos los matriculados en el momento en que se toma el censo, sea cual fuere el año universitario que cursen. Por lo tanto, se mezcla de una manera indistinguible tasas respecto al acceso y tasas de permanencia o sobrevivencia. Nada dicen, en cambio, esos datos sobre las características sociales de los egresados que están fuera del universo censado por definición.

Los datos existentes permiten, con todo, formular algunas hipótesis razonables respecto a la penetración de la enseñanza superior, por más que las categorías ocupacionales utilizadas son muy gruesas y plantean dificultades considerables para algunos aspectos de la interpretación.

El cuadro F-11 muestra cómo las distintas categorías ocupacionales están representadas en la población total y en la matrícula universitaria. Las cuatro primeras categorías que, con las obvias reservas derivadas de la complejidad de su contenido, representan los niveles más altos de la estratificación social están claramente sobrerrepresentadas. Siendo el

/ 23.8% de

23.8% de los jefes de familia activos en el censo de la población, representan el 46 por ciento de la matrícula de la Universidad de Costa Rica en 1973, y el 55.6 por ciento de la misma en 1976. Es decir, su representación en la Universidad de Costa Rica es el doble o más que en la población total. A la inversa, los obreros y jornaleros ven disminuida su representación a la tercera parte. El caso más notable es el de agricultores, ganaderos y afines, que siendo el 40.6 por ciento de los jefes de familia activos, sólo están representados por el 9 por ciento en 1973 y por el 6.8 por ciento en 1976 dentro de la matrícula universitaria.

La comparación con la Universidad Nacional es imposible en términos estrictos porque las categorías ocupacionales que se usan en ésta son diferentes. Sin embargo, es fácil apreciar que el alumnado de la UNA tiene un origen socio-ocupacional mucho más bajo que el de la Universidad de Costa Rica. Lo mismo se constata cuando se compara, dentro de ésta la Sede Central con las Sedes Regionales.

Un ejercicio de cierto interés consiste en suprimir tanto del censo de población como de la matrícula universitaria a los agricultores, ganaderos y afines, que están tan extraordinariamente subrepresentados. Si se hace esto, las primeras cuatro categorías ocupacionales representan el 39.9 por ciento de los jefes activos en la población total, y en la Universidad de Costa Rica se aproximan al 50 por ciento en 1973, y al 60 por ciento en 1976. Es decir, continúan sobrerrepresentados, pero esa sobrerrepresentación es mucho menor que cuando se consideran agricultores, ganaderos y afines dentro del universo. Mientras que, cuando se incluye a éstos el coeficiente por el que hay que multiplicar la representación de las primeras categorías en la población total para obtener la que tienen en la matrícula universitaria, sitúa entre 2.5 y 3.0, cuando se les excluye baja a un máximo de 1.5 por ciento. En cuanto a la categoría ocupacional tan compleja de agricultores, ganaderos y afines, es un indicador aproximado, con muchas reservas, de la población rural, es evidente que un corte muy importante lo constituye el origen urbano o rural de la población. La Universidad de Costa Rica es una representación muy deformada de la población total, pero lo

/ es mucho

es mucho menos de la población urbana de Costa Rica. Aunque, cuando se considera sólo a los presumiblemente de origen urbano, las sobre-representaciones y subrepresentaciones continúan, su magnitud es muy inferior. En ese sentido los cambios que se requerirían para que la enseñanza superior fuera una muestra representativa de la población urbana, aunque considerables, están lejos de ser enormes.

Los datos sobre niveles de instrucción, véase cuadro F-12, llevan a conclusiones similares. Los miembros de la población, cuyos padres sólo tienen primaria incompleta, ven su representación en la matrícula de la Universidad de Costa Rica bajar a la mitad, en cambio, aquéllos cuyos padres tienen la universidad completa ven su representación cuadruplicarse. También en materia de niveles de instrucción, el problema se presenta de manera muy diferente en la UNA. La representación de los padres con primaria incompleta es prácticamente la misma que en la población total; en cambio, los que tienen universitaria completa están ligeramente subrepresentados en Heredia y muy fuertemente en Liberia y Pérez Zeledón.

Por último, el cuadro cambia también mucho si se eliminan a los agricultores, ganaderos y afines. La Universidad de Costa Rica se aproxima mucho más a ser representativa de la distribución de los niveles educacionales del resto de la población y en la UNA los padres sin instrucción o con primaria incompleta están claramente sobrerrepresentados lo que indica un sensible fenómeno de movilidad educacional ascendente.

A la luz de las consideraciones anteriores, el análisis de los niveles de ingreso, véase cuadro F-13, da resultados bastante sorprendentes. Por una parte, debe tenerse en cuenta que la distinción por tramos de ingreso se hace de manera diferente en las diversas instituciones de enseñanza superior y no queda otro remedio que agruparlas en categorías que coincidan, las que lamentablemente, no son más que cuatro. Haciéndolo así, resulta notable que la distribución por tramos de ingreso es prácticamente la misma entre la Universidad de Costa Rica y la Sede Central de UNA, pese a las grandes diferencias que se constatan respecto a los niveles ocupacionales y a los niveles educativos. Las demás sedes de la UNA y, en alguna medida el Tecnológico, aparecen como teniendo

/menores ingresos

menores ingresos; pero aún así es bastante curioso que en todas las universidades y sedes los perceptores de ingresos entre 1.000 y 2.000 colones tienen la misma representación, alrededor del tercio de la población estudiantil. Es imposible explicar estas anomalías que responde, probablemente, al bajo grado de confiabilidad de las declaraciones sobre ingresos que se constatan normalmente en todas las encuestas y censos.

El cuadro F-14 incluye un ejercicio primario de combinar nivel educacional y ocupacional de los padres dentro de la matrícula universitaria y en la población total del país para el caso de la Universidad de Costa Rica. Como era previsible, aunque sea imposible hacer correlaciones exactas, no sólo las categorías ocupacionales más altas están sobrerrepresentadas, lo están también los niveles educacionales más altos en cada categoría ocupacional. Lo más interesante es, sin embargo, que el nivel educacional a partir del cual y por encima del cual se produce la sobrerrepresentación, es diferente según las categorías ocupacionales. Así, la notable sobrerrepresentación de los profesionales y técnicos resulta de la que tienen dentro de ella, los padres con educación universitaria completa. Dentro de la categoría, los niveles educativos están igualmente representados al nivel de secundaria completa y subrepresentados en los niveles más bajos. En cambio, en las categorías que deben contener una mayor proporción de los estratos más bajos de la población de Costa Rica, la sobrerrepresentación de niveles educacionales dentro de la universidad comienza a veces al nivel de primaria. La subrepresentación general de estas categorías también es muy variable según niveles educacionales de sus integrantes, pero el punto de flexión aparece mucho más bajo.

En alguna medida, los niveles educacionales dentro de las categorías ocupacionales son un indicador de las diferenciaciones internas a cada una de ellas. Los que tienen altos niveles educacionales representan, seguramente, los estratos más elevados dentro de cada categoría y están sobrerrepresentados. Pero, a su vez, parece razonable la hipótesis de que, probablemente, la percepción de la importancia de los estudios como medio de movilidad ascendente, verdadera o falsa,

/ comienza a

comienza a niveles educativos más bajos para los padres de categorías ocupacionales más bajas. En las categorías más altas se tienen otros medios de mantener el status social distintos a la educación, o ésta es percibida como un medio de mantenerlos cuando es el sostén del status actual de los padres.

Esta sumaria incursión por los escasos datos existentes en materia de origen social de los estudiantes universitarios permite algunas conclusiones. En primer lugar, como en todas partes, pero menos que en muchos países de América Latina, la categoría ocupacional y el nivel educacional de los padres es un importante factor de discriminación. En segundo lugar, y con cierta independencia del anterior, parece serlo también, el lugar de residencia urbana o rural. La enseñanza superior en su conjunto es una representación deformada hacia arriba, pero no excesivamente en la comparación internacional de la población urbana en cuanto ésto puede inferirse de los datos sobre jefes de familia con ocupación urbana. En otras palabras, aunque falta mucho camino por recorrer, Costa Rica ha avanzado muchísimo en la igualación de las oportunidades de acceso a la enseñanza superior para la población urbana como producto de la enorme expansión de su sistema de enseñanza media, la que tiende a cubrir la totalidad de la población urbana.

Si los principales factores de discriminación son los que se acaban de apuntar, es bastante claro que ellos han ejercido su acción antes del ingreso a la enseñanza superior. Los progresos en la igualación de oportunidades sólo pueden venir de una mayor expansión cuantitativa de la enseñanza media para que llegue a los alumnos rurales y una mayor igualación cualitativa de los establecimientos que la integran. Medidas internas a la enseñanza superior sólo pueden tener una significación muy limitada, si es que pueden alcanzar alguna. En cuanto a la enseñanza media, la homogeneización cualitativa tiene tanta importancia como la expansión cuantitativa. Se han ensayado medidas como las de fijar cuotas por colegios de tal manera que los egresados de todos ellos tengan posibilidades de acceso a la universidad. Pero la experiencia demuestra que esta medida no puede producir efectos

/ sensibles sobre

sensibles sobre la real igualdad de oportunidades cuando los alumnos tienen niveles de preparación muy bajos. La enseñanza superior se encarga de eliminarlos muy rápidamente y a la ilusión del ingreso sucede muy rápidamente la más total frustración. Es bien sabido que todo sistema de enseñanza superior, por más democrático que pretenda ser, comporta dimensiones selectivas elitistas y, frente a ellas, los que han ingresado con niveles de formación muy bajos no tienen ninguna posibilidad.

Si las conclusiones anteriores son correctas, los progresos de la mayor igualdad de oportunidades dependen esencialmente del mejoramiento, cuantitativo y cualitativo, de la enseñanza media. Como es obvio, la acelerada expansión producida no pudo ser acompañada de la formación a niveles adecuados de cuadros docentes a un ritmo similar pero actualmente existen condiciones necesarias como para conceder una alta prioridad a los problemas cualitativos.

En alguna medida, la enseñanza superior debe recurrir a algunos instrumentos para mantener razonables igualdades de supervivencia y de producto entre los que han ingresado a ella. Aunque la discriminación ha producido antes sus efectos esenciales, es muy evidente que en la enseñanza superior existen grupos de estratos ocupacionales bajos, con padres de niveles educativos también ínfimos y con ingresos escasos. Aunque subrepresentados en relación a la población total, esos grupos no dejan de ser una parte importante de la matrícula de la enseñanza superior y el mantenerlos dentro de ella es una parte, aunque sea menor, de la cuestión de igualdad de oportunidades. Bajo diferentes formas, la educación superior incurre en gastos o en privaciones de ingreso en beneficio de esos grupos y es necesario examinar las medidas adoptadas en ese sentido.

El principio en la enseñanza superior es que los estudiantes deben pagar la matrícula. Cuando carecen de condiciones para hacerlo se hacen rebajas proporcionales, se puede llegar a la exoneración total, e incluso, a acompañar ésta de ayuda económica. Los cuadros F-15, F-16 y F-17 señalan la situación a ese respecto para las diferentes instituciones de enseñanza superior. Debe recordarse que el Instituto

/ Tecnológico sólo

Tecnológico sólo otorga becas en primer año. En los subsiguientes tiene un régimen de préstamos. En líneas generales la distribución parece corresponder bastante bien a lo que sabemos en materia de estratificación interna de los estudiantes. La proporción de becas es alta en todas las instituciones, pero es sensiblemente más elevada en la UNA. Más de un tercio de los estudiantes de la UNA cuentan con exoneración total, contra el 25 por ciento dentro de la Universidad de Costa Rica. Los criterios que se utilizan para definir las diferentes situaciones, según diversas variables en la situación familiar, parecen razonables, aunque algunos deben ser de aplicación muy difícil.

El problema más importante y más difícil de resolver con los datos disponibles, es el de si para asegurar una mayor igualdad interna de oportunidades no sería necesario ampliar la ayuda económica a los estudiantes. Efectivamente, salvo en el caso del Instituto Tecnológico en que una alta proporción recibe ayuda económica, la misma es mínima en el resto del sistema. Las becas que implican ayuda económica parecen de montos razonables, sobre todo por que van acompañadas de derechos a comedor, etc., que tienen una significación importante. La cuestión no gira tanto alrededor del monto de las becas que implican ayuda como de la muy pequeña proporción del estudiantado que alcanzan. Este es un punto que merecería un estudio especial que permitiera conclusiones firmes. Las dudas se plantean cuando se piensa, por ejemplo, que si se suman todos los matriculados de las categorías ocupacionales de 5 a 10 inclusive ambas, cuyos padres sólo tienen enseñanza primaria incompleta o carecen de estudios se llega a más del 10 por ciento de la matrícula de la Universidad de Costa Rica y en ésta sólo el 4.8 por ciento tiene ayuda económica. Parece difícil creer que, aún considerando sólo esos grupos, no hayan más personas que la requerirían para poder continuar sus estudios.

Una última cuestión, relativa a la igualdad de oportunidades, merece señalarse. En el análisis hecho hasta ahora se ha hablado del problema respecto a la posibilidad de ingresar a la enseñanza superior o de mantenerse en ella. Implícito está el postulado de que es igual el ingresar a cualquiera de las instituciones, postulado inevitable

/ porque corresponde

porque corresponde a los principios de la política adoptada en Costa Rica y porque no tenemos datos que permitan hacer el análisis de otra manera. Sin embargo, no podría dejar de señalarse, que es muy dudoso que ese postulado sea verdadero subjetivamente. La Universidad de Costa Rica recluta sus alumnos en estratos sociales más altos y es muy probable que sea percibida como la mejor. En otras palabras, es razonable pensar que se está produciendo un fenómeno de estratificación intensa de la enseñanza superior. Por otro lado, también es cierto que las nuevas instituciones están contribuyendo en forma más intensa a la democratización de la enseñanza superior. Sin embargo, de acentuarse la estratificación interna, las oportunidades ofrecidas serán cada vez mayores de continuar la expansión del sistema pero cada vez serán miradas como menos iguales.

2. Algunas hipótesis sobre igualdad de oportunidades en el futuro

En primer lugar, cabe esperar que con la expansión de la enseñanza media y el aumento de su cobertura respecto a la población rural la desigualdad de oportunidades de ésta respecto a la urbana se atenúe considerablemente, aunque es obvio que continuará existiendo.

También cabe esperar que la gran expansión educativa disminuya gradualmente el peso discriminatorio de las diferencias en los niveles educacionales en relación al presente aunque ese proceso tiene un límite.

Si se deja de lado a agricultores, ganaderos y afines que serán los más beneficiados por la hipótesis del párrafo 1, es un hecho notable que una fuerte subrepresentación sólo se da, claramente, respecto a los pensionados, otros artesanos y operarios y los obreros y jornaleros. En lo que se refiere a estas categorías, cabe incluir una duda, salvo para los pensionados, por la enorme sobrerrepresentación en que aparecen en la UNA. Cabe la hipótesis de que en no mucho tiempo la subrepresentación va casi a desaparecer.

Las hipótesis anteriores suponen la continuidad de una política de expansión de la enseñanza superior que, aunque no continúe con tasas de crecimiento tan notables como las del pasado, lo haga superando el

/ crecimiento de

crecimiento de la población. Suponen también, en cuanto las categorías ocupacionales ser tan complejas, políticas tendientes a favorecer a los integrantes más desfavorecidos de cada una de ellas. Suponen, por último, que se producirá una cuasi universalización del ingreso a la Enseñanza Media lo que implica una política de expansión para alcanzar, sobre todo, a la población rural.

Si las hipótesis y supuestos anteriormente señalados se dan en la realidad, cabe esperar que se cumpla otra hipótesis de formulación más compleja. Los niveles educacionales por sí mismo van a discriminar cada vez menos, lo que producirá una tendencia a hacer que la discriminación pase de los niveles a las instituciones que permiten adquirirlas. Los grupos sociales más altos tenderán a reservarse cada vez más las instituciones educativas consideradas como mejores y si es necesario, a crearlas. Los que vayan a ciertos colegios secundarios entrarán a ciertas universidades y los egresados de esas serán remunerados mejor que los de otras. Esta tendencia, que ya empieza a manifestarse, como lo indican las cifras mencionadas en la Introducción, se hará más fuerte en el futuro como lo demuestra la experiencia de otros países y como corresponde al proceso de creación social de nuevos mecanismos discriminatorios cuando la eficacia de los antiguos se ha destruído considerablemente. La tendencia no tiene por qué triunfar fatalmente, lo que es inevitable y a esto se refiere la hipótesis, es que se fortifique. La amplitud de un triunfo o su fracaso depende de una decisión política que sólo el Estado puede tomar de querer contrabalancearla. En otras palabras, a medida que las hipótesis de una mayor igualdad de oportunidades se acentúen, también se acentuarán los esfuerzos de muchos grupos sociales de escapar a esa igualación por la creación de nuevos mecanismos.

Uno de los instrumentos de los estratos altos para escapar a las tendencias antes señaladas son los estudios de post-grado, particularmente en el extranjero. El CONAPE es muy importante para contrabalancear esa tendencia y esa importancia aumentará en el futuro si se lo quiere hacer servir a ese propósito.

/ Es muy

Es muy difícil formular hipótesis acerca del papel futuro de la UNED o, lo que es más probable, acerca de sus múltiples papeles futuros. Una hipótesis posible es que la UNED sirva para completar los estudios de los desertores del sistema universitario que presionarán para obtener que fortalezca ese papel. Otra hipótesis, es que desarrolle una línea de "refrescamiento" de los profesionales en servicio como se prevee, pero parece menos probable que hayan presiones importantes en ese sentido. Por último, otra hipótesis, la más deseable pero la menos probable salvo que detrás de ella haya una voluntad política firme es que la UNED sirva de vehículo a una educación de nivel superior sin fines profesionales, es decir, que se oriente a perseguir la elevación del nivel educacional y cultural de la población costarricense.

V. ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR

El Estado ha financiado la Educación Superior en Costa Rica a través de aportes globales del Presupuesto Fiscal, que en 1977 representaron más de un 86% del ingreso total de las universidades y provino casi en su totalidad del rendimiento de varios impuestos que constituyen el "Fondo para el financiamiento de la Educación Superior", aprobado por la Ley Nº 5909 de Junio de 1976.

Este sistema de financiamiento tiene dos características principales. La primera, por ser un aporte global no permite conocer la parte que se destina a los distintos programas de las universidades y, la segunda, en parte consecuencia de la anterior, no hay relación directa entre los que reciben los beneficios de la Educación Superior y los que pagan su costo.

Por lo general, se acepta que el Estado financie las inversiones básicas o infraestructura de las universidades (terrenos, edificios, mobiliario, equipamiento de laboratorios y bibliotecas). En el caso de Costa Rica estas inversiones se financiarán en los próximos años con el crédito concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo y los fondos de contraparte que aporta el Gobierno.

En consecuencia, el análisis que se hace a continuación se refiere al financiamiento de los gastos en docencia, en investigación y acción social y en equiparación de oportunidades.

1. Docencia

Los gastos en docencia están constituido por el pago del tiempo que el personal académico directivo y administrativo destina a esta función, y por los gastos de consumo correspondientes.

Se ha estimado que el 50% del aporte corriente que el Estado hace a las universidades se destina a los gastos en docencia, y el otro 50% se gastaría en investigación y acción social.

/Son los

Son los gastos en docencia los que están más directamente ligados con el beneficio que obtienen los alumnos de la Educación Superior. Por lo tanto, es principalmente el financiamiento de estos gastos el que debería modificarse si se desea establecer una relación más directa entre el beneficiario y el que paga el costo de la Educación Superior.

a) La situación actual

En el caso de Costa Rica el financiamiento universitario proviene principalmente de los contribuyentes del Impuesto a la Renta, puesto que el cobro de matrículas se destina principalmente a la equiparación de oportunidades. Entre los contribuyentes existen unos que obtuvieron enseñanza universitaria y otros que no la obtuvieron. En el ejercicio correspondiente a los años 1971/1972, para el cual se dispone de información detallada, el impuesto pagado por empleados y pensionados alcanzó al 21% de la recaudación del Impuesto a la Renta y se calcula que aproximadamente el 75% del porcentaje anterior corresponde a pagos efectuados por profesionales, esto es el 15.5% del total. El saldo de la recaudación por Impuesto a la Renta corresponde en un 71% a Sociedades y en 8% a empresas individuales.

Si en algo ha cambiado la situación tributaria para los profesionales ha sido en su beneficio, ya que no se han actualizado los niveles absolutos de presunción de renta establecidos en el año 1972 y, en cambio, desde ese año hasta la fecha, ha habido desvalorización monetaria y actualizaciones en el monto del mínimo no imponible y en las deducciones personales establecidas por ley. No obstante lo anterior, el número de profesionales ha aumentado en forma tan notable en los últimos años que es posible que su participación en el monto recaudado del Impuesto a la Renta se haya mantenido o aún aumentado levemente en relación a la que tenían en el período 1971/1972.

En cuanto a las tasas que afectaban la renta imponible de los profesionales se ha estimado que la tasa efectiva que se aplicaba a los profesionales empleados en el sector privado superaba levemente el 4% y para los empleados en el sector público resultaba apenas superior al 3%.

/Los antecedentes

Los antecedentes anteriores permiten afirmar 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.

Por otra parte, como ya se ha dicho, los estudiantes no contribuyen al financiamiento de los gastos docentes de las universidades ya que en los casos en que existe el pago de matrícula su recaudación se destina principalmente a financiar las becas y, en una proporción menor, a financiar gastos de perfeccionamiento del personal.

En síntesis, los alumnos que ingresan a la Educación Superior, lo que de por sí constituye un privilegio, no pagan el valor de su educación. Esto equivale a la donación de un capital que posteriormente produce una rentabilidad, que se expresa generalmente en el mayor ingreso que obtienen los profesionales en relación con el de aquellas personas que no han logrado una formación universitaria.

Si se desea eliminar esta donación de capital habrá que determinar, por una parte, la forma en que se ligue más directamente el pago del costo de la enseñanza con el que recibe el beneficio de ella y, por otra, la manera de evitar que esto se constituya en un factor discriminatorio en contra de los estudiantes provenientes de los sectores de bajos ingresos.

b) Bases de una alternativa

Aceptado el principio de que los beneficiarios deben financiar parcial o totalmente el costo de la docencia en las universidades, se deberán definir previamente los criterios que se adopten respecto a las siguientes cuestiones:

- i) Si el pago individual se hace en función del costo de los estudios o de la capacidad de pago del beneficiario o de su familia.
- ii) Si es en función del costo, se deberá determinar si se refiere al costo promedio de la universidad o al costo de la carrera que sigue el alumno.

/iii) Si es

- iii) Si es en función de la capacidad de pago debe determinarse si se refiere a la de la familia o la del beneficiario.
- iv) Si se sigue el criterio de pago durante el período de estudio se referirá a la capacidad de pago de la familia.
- v) Si se sigue el criterio de pago diferido se referirá a la capacidad de pago del que recibe el beneficio.
- vi) Cualquiera que sea el criterio que se adopte, se debería establecer un sistema que elimine la discriminación por razones económicas en contra de los alumnos de escasos recursos.

En el caso de Costa Rica se debe considerar que cerca de la tercera parte de los profesionales son profesores y que su remuneración no permite pagar el costo promedio de la educación. Además existen otros profesionales que están en la misma condición, por lo tanto, una alta proporción de profesionales no estaría en condición de pagar el costo medio de la Educación Superior, ni tampoco el costo medio de su propia carrera.

Las consideraciones anteriores conducirían a inclinarse por un sistema de financiamiento que considere principalmente la capacidad de pago de los beneficiarios de la Educación Superior. Aceptado este criterio debería resolverse si se establecerá un sistema de pago al contado o diferido. En general, todo sistema de pago al contado debe ir acompañado de la creación de un sistema de crédito o préstamos, al cual podrían acudir los estudiantes que no estuvieran en condiciones o no desearan pagar su educación en el momento en que la están recibiendo.

Normalmente la capacidad de pago de los estudiantes es la de sus respectivas familias. Por lo tanto, el valor que corresponda pagar a cada estudiante dependerá de la situación presente de la familia y no de la capacidad de pago del estudiante después de haber adquirido el conocimiento impartido en la universidad.

/En este

En este sistema, en que se considera la capacidad de pago de la familia existirían cuotas diferenciadas que van desde cero a una cierta suma, cuyo promedio ponderado debe ser igual al costo de la docencia. La aplicación de este sistema es administrativa-mente engorroso y de difícil control.

Otra posibilidad dentro del sistema de pago diferido es cobrar un impuesto adicional a los profesionales y a los estudiantes que se retiran después de haber cursado el primer año de la Enseñanza Superior, de tal manera que fuesen directamente los beneficiados con la enseñanza universitaria los que financiaran los gastos en docencia.

Para mantener el criterio de la capacidad de pago, aunque con algunas restricciones, podría establecerse un impuesto que gravaría la diferencia entre una presunción de renta del egresado de la enseñanza media y la renta presunta que rige actualmente para los profesionales. La restricción radica en que los profesionales que obtienen una remuneración efectiva superior a la presunta, generalmente declaran la menor y, por lo tanto, no corresponde a su capacidad de pago real.

Tomando como base las rentas medias del Servicio Civil para cargos que requieren segunda enseñanza (¢ 20 000 anuales) y considerando las rentas presuntas que actualmente rigen para los profesionales (estas rentas no han sufrido reajuste desde 1972) podría financiarse la formación de los estudiantes que se gradúan mediante el cobro de una tasa de 5% aplicada sobre la parte de la renta que exceda de ¢ 20 000.

Si se considera que el promedio de las rentas presuntas actuales es de aproximadamente ¢ 44 000 al año y que el mínimo exento sería de ¢ 20 000, la renta imponible anual por profesional sería de ¢ 24 000. Si se aplica la tasa de 5% señalada anteriormente, el rendimiento promedio anual por profesional sería de ¢ 1 200; suma que multiplicada por el número de declarantes estimados en 32 000 profesionales (año 1977), se llegaría a que el rendimiento anual del impuesto adicional propuesto alcanzaría a ¢ 38 400 000.

/Si se

Si se actualizan los niveles de renta presunta vigentes, con seguridad este rendimiento se duplicaría, con lo cual se estaría financiando las dos terceras partes del costo de la docencia en 1977.

En los períodos de rápida expansión del sistema de Educación Superior se produciría un desfinanciamiento que el Estado debería financiar temporalmente.

En esta forma podría financiarse una alta proporción del costo de docencia de los estudios de todos los alumnos que se gradúan en un tiempo razonable, un año más que la duración teórica de la carrera hasta que obtengan el primer título profesional. Restaría por financiar el costo de los desertores, el tiempo adicional de los que demoran más de lo previsto (el tiempo promedio para obtener un bachillerato en la UCR es de 7.4 años en lugar de 4 teóricos) y los programas para graduados.

Respecto a los desertores, se propone financiarlos por el Estado si aprueban menos del 20 por ciento de los créditos correspondientes al primer título y el resto mediante el cobro a través de un sistema similar al de los profesionales, pero con tasas menores.

- 1% entre 20 y 40% de los créditos de su carrera aprobados;
- 2% entre 40 y 60% de los créditos de su carrera aprobados;
- 3% entre 60 y 80% de los créditos de su carrera aprobados;
- 4% entre 80 y 100% de los créditos de su carrera aprobados.

En el caso de los alumnos que prolongan sus estudios, se propone cobrarles el costo de docencia a partir del segundo año después de cumplir el tiempo teórico de duración de su carrera. Para cubrir estos gastos podrían otorgarse préstamos a través de CONAPE.

Los alumnos que se inscriban en programas de graduados en el país o en el extranjero podrían financiarse a través de préstamos otorgados por CONAPE. Estos préstamos serían cancelados por el

/Estado o

Estado o las universidades cuando sean estas instituciones las que envían al estudiante a perfeccionarse y mientras continúe sirviendo al Estado o a las universidades.

Un sistema como el descrito anteriormente tiene la ventaja de mantener la Educación Superior gratuita para los estudiantes de bajos recursos mientras permanecen en ella, recupera el costo incurrido en los que desertan, penaliza a los estudiantes que realizan sus estudios en un período anormalmente largo y tendería a cobrar el costo de la docencia de la enseñanza superior a quienes efectivamente se han beneficiado con ella.

Quedaría pendiente el caso de los estudiantes cuya situación requiere compensar parcial o totalmente el costo de oportunidad.

2. Igualación de oportunidades

En la actualidad existe un sistema de becas en la UCR y UNA financiado mediante el pago de matrícula. Es recomendable mantener este sistema y destinar el total de los recursos a becas, financiando con otros recursos el gasto en que se incurre por concepto de perfeccionamiento del personal.

Aún las becas con ayuda económica pueden ser insuficientes para cubrir el costo de oportunidad de los estudiantes. Para cubrir esta diferencia eventual se propone además que CONAPE abra un sistema de créditos para suplementar las becas. Para los efectos de reducir el gravamen que implicaría en el futuro para esos estudiantes el pago del impuesto especial y el servicio del crédito, se pueden conceder éstos sin intereses.

Además sería recomendable que el Consejo de Rectores estudiara la posibilidad de establecer un fondo de compensación de becas entre las universidades, ya que el nivel de ingreso de los grupos familiares a que pertenecen los alumnos es muy diferente, siendo claramente superior en la Universidad de Costa Rica.

/3. Investigación

3. Investigación y acción social

Los gastos en que incurren las universidades en sus funciones de investigación y acción social son, en la actualidad, casi totalmente financiados por el Estado y equivalen aproximadamente al 50% de los gastos corrientes de las universidades. Teóricamente no habría razón que impida pensar que una proporción importante del tiempo dedicado a la investigación podría destinarse a investigación aplicada y ser parcialmente pagada por los beneficiarios del sector público y/o privado. En la actualidad la venta de servicios de las universidades constituye una proporción muy baja de sus ingresos (1.3% en 1976).

En otro capítulo de este Informe se señala que es posible disminuir los requerimientos docentes, lo que podría redundar en disminuciones del costo de docencia o en liberación de tiempo para la investigación en porcentajes que pueden fluctuar entre 15 y 20 por ciento para el conjunto de las universidades.

También se señala que las normas actuales suponen que por cada hora de clase directa hay 1.5 horas de preparación, consulta con los alumnos, etc. El tiempo no dedicado a las actividades docentes se emplearía en investigación y acción social. Este tiempo no se refleja de manera suficiente en las asignaciones específicas de las vicerrectorías respectivas ni en las publicaciones de las universidades.

En realidad, tras este sistema parece ocultarse una forma de compensación que sólo encuentra su justificación por las bajas remuneraciones asignadas a las labores docentes.

Sería aconsejable examinar más detenidamente las remuneraciones del personal docente de las universidades y pagar por las horas reales de clase lo que corresponda, para poder determinar así con claridad el tiempo efectivamente disponible para la investigación y acción social.

/Hecho esto

Hecho esto podría pensarse en aprovechar en forma completa la capacidad instalada de investigación de las universidades. El Estado deberá seguir financiando la investigación, pero dentro de ésta debería distinguir entre la básica o pura y la aplicada. Para la primera se entregaría un aporte global cuyo uso sólo requeriría ser justificado ante los mecanismos propios de las universidades. La segunda, en cambio, podría estar constituida por un Fondo de Investigación contra el cual se financiarían proyectos específicos solicitados a las universidades por las distintas organizaciones del sector público.

Este Fondo de Investigación debería cumplir el doble propósito de promover el interés del sector público en contratar los servicios de las universidades y de alentar en éstas la creación de organismos de servicios destinados a la contratación de investigaciones con el sector público o privado.

/VI. RECOMENDACIONES

VI. RECOMENDACIONES

A. ORIENTACIONES DE POLITICA

1. Considerando que la cobertura de los diversos niveles de la educación ha alcanzado ya valores satisfactorios y que los programas en marcha la llevarán a valores aún más altos en los niveles medio y superior, se recomienda concentrar en los próximos años un mayor esfuerzo en lograr mejoras cualitativas, sin rebajar los porcentajes de cobertura alcanzados.

En especial se recomienda organizar un programa conjunto entre las universidades y Ministerio de Educación para coordinar los programas de cuarto ciclo medio y primeros años de universidad.

2. Parece imprescindible establecer un sistema, al nivel de la Enseñanza Media, que utilizando los recursos de las asignaciones familiares, proporcione una ayuda efectiva a los estudiantes de los estratos socio-económicos más bajos para poder continuar con éxito sus estudios.

3. Para el conjunto de la Educación Superior y como consecuencia de su gran expansión, la calificación actual del personal debe considerarse relativamente insatisfactoria, tanto para las labores docentes como para las de investigación que deben realizar.

Considerando las tasas de crecimiento del alumnado previstas hasta 1985 y el desarrollo de nuevas áreas de trabajo, la calificación del personal académico se transformará en un problema crítico en los próximos años. Para lograr que los niveles medios de calificación de la UCR en su sede central se mantengan en el resto de las sedes y en las restantes universidades se requerirá calificar a nivel de postgrado un número que estimamos en 600 académicos.

El desarrollo de los programas de graduados en el país será necesariamente lento para mantener su calidad. Esto obliga a pensar en un programa de formación de académicos en el extranjero que debería ser financiado a través de CONAPE.

/Dada la

4. Dada la importancia de la actividad de investigación sería conveniente asignar más racionalmente el tiempo que los académicos dedican a esta actividad e integrar equipos humanos más amplios que den continuidad a las líneas de investigación, lo que mejoraría las oportunidades de formación para el personal joven.

5. La organización administrativa para la investigación debería tener mayor autonomía para definir sus objetivos y especialmente evaluar sus resultados.

El modelo de institutos creados en la Sede Central de la Universidad de Costa Rica puede servir de base.

6. La utilización de los sistemas de procesamiento de datos en las universidades debe revisarse, pasando de los procesos parciales a un sistema integrado.

Las normas de los sistemas deberían ser estudiadas en conjunto por las Universidades, OPES y el Gobierno de modo de satisfacer los requerimientos de todos.

Al cambiar los sistemas debe conservarse el máximo de información histórica sin la cual se hace muy difícil la planificación.

7. La capacidad administrativa de las universidades no es adecuada para los requerimientos futuros en materia de planificación, gestión y control. Deberá capacitarse personal con este objeto.

Los gastos actuales en administración son elevados y justifican una revisión general del sistema.

8. El sistema de planificación universitaria centrado en OPES debería contar con unidades de programación en las propias universidades, este problema es especialmente claro en el caso de la Universidad de Costa Rica.

9. El Gobierno debería tener una participación más activa en la determinación de la política de educación superior, especialmente en la determinación de objetivos generales, necesidades de recursos humanos, política científica y aprovechamiento de los recursos asignados a la educación superior.

/Para implementar

10. Para implementar la idea del punto anterior, se recomienda crear un comité interministerial permanente (Educación, Hacienda, Ofiplan) con su propio grupo de estudio, que elabore las políticas del Gobierno en materia de educación postsecundaria y desarrollo científico tecnológico.

11. A través de los mecanismos sugeridos en los puntos anteriores u otros que se estime convenientes el Gobierno debería participar más activamente en la coordinación interuniversitaria, especialmente en la creación de nuevas universidades o sedes, niveles de enseñanza profesional, programas integrados de investigación, etc.

12. Establecer un sistema de financiamiento del costo de la docencia de la Educación Superior basado en un impuesto adicional que afecte el diferencial de ingreso obtenido por los profesionales.

13. Ampliar el sistema de préstamos de CONAPE para cubrir los siguientes propósitos:

a) Educación de post-grado

b) Financiamiento del costo de oportunidad de los estudiantes de bajos ingresos en los casos en que las becas de ayuda sean insuficientes.

14. Destinar el total de la matrícula al financiamiento de becas.

15. Estudiar la conveniencia de que los aportes que el Gobierno hace a las Universidades tenga fines más específicamente determinados que los actuales.

16. En relación con lo anterior se considera conveniente la creación de un fondo destinado a financiar las investigaciones que requiera el sector público.

B. INVESTIGACION E INFORMACION

17. Tanto desde el punto de vista de una mejor eficiencia del sistema educativo como de obtener avances hacia una mayor igualdad de oportunidades es indispensable realizar estudios sobre las causas de deserción particularmente al nivel medio y post-secundario. Estos estudios deben

/centrarse en

centrarse en la investigación de las causas socio-económicas y en los aspectos internos del sistema educativo comparando en lo posible desertores y no desertores. No importa tanto un estudio exhaustivo de todas las causas como el de aquéllas que pueden corregirse mediante medidas adecuadas de política.

18. Debe realizarse una investigación acuciosa del sistema de becas y de préstamos en la enseñanza superior. En principio parece necesario ampliar ese sistema; pero tan importante como es en conocer el grado de eficacia del mismo y cuales son los umbrales mínimos a partir de los cuales, según las diferentes situaciones de los alumnos y sus familias, pueden esperarse resultados positivos sobre la igualación de oportunidades.

19. El estudio anterior debe coordinarse con una investigación, en lo posible permanente, de seguimiento de los alumnos de la educación superior que permita conocer sus atributos socio-económicos principales, tanto al ingreso y las etapas intermedias como al egreso. Este conocimiento es básico para medir la eficacia de las políticas que se adopten puesto que debe esperarse que ellas conduzcan a una disminución de las diferencias entre la composición socio-económica en el momento del ingreso y la del egreso.

20. Deberían proseguirse los estudios de costos iniciados de modo de precisar más los parámetros óptimos de funcionamiento, como tamaño de cursos, asignación de tiempo del personal, especialización, etc.

21. Con el fin de reunir la información sobre recursos humanos y empleo, que requería este Informe, se diseñó un sistema que permitió la normalización entre las diversas fuentes existentes.

El sistema comprende: los censos económicos y de población; las encuestas de hogares sobre empleo y desempleo; el I Censo de Recursos Humanos del Sector Público; los registros y archivos de información de la Dirección General del Servicio Civil y del Servicio Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; las bolsas de trabajo y los servicios de empleo de las instituciones públicas y privadas existentes en el país y los avisos sobre empleo en la prensa diaria.

/Durante el

Durante el estudio se pudo mostrar el funcionamiento del sistema con base en la información del año 1977 y se entrenó personal en cada institución y dependencia para la operación del mismo.

Se recomienda continuar la operación de este sistema, lo que permitiría mantener actualizada la información sobre recursos humanos y empleo con base a un inventario de recursos humanos del sector público.

La información permitirá un mejor conocimiento para la toma de decisiones en materia de políticas de empleo; educación, inversiones y ciencia y tecnología y puede facilitar la coordinación entre ellas. 22. Se recomienda realizar investigaciones que comparen los contenidos curriculares de la educación post-secundaria con sus posibilidades de aplicación en las tareas que cumplen en el trabajo las distintas ocupaciones, es decir, con la descripción de puestos correspondiente a cada puesto o cargo, y con los requisitos exigidos para ocupar un puesto.

Estos estudios realizados por sectores, por ramas de actividad y por ocupaciones, permitirían conocer en detalle el subempleo en términos de lo que los patrones de tecnología en la producción directa y en la administración pueden aprovechar del potencial de recursos humanos de que dispone el país.

Actualmente se realizan esfuerzos en este sentido por diversas instituciones. Sería recomendable coordinar y orientar estos esfuerzos.

•

•

•

•

