

Administración y Financiamiento de la Educación

Estudios Empíricos para
el Caso Argentino

Juan Ignacio Doberti

Capítulo 6. La Gratuidad, la Equidad y el Financiamiento de la Educación Superior

La educación superior constituye el nivel de enseñanza que mayor crecimiento ha tenido desde la segunda mitad del siglo pasado en todo el mundo, en una tendencia que incluso se ha acelerado en las últimas décadas¹. Algunos factores que explican la masificación educativa son: el incremento de la participación de la mujer en las actividades vinculadas al conocimiento, el desarrollo económico, la diversificación en la oferta de estudios y los mayores requisitos que impone el mercado laboral.

El gasto público universitario también ha crecido en forma incesante desde la segunda mitad del siglo pasado, ya sea medido en valores absolutos, en la participación en el P.B.I. o en la participación en el gasto público educativo. Esto indica que la sociedad ha dedicado una proporción cada vez más alta de su ingreso para solventar los gastos de la educación superior.

Sin embargo, el aumento del gasto público ha sido de menor magnitud que el aumento del estudiantado, lo que generó una merma del gasto por alumno. Es decir que, si bien se logró incorporar a nuevos sectores sociales a las universidades, no se les financió su educación tal como se había hecho en el pasado. Además, es necesario remarcar que el alumno universitario cuesta más que el de los niveles previos², lo que implica otro problema para su financiamiento. Si a esto se suman los problemas presupuestarios comunes a la mayoría de los países, resultan evidentes las dificultades para enfrentar esta compleja situación.

¹ En Doberti (1999) puede advertirse el incremento de las tasas de escolarización de este nivel educativo. En el trabajo de Eicher (1998) se cuantifica el pasaje de una educación superior elitista a una masiva para el caso europeo entre 1955 y 1994. Brunner (1994) llega a una conclusión similar para el caso de América Latina entre 1950 y 1990.

² En Doberti (1999) se cuantifica este fenómeno con una desagregación por continente.

Ante este escenario, el desafío consiste en hacer compatibles a la equidad y la calidad en el sistema universitario, es decir que debe procurarse una educación masiva, no elitista, y de buen nivel académico.

6.1. Fuentes de Financiamiento

Las formas alternativas para solventar los costos de las universidades son básicamente tres³: el financiamiento público, el financiamiento privado y el financiamiento mixto, es decir una combinación de las dos primeras alternativas⁴.

Un argumento que justifica el financiamiento público a las universidades es el de las fallas del mercado para la provisión del servicio educativo en un nivel óptimo desde el punto de vista social. La falta de información de los individuos sobre las ventajas de realizar el esfuerzo de continuar los estudios, más la natural aversión al riesgo para una inversión con resultado indeterminado, como es la inversión en el capital humano, son algunos ejemplos que explican la necesidad de la participación del Estado en el financiamiento universitario. En esta misma línea se mencionan los argumentos referidos a los problemas de funcionamiento de los mercados de capitales y al fomento a la equidad a través del impulso a la movilidad social ascendente que promueven los estudios universitarios.

Las externalidades positivas al resto de la comunidad son otro factor contrario al financiamiento únicamente privado del sistema universitario, puesto que desde el punto de vista individual no se contemplarían ciertos beneficios sociales. Algunos ejemplos de estas externalidades positivas son: a) el avance del conocimiento que se disemina al conjunto de la población, sobre todo en ciencias básicas, por

³ Nótese que en este trabajo se aborda la problemática del financiamiento público o privado de la educación, pero no la prestación pública o privada del servicio, que constituye otro debate influenciado por el primero pero que incorpora otras variables.

⁴ En Morduchowicz (2003) se clasifican las fuentes de financiamiento educativo en cinco alternativas: 1) presupuestaria; 2) impuestos (de asignación específica); 3) el sector privado; 4) la concurrencia de los distintos niveles de gobierno; y 5) la ayuda externa. Por el contrario, en este escrito, las fuentes 1), 2) y 4) se consideran englobadas en el financiamiento público y la ayuda externa dependería de quién se endeudara, si el sector público o el privado.

lo que el mercado no tendría incentivo en realizar una inversión que generaría beneficios no apropiables por el inversor; b) la contribución de los graduados al crecimiento económico del país en su conjunto; c) el incremento de la movilidad social; y d) la disminución de comportamientos antisociales como la delincuencia, y el incremento de las conductas positivas como, por ejemplo, los hábitos sanitarios.

Además existe un argumento fiscal a favor del financiamiento público. Éste indica que si los graduados universitarios obtienen un diferencial de ingreso derivado de su paso por la universidad, entonces deberían pagar una tasa mayor del impuesto a las ganancias una vez que empiezan a percibir un mayor salario, devolviendo el esfuerzo que la sociedad realizó en su formación. Pero no deben pagar mientras cursan sus estudios por una fuente de ingresos que aún no perciben, puesto que la misma se generará en el futuro.

Otro argumento para justificar el financiamiento público es el de los bienes “preferentes” o “meritorios” e indica que la sociedad en su conjunto, a través del Estado, puede estar en mejores condiciones que el mercado para adoptar las decisiones que permitan obtener un beneficio social mayor, y en consecuencia debe resolverse en forma centralizada el monto de recursos que debe volcarse a la educación superior, en forma similar a lo que ocurre con los museos o las bibliotecas públicas. Este concepto implica que no son las fallas del mercado las que inducen al financiamiento público sino que es precisamente la sustitución de la lógica de la interacción entre la oferta y la demanda por una lógica basada en principios morales la que debe determinar las prioridades en el financiamiento.

Una última razón para fundamentar el sostenimiento estatal del nivel superior de estudios se vincula con un argumento de tipo político, que enfatiza las relaciones de poder en la sociedad. En este sentido, la introducción de modalidades de mercado o de cuasi-mercados, tendería a estratificar los circuitos sociales por niveles socio-económicos en lugar de propender a la integración social o a la diferenciación por valores tales como el mérito o el esfuerzo. Además, en la medida en que se introdujera

el arancelamiento, el Estado podría reducir las transferencias de dinero porque las universidades tendrían como mecanismo compensatorio el aumento de los aranceles, con lo cual éstas perderían fuerza en su negociación con el Estado⁵.

Por otro lado, la postura a favor del financiamiento privado de las universidades sostiene que éste es el camino para fortalecer la equidad, la eficiencia y la calidad en las casas de altos estudios. Al respecto, la teoría del capital humano afirma que el principal beneficiario del sistema universitario es el estudiante, que percibirá un ingreso más elevado en el futuro por los conocimientos adquiridos en su paso por la universidad. Por lo tanto, por un criterio de equidad, quienes son los mayores favorecidos deben financiar su educación, sobre todo teniendo en cuenta que los sectores sociales que acceden a las universidades serían los de mayores ingresos. Esto debería ser complementado por un sistema de becas (Ginestar et al; 1990) o créditos a los estudiantes de escasos recursos y buen rendimiento académico, de modo de permitir el acceso de nuevos sectores sociales a las universidades, los que sin una ayuda externa no pueden hacerse cargo del costo de oportunidad motivado por la no percepción parcial o total de un salario durante el período de estudios.

Además cuando no se paga por el servicio educativo puede haber un consumo excesivo o descuidado, que en el caso universitario se manifestaría en la pérdida de tiempo, el alargamiento de las carreras, etc. Entonces, al no percibir los estudiantes el costo generado para impartirles la enseñanza habría un uso ineficiente de los recursos, siendo mejor que los alumnos internalizaran el costo educativo a través del pago de este producto, tal como se hace en los mercados no regulados.

El pago de aranceles por parte de los alumnos, puede producir un doble efecto tendiente a mejorar la calidad de las universidades. Por un

⁵ Un caso de cambio en las relaciones de poder a través de la introducción de mecanismos de mercado en la educación se observó en Chile, donde en la educación básica primero, en los 1980s, se instrumentó el sistema de bonos mediante el cual el financiamiento público podía ser aplicado a cualquier escuela estatal o privada, en la medida en que estas últimas no cobraran aranceles. Posteriormente, en 1993, al alterarse las relaciones de poder, la presión del sector privado logró que el financiamiento público fuera simultáneo con el cobro de aranceles, financiando el sector público a un sistema fuertemente segmentado.

lado los alumnos, al convertirse en “estudiantes-clientes”, pueden exigir un servicio de mayor nivel y no tolerar ciertas falencias, que al no solventar directamente los costos generados no exigirían. Es decir que la situación de aportantes o clientes implicaría un rol de los alumnos frente al servicio recibido de mayor demanda que su simple condición de ciudadanos. Asimismo, las universidades, al tener ingresos propios en forma independiente del Estado, podrían incrementar su autonomía, y su capacidad de innovación y respuesta frente a nuevos desafíos. Sin embargo, puede argüirse que al ser las universidades dependientes del pago de aranceles, podría bajarse la exigencia académica para no perder recursos o, al menos, entrar en juego estas variables en lugar de primar valores extra-económicos.

La relación principal-agente es un concepto utilizado en la literatura económica que alude a la capacidad de quien tiene la autoridad legítima para lograr subordinar la acción de su dependiente. Por ejemplo, en una empresa el principal es el accionista y el agente el empleado y en el campo de la salud el principal es el paciente y el agente el médico. Volviendo al tema educativo, el financiamiento privado es visto por algunos como una forma más adecuada del principal (el alumno) para encuadrar las funciones del agente (los trabajadores de la docencia y de las funciones anexas). En esta línea se considera que el sector público tendría mayores dificultades que el sector privado para procesar la información necesaria para determinar la cuantía y la distribución de los recursos necesarios para la prestación del servicio educativo, si bien este argumento también es utilizado en forma inversa, considerando que son mayores las dificultades del sector privado⁶.

Por último, quienes abogan por un financiamiento mixto público-privado, consideran que existen fallas en el financiamiento a través del mercado, pero también creen que se incrementa la equidad y la eficiencia

⁶ Las dificultades de información para determinar los recursos que deben volcarse al sistema educativo son enormes y estos deben ser asignados en una proyección que debería considerar al menos los 40 años siguientes, en decisiones que redundarán en forma difícilmente predecible tanto para la vida laboral y personal de cada individuo como para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, no resulta claro si el sector público o el privado está en mejores condiciones para adoptar una decisión que maximice el bienestar individual y social, suponiendo que estos fueran compatibles.

del sistema a través del cobro de aranceles ligado a un sistema de becas a los alumnos de escasos recursos. Resulta interesante advertir que algunos de los argumentos a favor del financiamiento público o del financiamiento privado no son contrarios a un financiamiento mixto (no debe incluirse en esta categoría al argumento de los bienes preferentes). De hecho, que los estudiantes incrementen su capital humano y obtengan luego un salario mayor, o que las universidades se vuelvan más innovadoras y sean más exigidas por los alumnos que aportan a su sostenimiento, no son razones que invaliden el aporte público para financiar las actividades de investigación u otro tipo de gastos que no podrían costearse sólo con las contribuciones estudiantiles. Del mismo modo, la existencia de externalidades positivas o la aversión al riesgo de los alumnos, si bien justifican la participación del Estado en el financiamiento universitario, no implican que no puedan cobrarse aranceles por la parte del servicio educativo que es apropiable por los estudiantes.

Con respecto al argumento fiscal sobre el cobro de contribuciones estudiantiles⁷, que indica que no debe cobrarse a los alumnos por una renta aún no generada, el mismo es discutible en virtud de que el Estado suele cobrar múltiples servicios en el momento de proveerlos, y no cuando los mismos generan un beneficio al contribuyente. Pero más importante aún es reparar en que el cobro de una tasa diferencial (mayor) al impuesto a las ganancias de los graduados universitarios, también constituye un sistema de arancelamiento de la enseñanza, sólo que con un diferimiento en el momento del pago.

En los casos de financiamiento mixto público-privado, cuánto le correspondería al Estado y cuánto al sector privado (sumando aranceles estudiantiles, aportes empresarios, donaciones, etc.) en el sostenimiento de las universidades resulta indeterminado, ya que hasta el momento no ha sido posible establecer con precisión en qué medida el beneficiario de

⁷ En el libro de Hidalgo (1994) se expresa que *“la renta educativa se genera fuera del sistema educativo, cuando la capacitación se transforma en esfuerzo de trabajo y ésta se vende en el mercado. Este ingreso diferencial lo captan las personas físicas y jurídicas que se benefician directa o indirectamente de la actividad que realiza la universidad (educación, investigación y extensión). Por consiguiente la capacitación no es base imponible”*. Hauptman (1998) menciona el mismo racionamiento.

la enseñanza es el alumno y en qué medida lo es la sociedad en su conjunto, más allá de que las posibilidades de captar recursos dependen de las particularidades del contexto socio-económico en que esté inserta cada universidad⁸.

En sentido estricto, también podría interpretarse que en la actualidad existe un financiamiento mixto de la educación superior, porque si bien el presupuesto de las universidades estatales es financiado a través del presupuesto público, los estudiantes deben asumir por sus propios medios los costos indirectos de su instrucción (libros, viáticos, etcétera) y los costos de oportunidad derivados de no obtener un salario durante el tiempo destinado al estudio.

6.2. La gratuidad y la equidad en las Universidades

Los argumentos a favor del financiamiento universitario público o privado contienen, en forma implícita, un debate acerca de la gratuidad y la equidad de la enseñanza. De las posturas favorables al financiamiento exclusivamente público se deriva una política de gratuidad de los estudios como medio de hacer efectivo el principio de equidad. En cambio, quienes sostienen que deben cobrarse aranceles a los estudiantes, consideran que éste es el mejor camino para lograr el mismo objetivo de equidad.

De hecho, existe un cierto consenso en que el principio de la equidad⁹ consiste en dar igual tratamiento a los iguales o, lógicamente, tratar de modo diferente a los que no son iguales. Sin embargo, hay divergencias sobre cómo debe hacerse operativo este principio. Más allá de los argumentos expuestos en el punto anterior, las posturas favorables y las contrarias a la implementación de contribuciones estudiantiles alertan sobre algunos aspectos inherentes a cada elección sobre los que vale la pena explazar.

⁸ En Brotto (1999) se describen las diferencias para la captación de recursos propios, observándose que las universidades grandes ubicadas en las regiones más ricas obtienen muchos más recursos que las más pequeñas situadas en las jurisdicciones más pobres.

⁹ Nagata (1996) indica que no hay mayor inequidad que tratar de modo igual a los que no son iguales. En Morduchowicz (2003) también se desarrolla este punto.

Las corrientes del pensamiento que abogan por la gratuidad de los estudios, arguyen que las transferencias de ingresos de ricos a pobres deben buscarse a través de las políticas tributarias y fiscales, pero no entre los alumnos universitarios. En esta misma línea se esgrime que la dicotomía entre financiar a la educación básica o a la educación superior tampoco es válida¹⁰, porque en la asignación de recursos del Estado deben analizarse todas las alternativas y, en consecuencia, el beneficio social del presupuesto universitario debe sopesarse no sólo frente a los niveles educativos inferiores sino también frente al gasto en otras finalidades como la defensa, la seguridad, la salud, los subsidios a la actividad económica, la burocracia de las actividades ministeriales, etcétera. Además se advierte sobre el riesgo de que ante una nueva fuente de ingresos de las universidades, el Estado disminuya su aporte, a sabiendas de que existe una vía alternativa de financiamiento.

En la misma línea se argumenta que el establecimiento de aranceles puede conducir a un modelo de universidad signado por las demandas del mercado (por ejemplo los alumnos podrían sesgar su elección de carreras hacia aquéllas más baratas para su dictado y con mayor tasa de retorno individual), cuando la actividad universitaria en general, y la investigación en particular, deberían manejarse desde una concepción más compleja y de largo plazo que fije autónomamente sus prioridades. Asimismo, el vincular el financiamiento con el sector privado, mediante contribuciones estudiantiles u otros recursos propios, puede producir una segmentación entre universidades ricas y pobres, dependiendo esto del contexto socio-económico en el que se sitúen las universidades, más que de factores endógenos a las mismas, atentando contra la cohesión social.

Asimismo puede considerarse que si las universidades se guiaran por criterios mercantilistas, podría surgir un segmento de instituciones que proveyeran servicios de un nivel inaceptable o que aprobaran

¹⁰ La alternativa entre el financiamiento a la educación básica o a la educación superior puede entenderse, en un ejercicio de analogía, como la opción entre financiar la salud de los niños frente a financiar la salud de los ancianos, en una dicotomía éticamente difícil de aceptar.

alumnos sin los conocimientos mínimos requeridos por el incentivo a reducir la deserción, que implica la pérdida en la percepción de aranceles. Otro riesgo derivado de la introducción de un sistema competitivo en el sector universitario es que se conformara un mercado caracterizado por instituciones oligopólicas que basaran sus estrategias en el marketing y descuidaran las actividades no rentables como el desarrollo científico. Además existen algunos problemas para comparar a las Universidades, como por ejemplo los plazos muy largos de maduración y la variedad de factores que inciden en el producto final, o las asimetrías de información entre el alumno y las instituciones. Más aún, la competencia en el sector universitario suele dejar de lado un aspecto complicado constituido por el hecho de que los alumnos quedan parcialmente cautivos de una universidad porque no es fácil la movilidad ante la dificultad de acreditar adecuadamente los conocimientos ya adquiridos.

Por el contrario, a favor del cobro por los estudios universitarios, se argumenta que la definición de la equidad como el tratamiento igual a los iguales implica que la gratuidad no es el único medio para acceder a una mayor equidad, ya que podría discriminarse entre quienes pueden pagar por su educación superior, a quienes se cobraría un arancel, y quienes no pueden hacerlo, y serían beneficiados mediante becas o créditos. Este criterio busca distinguir la equidad horizontal (entre iguales) de la equidad vertical (que requiere diferencias para compensar desigualdades). Sin embargo, la postura contraria al arancelamiento sugiere que esta equidad vertical podría darse a través de la gratuidad de los estudios para todos los estudiantes más el otorgamiento de becas para aquellos estudiantes de menores recursos.

En este sentido, frente a quienes argumentan que resulta injusto que muchos alumnos paguen aranceles en colegios de gestión privada en el nivel medio y no lo hagan en la universidad, la visión contraria sostiene que la instauración de tasas en las universidades implicaría una inaceptable restricción a la gratuidad en un nivel, puesto que en el nivel medio (o en cualquiera inferior) se puede cursar en una escuela de gestión

privada pero existiendo siempre la opción de la educación gratuita, cosa que se eliminaría con el arancelamiento de las universidades estatales.

Siguiendo con el concepto de la gratuidad de los estudios, éste es rechazado por los defensores del arancelamiento, dado que si bien la universidad puede ser gratuita para los alumnos, no lo será para el conjunto de la comunidad, ya que alguien deberá hacerse cargo de sus costos. Entonces, se concluye, la universidad no es gratuita, sino que de hecho es solventada por la totalidad de los contribuyentes y usufructuada, en su gran mayoría, por los sectores de mayores ingresos.

En esta misma línea se sostiene que una interpretación demasiado extendida de la gratuidad no permitiría que se cobren aranceles en el nivel de posgrado (como actualmente se lleva a cabo) ni para trámites administrativos ni para cursos de extensión o cualquier otra actividad, haciendo difícilmente sostenibles a las universidades. En consecuencia, en la medida en que en algún punto debe limitarse a la gratuidad, quienes abogan por el arancelamiento de los estudios consideran que el límite debe ponerse al finalizar la escuela media, siendo sólo una cuestión de matices si los aranceles se imponen en el nivel de grado o en el de posgrado.

El arancelamiento conlleva algunos riesgos, como la posible mercantilización de las universidades al ser financiadas total o parcialmente por los alumnos, la reducción del aporte del Estado como consecuencia de los ingresos por contribuciones estudiantiles y la posible polarización entre universidades ricas y pobres, según las posibilidades que el medio ofrezca para la captación de recursos. Sin embargo, los defensores del cobro de matrículas sostienen que el Estado no debe desertar de su rol de conductor del sistema universitario y debería, en consecuencia, establecer un modelo estratégico de financiamiento que defina prioridades en el uso de los recursos, que fomente la investigación más allá de las demandas del mercado, que no disminuya su apoyo a las universidades como consecuencia del incremento de los recursos propios, que coordine la oferta académica y que compense a las universidades situadas en zonas pobres. En síntesis, no se niegan los problemas que

puede traer aparejado el arancelamiento, pero se considera que los beneficios exceden a los costos, y además se estima que corresponde al Estado corregir las fallas que el mercado puede producir, más que evitar su participación en el sistema universitario.

Vale la pena aclarar que los aportes del sector privado al financiamiento de las universidades no se limitan al cobro de aranceles, si bien ésta suele ser la fuente principal de recursos. Las donaciones, los servicios de consultoría, los contratos de investigación, los cursos de extensión universitaria, las actividades extracurriculares y la organización de servicios de pasantías de alumnos son algunos ejemplos de actividades que pueden derivar en un incremento de los ingresos de las casas de altos estudios en forma independiente de los aportes del Estado. Sin embargo, de los recursos propios obtenidos por las universidades, exceptuando los casos de contribuciones estudiantiles y donaciones, sólo una pequeña parte puede destinarse a las actividades esenciales de la universidad, es decir a la docencia y la investigación. Esto se debe a que en la mayoría de las fuentes alternativas de ingresos la universidad participa de mercados competitivos, en los que no se producen cuasi-rentas, por lo que, por sobre los costos sólo puede facturarse un margen de beneficios normales, y sólo este margen de beneficios es trasladable al financiamiento de otras actividades de la universidad.

Los servicios de consultoría en temas contables, las pasantías de alumnos o los cursos de idiomas o computación abiertos al conjunto de la comunidad, son ejemplos de tareas que realizan las universidades para incrementar sus recursos. Resulta lógico pensar que en estos casos el margen de beneficios no se alejará mucho del margen promedio del mercado, por lo que no deben confundirse los ingresos totales de las universidades con el beneficio neto que puede ser derivado a otras actividades, como sucede a menudo en los trabajos sobre esta materia¹¹.

¹¹ En el año 2004, según datos del Anuario de Estadísticas Universitarias 2005 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, los recursos propios de las universidades constituyen el 12,3% de su presupuesto total, pero como sólo el margen de beneficios es trasladable a otras actividades, sin dudas es muy escaso su aporte a la enseñanza y la investigación.

Desde el punto de vista conceptual, si bien el margen de beneficios puede ser muy pequeño frente al presupuesto global, una postura sostiene que puede ser de gran utilidad para las universidades poder contar con recursos adicionales y relacionarse con el medio en el que están insertas a través de la provisión de diferentes servicios. Por el contrario, desde una postura inversa, se interpreta que el desarrollo de estas actividades puede ir en contra de las finalidades de la docencia y la investigación, desvirtuando los objetivos de las casas de altos estudios y mercantilizando sus tareas¹², por lo cual estas instituciones deberían abstenerse de realizarlas.

6.3. La Situación Observada

En cuanto a las consecuencias prácticas de los debates, se ha observado una tendencia internacional, desde los inicios de los años 1980s, hacia la complementariedad entre el aporte público y privado en las universidades (Altbach; 1997 y Salerno; 2006). Este hecho está motivado, básicamente, por dos razones. Por un lado, los problemas fiscales de los Estados para sostener un nivel de educación costoso y en fuerte crecimiento, han generado la necesidad de acudir a fuentes alternativas de financiamiento, más allá de las convicciones que tengan las autoridades sobre el sistema ideal de obtención de fondos. Y además, en el plano de las ideas, por un avance de las concepciones que sostienen que la combinación del arancelamiento de los estudios universitarios, combinado con un sistema de becas, es un mejor camino que la gratuidad universal de los estudios universitarios para el fortalecimiento de la eficiencia o de la equidad¹³.

¹²En Altbach, P. (2005) se desarrollan los problemas que tienen las universidades, cuando son forzadas a adoptar criterios mercantilistas y arancelar los estudios, para mantener altos estándares en la docencia y, especialmente, en las actividades de investigación.

¹³ En Donahue (1989) se desarrolla extensamente la temática del avance de las concepciones privatistas o de mecanismos de cuasi-mercados desde el acceso al poder de M. Thatcher en Gran Bretaña en 1979 y de R. Reagan en los Estados Unidos de América en 1980, tanto por los problemas fiscales como por la difusión de las corrientes de pensamiento basadas en enfatizar los problemas del sector público. Sin embargo, con el advenimiento del nuevo siglo y el notable incremento del crecimiento económico

De hecho, hasta 1980, excepto en raras excepciones, en Europa y en América Latina no se cobraban aranceles en las universidades. Desde ese momento se ha notado una tendencia a la diversificación de las fuentes de recursos de las universidades, incluyendo el cobro de contribuciones estudiantiles. En América Latina, si bien los gobiernos ante las fuertes crisis fiscales han realizado serios intentos para que las universidades amplíen sus fuentes de recursos, incluyendo cambios normativos, sólo en casos aislados como Chile, Costa Rica o en algunas raras excepciones en las universidades de Argentina se han arancelado los estudios. Pero sí se ha notado una creciente participación de las demás fuentes de recursos propios en los presupuestos de las universidades, una mayor participación de las universidades privadas y, en el caso argentino, una tendencia en las universidades públicas a acortar las carreras de grado y al incremento de la matrícula de alumnos en los postgrados, que son arancelados.

El efecto del arancelamiento en la eficiencia y la equidad del sistema universitario es un punto sobre el cual no existen trabajos rigurosos, basados en la evidencia empírica, que permitan prever razonablemente escenarios futuros a partir de las medidas que pudieran adoptarse. Más aún, en general las posturas esgrimidas parecen basarse más en las ideologías de quienes las sustentan que en una evaluación de las consecuencias que generarían las distintas acciones.

Los análisis proyectivos sobre las consecuencias de la introducción de aranceles en las universidades basados en analogías a partir de otras experiencias, suelen carecer de rigor metodológico porque no se cuenta con la información necesaria para realizar las estimaciones pertinentes y existen variables omitidas que pueden afectar significativamente los resultados. En este sentido, constituye un criterio difícilmente sostenible suponer que serán homogéneos los resultados obtenidos en contextos con fuertes diferencias en el desarrollo económico,

mundial, estas ideas han morigerado su importancia en el debate y en su aplicación concreta. Plotkin (2006) desarrolla el tema del avance de las concepciones pro-mercado en el área educativa para el caso argentino.

la distribución del ingreso, el sistema fiscal, la estructura del mercado laboral y las posibilidades de movilidad social¹⁴.

El análisis de los efectos de la introducción de aranceles en las universidades requeriría discriminar correctamente las variables a estimar, puesto que, por ejemplo, es un error frecuente no diferenciar entre las carreras “profesionalistas” y aquellas vinculadas con la investigación básica. Además deberían aislarse las falencias que pueden tener la gratuidad o el arancelamiento de los estudios, con los problemas inherentes a la medición de la actividad académica, como por ejemplo las dificultades para merituar objetivamente a las tareas de investigación (más allá de la opinión de pares académicos en general muy ligados a sus evaluados) o los inconvenientes para discriminar el valor agregado de la enseñanza, puesto que es complicado separar los insumos, los procesos y los productos en la educación.

En el caso argentino, en la práctica, sólo se introdujo el arancel en unas pocas universidades de reciente creación y escasa matrícula o en casos muy puntuales en universidades de mayor tamaño¹⁵, manteniéndose la gratuidad de los estudios en la mayoría de las casas de altos estudios de gestión estatal¹⁶.

Sin embargo se ha observado una tendencia a incrementar la obtención de recursos por fuera de las transferencias del Tesoro Nacional, no mediante el arancelamiento de los estudios de grado sino a través de

¹⁴ En Banco Mundial (1995) se puede percibir un ejemplo claro de análisis y prescripciones de políticas públicas globales en forma independiente de las variables contextuales. En esta misma línea Stiglitz (2002) menciona que “...las familias en muchos países subdesarrollados, al tener que pagar por la educación de sus hijos bajo los llamados programas de recuperación de costes, adoptan la dolorosa decisión de no enviar a las niñas a la escuela”.

¹⁵ En las Universidades Nacionales de Lanús, La Rioja, Tres de Febrero y Villa María se ha observado el cobro de aranceles estudiantiles. Además en muchas carreras de la Universidad Nacional de Córdoba se recauda una “contribución voluntaria” y en otras instituciones se cobra por asignaturas en la modalidad “a distancia” o por ciclos de complementación de estudios previos. Asimismo existe una tendencia al acortamiento de carreras y la transferencia de contenidos a los posgrados, que son arancelados. Sin embargo, más allá de todos los casos señalados, el pago por los estudios de grado se corresponde con una parte pequeña, aunque no insignificante, del sistema público universitario argentino.

¹⁶ Además ha aumentado la participación relativa de los estudiantes de las universidades de gestión privada, que han pasado de representar el 11,9% del total en el año 1985 al 16,5% en el año 2005.

otros mecanismos como por ejemplo la prestación de servicios de consultoría, asesoramiento o vinculación tecnológica. En estos casos se tiende a ofrecer un servicio que el mercado en general valora considerando que la universidad de algún modo certifica la calidad de las prestaciones, sobre todo cuando el objeto del trabajo se asocia al objeto de enseñanza o investigación de la Unidad Académica. Son ejemplos de esto las auditorías de las Facultades de Ciencias Económicas, los digestos jurídicos de las Facultades de Derecho, las pericias de la Facultad de Ingeniería o los análisis de laboratorio de las Facultades de Bioquímica.

Pero las universidades estatales no sólo han salido a captar recursos a través de actividades estrechamente vinculadas con su objeto de enseñanza, sino que también ofrecen otros servicios como cursos de idiomas o talleres de computación. Esto ha generado que se incrementen los recursos de las universidades que no provienen del presupuesto público, más allá de que aún sean de escasa magnitud frente a los ingresos totales¹⁷.

En síntesis, ante la falta de información abarcativa disponible sobre el alcance de los casos de aplicación de aranceles, directos o solapados¹⁸, y la imposibilidad de efectuar estimaciones serias sobre las consecuencias de la introducción de tasas por los estudios de grado, sólo puede indicarse que el sistema público universitario se caracteriza en términos generales por la gratuidad en los estudios de grado, aunque con algunas excepciones a esta regla. Además, en forma tenue pero creciente, las universidades tienden a incrementar sus recursos “extra-presupuesto

¹⁷ Los datos de los recursos propios de las Universidades Nacionales no están disponibles para todos los años. Sin embargo, a través de los Anuarios Estadísticos publicados por la Secretaría de Políticas Universitaria puede saberse que estos recursos representaron, frente al total del presupuesto de las casas de altos estudios, el 8,0% en el año 1996, el 9,3% en el año 1997, el 9,9% en el año 1999, el 10,8% en el año 2000, el 12,3% en el año 2003, el 13,8% en el año 2004 y el 12,4% en el año 2005. En consecuencia, como tendencia general se observa un incremento de la participación relativa de los recursos propios, que en el promedio anual del período 1996-2000 representaban el 9,5% del total y en el período 2003-2005 el 12,8%.

¹⁸ En la actualidad no existe ninguna fuente oficial o privada que recopile los casos de arancelamiento de estudios de grado en las universidades estatales. Este relevamiento debería contener, además del arancelamiento global, los casos de arancelamientos parciales, que no incluyan a una institución en su conjunto pero si algunas carreras, materias o modalidades de cursada.

público” mediante el cobro de una amplia gama de servicios prestados a la comunidad.

6.4. El Marco Legal

La Constitución Nacional garantiza en el artículo 75 los principios de “*gratuidad y equidad de la educación pública estatal*”. El significado de estos conceptos ha sido debatido por distintos autores que tienen opiniones divergentes sobre la materia.

Una corriente de pensamiento sostiene que los principios de gratuidad y equidad son complementarios y ambos deben ser respetados, haciéndose operativos a través del cursado no arancelado de la educación en todos los niveles educativos y mediante la generación de becas u otros programas compensatorios que permitan a los sectores menos favorecidos de la sociedad el acceso a la educación en condiciones similares al resto¹⁹.

Por el contrario, la visión opuesta sostiene que la gratuidad en términos educativos se refiere al libre acceso a los estudios y éste debe estar garantizado para toda la comunidad, pero no implica que quienes estén en condiciones de hacer un aporte económico para financiar la inversión educativa estatal no lo hagan. Más aún, el principio de equidad se haría efectivo mediante el cobro de aranceles a quienes puedan

¹⁹ Este capítulo se ha centrado en el análisis del subsector universitario, que es el mayoritario en el nivel superior educativo. Sin embargo, también existe el subsector de los institutos terciarios de formación docente o técnico-profesionales, administrados por las Provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los cuales si bien no se ha planteado la temática del arancelamiento, los argumentos en un sentido u otro serían los mismos que para el caso de las universidades. Además, la normativa de las jurisdicciones realiza, sobre el financiamiento de los estudios, prescripciones para el conjunto del sistema educativo a su cargo, lo cual incluye a la educación superior no universitaria, estableciendo la gratuidad de la enseñanza en las constituciones de 17 de las 24 jurisdicciones y, de las siete provincias restantes, en cuatro las constituciones no hacen referencia a la gratuidad en el nivel superior y en tres casos se faculta a la jurisdicción a instrumentarla pero no se la obliga. Las Leyes de Educación Provinciales en 18 casos reafirman el carácter gratuito de la educación en todos los niveles, en cuatro casos no se menciona el tema de la gratuidad en el nivel superior y en uno se establece la gratuidad solamente para los niveles inferiores (además la Ciudad de Buenos Aires no tiene una Ley Integral de Educación). De cualquier modo, más allá de las diferencias en términos normativos, en la práctica la educación superior a cargo de los gobiernos provinciales (la no universitaria) es gratuita, sólo percibiéndose aportes voluntarios de los alumnos. Para profundizar este tema se sugiere la lectura de Arias y Doberti (2006).

pagarlos, canalizándose, al menos parcialmente, lo recaudado hacia el pago de becas a los estudiantes de menores recursos.

Este debate ha motivado múltiples análisis sobre el rol de la educación o del sistema tributario en la búsqueda de la equidad, percibiéndose que actualmente la discusión no está saldada y permanece en la agenda del debate educativo²⁰.

La Ley de Educación Superior 24.521 se refiere en sus artículos 58 al 61 al financiamiento educativo. En el artículo 58 explicita que *“Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales (estatales) que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines”*. De este modo se compromete al Tesoro Nacional en materia de sostenimiento de las universidades estatales, explicándose luego que la distribución del aporte entre las distintas instituciones deberá realizarse según indicadores de eficiencia y equidad.

La misma ley le confiere a las Universidades, en su artículo 59, la autarquía económico-financiera, lo cual (en el marco de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional) les permite administrar su patrimonio, aprobar su presupuesto y fijar su régimen salarial y de administración de personal. Además se indica que podrán fijar normas para la percepción de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, mediante la venta de bienes, productos, servicios, herencias, contribuciones, derechos o tasas por los servicios que presten, estipulándose que *“Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes”*.

En consecuencia, resulta notorio que la Ley de Educación Superior en materia de financiamiento estuvo inspirada dentro de la corriente de

²⁰En el debate sobre la modificación de la Ley de Educación Superior 24.521, en el Consejo Interuniversitario Nacional, no se pudo alcanzar una postura uniforme porque algunas universidades defendían la posibilidad del cobro de aranceles por los estudios de grado y otras instituciones sostenían la postura contraria.

pensamiento que interpreta que la Constitución Nacional no prohíbe sino que habilita al cobro de aranceles, obligándose el Estado a financiar los gastos corrientes de las universidades al impedir que sean destinados a este fin los montos provenientes de los pagos de los alumnos. No obstante esto, el mandato de destinar estos montos “*prioritariamente a becas, prestamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico*” resulta un tanto ambiguo, puesto que el término “*prioritariamente*” no indica una cuantía y podría instrumentarse de modos muy diversos (de hecho podría interpretarse como el deber de gastar el 10%, el 50% o el 90% de lo recaudado en becas de ayuda estudiantil); más aún, casi cualquier gasto en las instituciones educativas puede encuadrarse dentro de la categoría “*apoyo didáctico*”, con lo cual la prescripción legal no resulta operativa o, al menos, deja un amplio margen a la discrecionalidad.

6.5. Síntesis y Conclusiones

En este trabajo se han descrito los distintos argumentos a favor y en contra del arancelamiento de los estudios de nivel superior, notándose que los primeros hacen especial hincapié en los beneficios individuales de la educación y en los incentivos a la eficiencia, mientras que los segundos se fundamentan básicamente en los beneficios sociales que provee la enseñanza universitaria, en la promoción de la movilidad social y en el impedimento a la segmentación social y a la mercantilización educativa.

Sintetizando estos argumentos, y si bien las posturas extremas suponen que sus razones permiten optimizar todas las variables en juego, se observa en general que las visiones en favor de la gratuidad tienden a priorizar a la equidad y la cohesión social²¹, y en las visiones pro-arancelamiento prevalecen los conceptos asociados a la eficiencia y la

²¹ En Levin (2000) se desarrolla la tensión entre diferentes variables de análisis al estudiar las políticas educativas tendientes a introducir mecanismos de mercado, concluyéndose que para el caso de los bonos aplicables a escuelas estatales o privadas, en general hay un beneficio en términos de libertad de elección y eficiencia pero también un perjuicio en términos de equidad y cohesión social.

libertad de elección²². Estos cuatro conceptos (equidad, cohesión social, eficiencia y libertad de elección) suelen entrar en tensión en las políticas públicas que se proponen, y por ello resulta difícil realizar modificaciones en el ámbito universitario, dado que en la medida en que se mejora una variable tiende a perjudicarse a otra, con la consiguiente oposición de algunos actores sociales a los cambios.

Desde los años 1980s existe una tendencia internacional hacia el arancelamiento de los estudios de grado universitarios motivada por un avance de las concepciones pro-mercado y por las dificultades de los estados para financiar un nivel de enseñanza en constante crecimiento. En cuanto al caso argentino, no existen relevamientos de información que permitan dar cuenta de la dimensión de este fenómeno ni pueden estimarse con rigor los efectos de la introducción de aranceles.

Sin embargo, sí puede afirmarse que, en términos generales el sistema público universitario se caracteriza por la gratuidad de los estudios de grado, aunque en algunos casos puntuales (especialmente en universidades nuevas) se han introducido tasas o se han incorporado mecanismos indirectos de arancelamiento tales como la fijación de contribuciones voluntarias o el traspaso de materias a las carreras de posgrado, que son aranceladas.

En materia normativa existe una controversia sobre la legalidad de arancelar los estudios de grado, habida cuenta de que la Constitución Nacional establece los principios de “*gratuidad y equidad de la educación pública estatal*”, lo cual desde una corriente de pensamiento es interpretado como la prohibición de cobrar por los estudios universitarios y desde una visión opuesta no impediría la percepción de tasas a los estudiantes.

²² En un trabajo pionero sobre esta temática, Friedman (1962) ya expone la mayoría de los argumentos que luego se esgrimieron para justificar las posturas pro-arancelamiento, sugiriendo el cobro de tasas a los estudios en la educación superior, la priorización en el financiamiento público de la educación básica y la instauración de un sistema de bonos para financiar indistintamente a las escuelas públicas y privadas con el objetivo de fortalecer la libertad de elección y la eficiencia económica.

Más allá de los valores que sustentan los distintos actores sociales, el objetivo de este trabajo ha sido exponer los distintos argumentos que subyacen a las posturas favorables y contrarias a la gratuidad de la enseñanza universitaria. Este aporte resulta útil para la reflexión sobre un tema central en la estructura de la educación superior que seguramente va a seguir presente en el debate. Sin embargo, en la medida en que exista información disponible sobre la aplicación concreta del arancelamiento de estudios para el caso argentino, se podrá abordar una línea de investigación complementaria muy valiosa para el análisis del sistema universitario.

6.6. Bibliografía

- Altbach, P. (1997): “*Let the Buyer Pay: International Trends in Funding for Higher Education*”. International Higher Education, Number 9, Fall 1997. Boston.
- Altbach, P. (2005): “*Contradictions of Academic Development: Exploiting the Professoriate and Weakening the University*”. International Higher Education, Number 39, Spring 2005. Boston.
- Arias, S. y Doberti, J.I. (2006): “*Las instituciones de ES en la Argentina: Un estudio de su autonomía, mandatos y regionalización*”. Iesalc-Unesco. Caracas.
- Banco Mundial (1995): “*Educación Superior. Las Lecciones de la Experiencia*”. Banco Mundial. Washington.
- Becerra, M.; Cetrángolo, O.; Curcio, J.; y Jiménez, J.P. (2003): “*El Gasto Universitario en la Argentina*”. Documento de Trabajo Nro. 8/03 producido por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.
- Becker, G. (1964): “*Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*”. New York: Columbia University Press.
- Blaug, M. (1970): “*Introduction to the Economics of Education*”. London: Penguin Books.
- Bour, E.A. (1988): “*Desregulación y Políticas Activas en Educación Superior*”. Conferencia Presidencial de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza.
- Brotto, A. (1999): “*Los Recursos Propios en el Presupuesto Universitario*”. En “*La Educación Superior en la Argentina*”. E. Sánchez Martínez, editor. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

- Coraggio, J. L. et al. (2001) *“Contribución al Estudio del Sistema Argentino de Educación Superior Universitaria”*. Consejo Interuniversitario Nacional. Buenos Aires.
- Doberti, J. (1999): *“Gratuidad y equidad en los debates de esta década”*, en *“La Educación Superior en la Argentina”*. E. Sánchez Martínez, editor. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- Donahue, J. D. (1989): *“La Decisión de Privatizar. Fines públicos y medios privados”*. Paidós Ibérica. Barcelona.
- Friedman, M. (1962): *“The Role of Government in Education”*. En *“Capitalism and Freedom”*, del mismo autor. University of Chicago Press. Chicago. USA.
- García de Fanelli, A.M. (2003): *“Universidad Pública y Asignación de Fondos: los Desafíos de la Complejidad Organizacional y Productiva”*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Ginestar, A et al. (1990): *“Costos Educativos para la Gerencia Universitaria”*. INAP – CICAP OEA – Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.
- Hauptman, A.M. (1998): *“Linking funding, student fees, and student aid”*, en *International Higher Education*, nº 13 (fall), Boston.
- Hidalgo, J.C. (1994): *“Financiamiento Universitario. Una Visión Crítica al Enfoque Económico Utilitario”*, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- Lassibille, G. y Navarro Gómez; M.L. (2004): *“Manual de Economía de la Educación. Teoría y Casos Prácticos”*. Editorial Pirámide. Madrid.
- Levin, H. (2000): *“A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers”*. National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University. New York. USA.
- Llach, Juan José; Montoya, Silvia; Roldán, Flavia (2000): *“Educación para Todos”*. Editorial Distal. Buenos Aires.

- López Zadicoff, P. (2006): *“Universidad Pública: ¿Para quién? Un Breve Esquema Metodológico y Retazos de Evidencia “*. XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Salta.
- Morduchowicz, A. (2003): *“Discusiones de Economía de la Educación”*. Editorial Losada. Buenos Aires.
- Nagata, J. (1999): *“El principio constitucional de gratuidad y equidad de la educación pública estatal”*, en *“La Educación Superior en la Argentina”*. E. Sánchez Martínez, editor. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.
- Olivera, J. (1967): *“La Universidad como Unidad de Producción”*. Asociación Argentina de Economía Política. Tucumán.
- Plotkin, M.B. (2006): *“La Privatización de la Educación Superior y las Ciencias Sociales en Argentina. Un Estudio de las Carreras de Psicología y Economía”*. CLACSO. Buenos Aires.
- Rama, C. (2006): *“La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina”*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Salerno, C. (2006): *“Cost Sharing in Higher Education Financing: Economic Perils in Developing Countries”*. International Higher Education, Number 43, Spring 2006. Boston.
- Stiglitz, J. (2002): *“El Malestar de la Globalización”*. Editorial Taurus.