



economía política
y educación superior

Crítica al pensamiento neoliberal

Juan Carlos Hidalgo

Economía política y educación superior

Crítica al pensamiento neoliberal

Juan Carlos Hidalgo

ediciones **UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**



Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Laura Cornaglia
Miguel Irigoyen
Luis Quevedo
Alejandro Reyna
Amorina Sánchez
Ivana Tosti
Alejandro R. Trombert

Dirección editorial
Ivana Tosti
Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación diseño
Alina Hill
Coordinación comercial
José Díaz

© Ediciones UNL, 2022.

—
Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Hidalgo, Juan Carlos
Economía política y educación superior /
Juan Carlos Hidalgo. – 1a ed. –
Santa Fe : Ediciones UNL, 2022.
Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-381-8

1. Economía.
2. Educación Superior.
I. Título.
CDD 330 071

© Juan Carlos Hidalgo, 2022.



*A los estudiantes
En defensa de la Universidad Pública*

Agradecimientos

*a Rubén Lo Vuolo: ideas y reflexiones,
a Blanca Quirelli: elaboración de series estadísticas,
a Rodrigo Hidalgo: apoyo informático,
al Centro de Publicaciones: por su profesionalidad,
a la Universidad Nacional del Litoral: por su política de publicaciones.*

Advertencia

En 1994 se publicó mi libro titulado *Financiamiento Universitario. Una Visión Crítica al Enfoque Económico-utilitario*. El objetivo fue entonces responder a imputaciones –falsas algunas, desmedidas otras– dirigidas a la Universidad pública por parte de los ideólogos de la educación restricta. En aquel momento me propuse, además, develar intereses y prejuicios que se ocultan detrás de discursos, a veces pretendidamente progresistas, que tienen por finalidad mostrar una realidad que no es tal y, peor aún, consciente o inconscientemente, por un lado enfrentar a las universidades públicas entre sí y con la sociedad y, por el otro, dividir a los distintos *niveles* del sistema educativo.

La presente publicación recoge una parte del contenido de aquel libro. Se incluyen en ella tres capítulos que se reproducen casi por completo, se suman otros tres y se actualizan y amplían datos y series estadísticas. Quizás podría decirse que se trata de un trabajo de contenido más académico que *Financiamiento Universitario*. Tiene el propósito de presentarse como un texto de consulta destinado especialmente a los economistas que se interesen por la educación y a los educadores que se interesen por la economía.

El autor

Presentación

En la literatura económica ¿es factible encontrar distintos abordajes sobre temas vinculados con la educación? ¿Existen diversos enfoques o interpretaciones? Una atenta lectura de la bibliografía sobre las cuestiones económicas vinculadas con el conocimiento permite deducir que desde mediados del siglo XX hasta el presente ha predominado ampliamente el análisis neoclásico, soporte teórico-económico e ideológico del pensamiento neoliberal. Han existido, es justo reconocerlo, distintos grados de *fidelidad*, no son los mismos los desarrollos, por ejemplo, de A. Page, J. Vaizey o Th. Schultz y los de D. C. Lees o M. Friedman. Pero ellos coinciden en las cuestiones de fondo, como se verá en este libro y, por supuesto, ninguno ha dudado en la aplicación de categorías e instrumentos que la teoría neoclásica aporta a cuestiones vinculadas con el saber. En realidad los economistas, durante aquel largo período, no se han planteado otro enfoque, y tampoco han adoptado una posición demasiado crítica respecto a los planteos y conclusiones del pensamiento convencional en el área de la educación.

A partir de los clásicos la educación ha ocupado un lugar más o menos importante en la teoría económica. Marxistas, neoclásicos y keynesianos han estudiado a la educación desde distintas perspectivas y se han pronunciado también respecto a su financiamiento.

La concepción neoclásica de la educación ha dominado, pues, el campo teórico desde que apareció en escena la denominada *economía de la educación*, hace alrededor de cincuenta años. Desde entonces el análisis económico aplicado a una unidad de producción de bienes y servicios es trasladado a la educación. Es por ello que se utilizan conceptos y relaciones, tales como eficiencia, eficacia, productividad, función de producción, *input*, *output*, capital-humano, costos medios y marginales, factores de la producción, y tantos otros más que la economía convencional utiliza frecuentemente en el análisis económico de las empresas.

La denominada teoría microeconómica y la aplicación de su instrumental teórico predominan, pues, en los textos de la economía de la educación. Abundan libros y estudios que se esfuerzan por aplicar los conceptos y herramientas neoclásicas a la educación en general y a la universitaria en particu-

lar, partiendo de la premisa de que las instituciones educativas constituyen empresas cuyo *producto final* son los profesionales. Es decir, las unidades educativas son instituciones que utilizan insumos y producen bienes y servicios requeridos por el mercado. Así, para la teoría neoliberal la misión principal de la Universidad es *producir* graduados que respondan precisamente a las demandas por profesionales.

A través de un análisis crítico de esta postura teórica, se realizan aquí algunos aportes –aún no sistematizados– que postulan una Universidad que enseñe, investigue y transfiera ciencia, tecnología y cultura, que su desafío sea compatibilizar calidad con cantidad sin restricción al ingreso, que asegure rigor científico, que en el análisis del impacto económico y social de la educación considere en su justa dimensión sus beneficios inductos (lo que los economistas denominan *externalidades*), que grave los ingresos del graduado como sujeto impositivo y de quienes se benefician económicamente con el conocimiento y no al estudiante que los adquiere, y que no sólo capacite profesionales para responder a los requerimientos inmediatos del mercado. Este enfoque otorga un papel relevante a la educación integral del hombre y a la investigación y transferencia de ciencia, tecnología y cultura a la comunidad. En este contexto, *la Universidad es un vehículo de formación de ciudadanos capacitados para integrarse a una sociedad democrática que, como tal, necesita de su participación, y un instrumento creador de conocimientos cuya propiedad le pertenece no sólo a quienes los reciben sino al conjunto de la sociedad*. Esta postura relativiza la utilización del instrumental teórico neoclásico al que considera, en situaciones muy específicas, útil para el estudio de algunas estimaciones y verificaciones empíricas, pero de ninguna manera como modelo teórico apto para explicar la realidad educativa y, menos aún –sobre la base de diagnósticos así elaborados–, para llevar a cabo políticas educativas.

El debate es muy interesante porque la adopción de una u otra postura tiene diversas implicaciones respecto a la calidad de la educación, la autonomía y el ingreso de los estudiantes a la Universidad, por un lado; y a la educación como gasto o inversión, el conocimiento como base imponible, el carácter del aporte del Estado y la equidad social, si el análisis se limita a cuestiones vinculadas con el tema objeto de este trabajo, por el otro.

Algunas variables y relaciones relevantes de la teoría neoclásica son estudiadas también. Se trata de conceptos utilizados muy frecuentemente por los economistas convencionales. El propósito es mostrar las dificultades que surgen como consecuencia de aplicar esas categorías a la educación y a la investigación universitarias. En el análisis de la productividad, la eficiencia y la eficacia, por ejemplo, deben ser tenidas en cuenta no sólo las variables cuantitativas sino las cualitativas, como así también el impacto de la educa-

ción en la sociedad, lo que limita enormemente la utilización del instrumental neoclásico. El estudio de los costos de la educación universitaria es interesante para el análisis de la deserción y la repetición y su impacto en el presupuesto universitario, pero aquí también debe tenerse especial cuidado porque muy frecuentemente se confunden conceptos y se realizan incorrectas estimaciones. Tanto el análisis de la productividad como el de los costos de la educación pueden aplicarse con distintos objetivos: para reducir el número de estudiantes en el sistema educativo y hacerlo más *eficiente* en términos estrictamente neoliberales (hay que aceptar que los instrumentos que la teoría proporciona son útiles para ello), o bien para posibilitar una mayor retención de alumnos por parte del sistema universitario. De la interpretación del enfoque neoclásico se desprende que la cantidad es incompatible con la calidad, de manera que la solución se plantea por el lado de la restricción al ingreso como condición necesaria y suficiente para mejorar la calidad, bajar los costos y hacer más eficiente al sistema.

Se introduce luego el análisis de un concepto acuñado por los teóricos de la economía neoclásica en el estudio del financiamiento universitario: la *renta educativa*. Es útil y de interés teórico penetrar en el terreno mismo de los ideólogos de la educación restringida, utilizar sus propias categorías y desmistificar sus fundamentos. En este capítulo el tema para el debate es: ¿la renta educativa surge en el proceso de aprendizaje o fuera de él? ¿Es captada realmente por el estudiante? La respuesta está íntimamente relacionada con el financiamiento de los estudios superiores por parte de quienes se están capacitando. El tema de las fuentes de financiamiento está vinculado con el desarrollo anterior, especialmente el referido a la gratuidad o no de la educación. Hay argumentos a favor y en contra. La respuesta al cuestionario anterior es dispar y cada postura ofrece distintas argumentaciones.

La equidad social se encuentra estrechamente vinculada con el carácter del aporte estatal. Hay quienes sostienen que éste es regresivo y reaccionario. Otros, que es incorrecto imputar de tal al financiamiento por parte del Estado. Ambas posiciones acuerdan que el sistema es regresivo y que debe mejorarse su equidad. Pero, una vez más, el diagnóstico y la propuesta difieren. Algunos buscan la mayor equidad social dentro del propio sistema universitario. Otros sostienen que no puede estudiarse el problema y encontrarse soluciones ciertas de equidad si no se considera a la Universidad como un subsistema social relacionado con el conjunto del sistema socioeconómico y las políticas gubernamentales. En esta segunda interpretación de la problemática de la equidad social no puede prescindirse de la regresividad de las estructuras impositivas.

El capítulo titulado *falacias del economicismo*, tiene como propósito desmentir o relativizar las críticas y los cargos que frecuentemente han sido objeto las Universidades Nacionales por parte de funcionarios públicos, políticos y economistas neoliberales, con el claro objetivo de mostrar una realidad de la problemática universitaria que no es la verdadera. Se trata, pues, de poner al descubierto la falsedad de esas expresiones o la visión parcial e interesada de las mismas. El término falacia se emplea aquí en su acepción de *falsa realidad*, pero también, en algunos casos, le cabría otra más severa como es la de acción deliberada que encierra un *engaño* o una *trampa*.

A continuación se estudian las distintas fuentes de financiamiento de la educación superior en América Latina y Europa. Se advierte que la creciente preocupación por la asignación de recursos para el sistema de educación superior es resultado de dos fenómenos que, aunque en diferente medida, han caracterizado al sistema educativo superior en los últimos años. Por un lado, las crecientes dificultades económicas y financieras de los países que hacen cada vez más difícil y compleja la obtención de un financiamiento adecuado para una educación de calidad, con el consiguiente esfuerzo que significa para la sociedad. Y, por el otro, el extraordinario aumento de la demanda de estudios superiores por parte de la población, que cada vez es más consciente de la importancia creciente que el conocimiento tiene en las sociedades contemporáneas en cuanto a posibilidades de empleo, competitividad, nivel cultural de la población, productividad del trabajo, desarrollo económico, equidad e inclusión social, entre otros. Esta situación ha provocado fuertes tensiones que se están resolviendo de diferentes modos. Se analiza sintéticamente la situación de distintas naciones europeas y latinoamericanas, centrándose luego el estudio en dos países de América Latina (Argentina y Chile) y dos de Europa (España y Francia).

Por último, en un anexo estadístico se incluyen datos sobre la inversión en educación universitaria argentina. El presupuesto universitario y su relación con otras variables relevantes, merece especial atención. El objeto de esta sección es corroborar, a través de la información disponible, afirmaciones y conclusiones que se desprenden del análisis conceptual que se realiza en el texto. Los datos son acompañados por comentarios y las series estadísticas por sus correspondientes metodologías de estimación.

Capítulo I

Educación y pensamiento económico

La única manera de hacer de un súbdito un ciudadano es la de otorgarle el derecho a la educación.

Norberto Bobbio

Introducción

Desde el nacimiento de la economía política como conocimiento científico, a mediados del siglo XVIII, la educación ha ocupado un lugar destacado en el pensamiento económico de las distintas escuelas.

Una cuidadosa lectura de las obras más representativas de los economistas rescata significativos aportes sobre el tema, algunos de ellos muy útiles en el debate actual: el impacto de la educación en el desarrollo económico, su financiamiento y la importancia del conocimiento como vehículo de equidad social, son algunos ejemplos. La cuestión de quiénes se benefician con la educación y quiénes deben contribuir a su sostenimiento adquiere en este contexto un interés especial.

El tema no es sencillo porque no siempre existe una relación inequívoca entre las distintas cuestiones que explican una determinada problemática vinculada con la educación. Los estudios sobre esta materia a veces se apoyan en una versión demasiado simplificada de la realidad, mientras que en algunos casos se asientan sólo sobre elementos observables. Así, por ejemplo, beneficios indirectos o intangibles que resultan de la educación y del desarrollo de la ciencia y la tecnología no son fácilmente percibidos, y menos aún es posible su medición.

A todo esto se suman las diferentes miradas de los economistas. Como dice Dobb¹, “la discusión entre ellos se hace aparecer como si se tratara únicamente de distintas respuestas dadas a un mismo cuestionario básico”... cuando en realidad lo importante es comprender que existen “escuelas ideológica-

mente rivales en términos de las diversas cuestiones que se proponen a sí mismas, o de las diferencias de los tipos de respuesta que ofrecen". En otras palabras, los distintos puntos de vista de los economistas obedecen a los variados interrogantes que se plantean, aunque también es posible encontrar a aquellos que realizaron las mismas preguntas y encontraron distintas respuestas. Este hecho le otorga al tema objeto de estudio una especial singularidad.

Adam Smith

Las obras económicas de Adam Smith (1723/1790) están inspiradas por la tradición del empirismo inglés y es difícil encontrar en ellas una unidad conceptual. Sus escritos más bien responden a temas específicos y a la búsqueda de soluciones prácticas cuando el tema o la oportunidad lo convocaba.² Igualmente características tuvieron sus aportes sobre educación.

Correspondió a Smith la iniciativa en cuanto a un aporte más o menos sistemático sobre la educación y la economía, el que realizó en un doble aspecto. Primero, en cuanto a la necesidad de reformar a la educación para hacerla más eficiente. Segundo, en relación a los impactos de la educación sobre el desarrollo económico, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Se puede afirmar, entonces, que a Smith no sólo le interesaron los cambios que necesariamente la educación debía asumir para obtener una mayor calidad con el menor costo, sino también los efectos de la educación en cuanto al desarrollo económico y social de las naciones. En este sentido, afirma, los máximos logros se obtendrían cuanto más competencia hubiere. Ésta constituía siempre un reaseguro para obtener una más eficiente educación y un mayor bienestar de la sociedad.

Los aspectos más salientes de la posición de Adam Smith sobre la educación, citando a Vaizcy,³ se pueden sintetizar de esta manera:

1) "El entusiasmo religioso y el dogmatismo irreflexivo eran negativos para la creación de conocimientos".

2) Una enseñanza sana contribuía a crear un ambiente de armonía social, que favorecía al progreso económico.

3) La diferencia de talentos naturales en hombres diversos no es tan grande como generalmente se cree. La variedad de hombres de diferentes profesiones procede, la mayoría de las veces, del hábito o la educación. "Los hombres son casi iguales... antes de ser cultivados por la educación".⁴

3) La competencia asegurará que sólo se enseñe lo que es útil. "Un sistema de estipendios básicos aumentados por los pagos de las familias de los alumnos contribuirá a asegurar la competencia".

4) El esfuerzo privado es más efectivo que el público, incluso en el ámbito de la educación en las artes. “Aquella educación para cuya enseñanza no hay ninguna institución pública, es generalmente la que enseña mejor. Pero no es posible dejar a los pobres sin educación”.

5) La educación básica debe ser obligatoria y gratuita para los sectores pobres de la población. En este caso “el gasto en educación puede ser pagado, sin injusticia, a través de la contribución general de toda la sociedad”.

6) Los subsidios debían ser diferenciados. Para los ricos debería haber poca o ninguna ayuda.

7) Le preocupaba elevar la calidad de la educación, de manera que el dinero que aportaban los padres, el tiempo que se destinaba a la enseñanza y el esfuerzo de los alumnos, no se perdiesen por la inexperiencia e ignorancia de aquellos a quienes se la ha confiado.

Es decir, la competencia como modo más ventajoso de funcionamiento de la economía, los límites que impone al conocimiento lo religioso y lo dogmático, la preeminencia de la educación básica en términos de obligatoriedad y financiamiento estatal, la importancia de la eficiencia como el uso más racional de los recursos disponibles, la necesidad de asegurar un mínimo de equidad social liberando del pago de educación general a los sectores más pobres, la búsqueda de la mayor calidad en educación y el impacto de la misma en el desarrollo económico, son las principales bases sobre las cuales debe construirse la educación

Se puede decir, entonces, que para Smith debe atenderse a las diferentes posibilidades de educación de acuerdo a las distintas clases sociales. Existen ventajas de la adecuada atención del Estado a la educación del pueblo y es beneficiosa para toda la sociedad no siendo injusto, en este caso, financiarla a través de una contribución general.

Si bien Smith no hace referencia explícita a la educación superior, puede deducirse de su pensamiento que ella está más bien vinculada a aquellos que la utilizan con el propósito de mejorar la habilidad y destreza de su trabajo⁵ y, como tal, el Estado no está obligado a financiarla. En este caso, para él era evidente la existencia de un beneficio directo –y, por ende, su costo recuperable– por parte de quien la recibía.

Fue Smith quien introdujo dos conceptos que hoy se conocen con el nombre de *renta diferencial* y de *capital humano*, partiendo de la premisa de que las retribuciones de los trabajadores “varían según lo que cuesta aprender el correspondiente oficio... Un hombre educado a costa de mucho trabajo y de mucho tiempo, en uno de aquellos oficios que requieren una pericia y destreza extraordinarias, puede ser comparado con una máquina costosa. La tarea

que él aprende a ejecutar hay que esperar le devuelva, por encima de los salarios usuales del trabajo ordinario, los gastos completos de su educación y, por lo menos, los beneficios corrientes correspondientes a un capital de esa cuantía”. Y agregaba: “Es necesario, además, que todo ello acaezca en un período de tiempo razonable, habida cuenta de lo muy incierta que es la duración de la vida humana... La diferencia entre los salarios del trabajador corriente y los del calificado reposa en ese principio”⁶ Esto último es lo que luego se conoció como *renta diferencial*, mientras que el símil del valor del trabajo calificado con una máquina moderna (capital físico) que ha incorporado tecnología, sirve de fundamento a la expresión *capital humano*. Ambos, el trabajo que se ha calificado y la máquina que se ha modernizado, incrementan su productividad y, por ello, merecen una mayor retribución.

La libertad en la enseñanza y en el aprendizaje es fervientemente defendida por Smith. Se encuentran numerosos pasajes en la *Riqueza de las Naciones* donde, en muy variados temas, se muestra partidario de eliminar regulaciones que entorpecen y limitan la calidad del aprendizaje. Incentivos que induzcan a los estudiantes a ingresar a determinados colegios o universidades, con independencia del prestigio de tales instituciones, no son convenientes; si se dejase a los estudiantes libiamente elegir el colegio que les pareciese mejor, esta misma libertad contribuiría, probablemente, a promover la emulación entre las diferentes instituciones de enseñanza. La asignación de tutores a estudiantes es igualmente perniciosa, condiciona al alumno y a veces impide cambiar de profesor cuando resulta necesario. Las asistencias obligatorias a determinadas clases con determinados profesores también constituyen regulaciones que atentan contra la calidad del conocimiento. Los profesores que deben cumplir con reglamentaciones estrictas en el dictado de las clases o conferencias es otro ejemplo que no debe imitarse.⁷

La ausencia de competencia en la educación es negativa, tanto para los profesores como para los estudiantes. Según el autor, “Cualquier expediente que obligue a un cierto número de estudiantes a concurrir a un Colegio o Universidad, con total independencia del mérito o reputación de sus maestros, contribuye a disminuir la necesidad de esa reputación y de ese mérito. Obligar a los jóvenes a asistir a una Universidad produce un mal efecto sobre los profesores .. Las fundaciones de enseñanza, becas de estudios, subsidios, etc., atraen cierto número de estudiantes a determinados colegios con independencia del prestigio de tales instituciones”. Los profesores en dichas circunstancias ven que sus actividades no peligran, se sienten seguros y estables y, por ello, caen a menudo en la monotonía, la repetición y, a veces, en el ocio, el estancamiento y la despreocupación por la enseñanza. Por otro lado, el alumno que se ve obligado a concurrir a clase, frecuentemente no encuen-

tra motivación por aprender, no se siente estimulado frente a la necesidad de cultivarse. Si el profesor es capaz, y en particular responsable, “forzosamente le resultará desagradable para él darse cuenta de que sus lecturas, explicaciones o discursos tienen muy poco sentido, por no decir ninguno. Le ha de ser poco grato observar que la mayor parte de los estudiantes abandonan su clase, o asisten a sus lecciones con muestras evidentes de negligencia, menosprecio e irrisión”.⁸ Profesores y estudiantes perderán los estímulos para enseñar y aprender.

El utilitarismo predomina en Smith. Como ya se mencionó, para él la competencia hará que sólo se enseñe lo que sea útil: “Si no existieran instituciones públicas para la educación, no se enseñaría ningún sistema o ninguna ciencia para la cual no existiese una cierta demanda, o si las circunstancias de la época no considerasen esa enseñanza conveniente o necesaria, o por lo menos requerida por los mandatos de la moda”.⁹ Se observa la importancia que le atribuye a la educación que tenga por finalidad, más o menos inmediata, la incorporación de conocimientos que permita a las personas ofrecerlos a cambio de una retribución. Para ello debe ser útil en el sentido de que alguien lo considere necesario de aplicación. Sólo las clases distinguidas pueden tener acceso a aquellos conocimientos que no sean apetecidos por otros, es decir que no tengan valor de cambio, porque sólo ellas pueden darse ese lujo.

Respecto al papel del Estado en la educación, Smith se pregunta: “¿no debe prestar atención a la educación del pueblo? Y en el supuesto de que deba prestarla, ¿cuáles han de ser las partes principales de esta educación, en consideración a las distintas clases sociales, y cuál es la manera de atenderla?” Para Smith el Estado debe intervenir cuando se trata de educar a las clases bajas que requieren más atención que la de “las personas de jerarquía y fortuna, cuyos padres pueden atender a sus intereses, y dedican sus vidas a diversas ocupaciones, principalmente intelectuales, a diferencia de lo que ocurre con los hijos de los pobres”. En este último caso, el Estado puede facilitar, estimular y aún imponer a la mayoría de las gentes que pertenecen a clases populares, la obligación de adquirir esos conocimientos tan esenciales de la educación... un pueblo inteligente e instruido será siempre más ordenado y decente que uno ignorante y estúpido”.¹⁰

Smith¹¹ era consciente de los efectos negativos de la división del trabajo en la formación del hombre: “Con los progresos de la división del trabajo la ocupación de la mayor parte de las personas que viven de su trabajo, o sea la gran masa del pueblo, se reduce a muy pocas y sencillas operaciones; con frecuencia, a una o dos tareas. Consideremos, sin embargo, que la inteligencia de la mayor parte de los hombres se perfecciona necesariamente en el

ejercicio de sus ocupaciones ordinarias. Un hombre que gasta la mayor parte de su vida en la ejecución de unas pocas operaciones muy sencillas, casi uniformes en sus efectos, no tiene ocasión de ejercitar su entendimiento o adiestrar su capacidad inventiva en la búsqueda de varios expedientes que sirven para remover dificultades que nunca se presentan. Pierde así, naturalmente, el hábito de aquella potencia, y se hace todo lo estúpido e ignorante que puede ser una criatura humana”.

David Ricardo, John Stuart Mill y J. R. McCulloch

La preocupación de Ricardo (1772/1823) por la educación estaba íntimamente vinculada a la necesidad de limitar el crecimiento de las familias como medio de alentar un mayor bienestar general. Era un economista más práctico –realista podría decirse también– que Smith, quizás menos retórico. Vinculaba a la educación con el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

El aumento de la riqueza provenía fundamentalmente de la acumulación de capital, es decir de la parte del excedente económico que se invertiera en los procesos de producción. Éste era el factor primero que mejoraba las condiciones de vida de la sociedad. Pero también el bienestar económico de las masas –decía Ricardo– estaba estrechamente relacionado con el crecimiento de la población. Si ésta crece más que la producción, el bienestar general de las masas disminuirá por más esfuerzo que haga el capital. En este sentido Ricardo se acerca –peligrosamente, decía Marx– a la teoría de la población de Malthus.

Para Ricardo, el precio (determinado por el mercado) del trabajo puede situarse por encima de su valor (o precio natural) siempre que el excedente se destine –en la mayor proporción– a la acumulación de capital y se limite el crecimiento de la población. Si ésta aumenta demasiado, se abaratará el precio del trabajo por exceso de oferta y las familias irremediablemente empobrecerán hasta llegar a una situación de miseria extrema. De aquí la importancia de la educación que produce un doble efecto: aumenta la productividad al ser el trabajador más eficiente y reduce los miembros de una familia. Es decir, incrementa la producción por trabajador y la cantidad de bienes consumidos por persona.

En síntesis, para Ricardo la educación era un medio de proveer hábitos que condujeran a la limitación de la familia, siendo éste un factor importante de mayor bienestar de la sociedad. Consideraba que una educación efectiva de los hijos de las clases trabajadoras es lo primero que se necesita si se quiere mantener un nivel de vida razonable, por encima del de subsistencia.

Ricardo no se preocupó por el financiamiento de la educación. No se encuentra en *Los Principios* ninguna referencia sobre el tema.

John Stuart Mill (1806/1873) fue otro de los economistas clásicos que destinó un lugar importante a la educación. Como Ricardo, para él la educación era “un medio de inculcar hábitos de prudencia, economía y auto-mejoramiento”¹² “Con el fin de alterar los hábitos del pueblo trabajador (. . .) Una educación nacional efectiva de los hijos de las clases trabajadoras es lo primero que se necesita... dirigida a difundir el buen sentido del pueblo, dándole unos conocimientos que la capacidad para juzgar las tendencias de sus acciones elevaría sin duda, incluso sin una intervención directa, una opinión pública para la cual la intemperancia y la imprevisión de todas clases serían consideradas como vicios ignominiosos”.¹³

Pero la educación para Mill era más que controlar los nacimientos de las familias trabajadoras. Era valiosa para desarrollar la cultura de la sociedad toda, incluida la clase trabajadora y tenía valor por sí misma, al margen de sus efectos estrictamente económicos. La educación tenía un significado más profundo, incluso político. En este sentido, pertenece a Mill la distinción entre ciudadanos activos y pasivos (el ciudadano educado y el que no lo es). Para él, en general, los “gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros”.¹⁴ Para él, uno de los remedios contra la tiranía... “está precisamente en hacer partícipes en las elecciones a las clases populares y, en este sentido, la participación en el voto tiene un gran valor educativo pues mediante la discusión política el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el estrecho horizonte de la fábrica, logra comprender la relación entre los acontecimientos lejanos y su interés personal, y establecer vínculos con ciudadanos diferentes de aquéllos con los que trata cotidianamente...”.

Mill admitía que la educación era una responsabilidad insoslayable del Estado. Un gobierno debía facilitar al pueblo un mínimo de educación y, si es posible, más todavía si se trata de mentes superiores, talentos potenciales que no es posible desaprovechar.

Respecto a su financiamiento, el Estado debía asumir la educación elemental, aunque no debería impedirse a los particulares crear escuelas si este tipo de actividades le atrajeran. En este sentido, Mill fue fiel a la tradición liberal ortodoxa de la época.

En síntesis, los aspectos más salientes del pensamiento de Mill pueden expresarse de esta manera. En primer lugar, la educación básica dirigida a los más pobres es lo primero que debe fomentarse. El Estado no puede desentenderse de esto; por el contrario, debería hacer todo lo posible para lograrlo. En segundo lugar, muchas veces argumentó en defensa de la educa-

ción pública. Le interesa a la sociedad –decía– que todos tengan una educación elemental, debiendo en este caso ser facilitada por el gobierno o bien por la iniciativa voluntaria.

Tercero, la educación importa no sólo por razones económicas en términos de mayor productividad del trabajador y de contención al desmesurado crecimiento familiar, sino en términos políticos y en general de dignidad humana.

Para Vaizey, tanto en David Ricardo como en John S. Mill, la educación como factor clave del desarrollo económico aparecía siempre *al fondo*, en el sentido de que entre ellos no había una fuerte ligazón. Esa relación no se observa con la misma fuerza que le había dado en su economía política.

Respecto a McCulloch deben rescatarse dos cuestiones básicas:

- 1) la importancia de la educación en el desarrollo de la destreza, habilidad e inteligencia de la masa del pueblo;
- 2) la inclusión de la educación en la definición de capital nacional (si bien no intentó medirlo, aunque tampoco lo hizo con el capital físico)

Quizás lo más relevante de su aporte sea la asociación del capital físico con el capital del hombre en términos de incorporación de conocimientos. Como categoría de análisis, el conocimiento como capital lo adoptarían otros economistas contemporáneos que se especializaron en lo que actualmente se denomina la economía de la educación.¹⁵ Desde esta óptica, puede decirse que McCulloch también utilizó el concepto de capital humano en la teoría de la economía de la educación.

Carlos Marx

Carlos Marx (1818/1883) defendió a la educación, a la que consideraba un elemento fundamental para la lucha contra las desigualdades sociales que promovía el sistema capitalista –a través del mercado y la tendencia a la concentración económica de la riqueza–, pero fue pesimista en cuanto al papel del Estado para hacer extensiva la educación a los sectores desposeídos, en especial a los hijos de la clase obrera y a los sectores marginados.

Reconocía que la educación era un factor importante para contrarrestar el carácter inhumano del sistema capitalista y de la división del trabajo. Pero era *funcional* al capitalismo, en el sentido de que la clase capitalista y el Estado que representaba sus intereses, utilizaba siempre la capacitación de los trabajadores (manuales e intelectuales), para aumentar la plusvalía (trabajo excedente).

Para Marx la capacitación de los trabajadores formaba parte de lo que modernamente y en sentido amplio se conoce con el nombre de progreso

técnico, si bien éste se asociaba, simplídicamente, a la incorporación en el proceso de producción de nuevas maquinarias y tecnologías. También la capacitación posibilitaba el incremento de la productividad del trabajo y, por esta vía, permitía ajustar el proceso de producción de plusvalía y de acumulación de capital a los cambios tecnológicos que se requerían. Si bien el incremento de la productividad del trabajo (aumento de los bienes producidos por trabajador en una misma unidad de tiempo) permitía producir una mayor masa de bienes salarios (que constituían los medios de vida del trabajador y le permitían producir y reproducir su fuerza de trabajo), su tendencia inexorablemente era el aumento de la cuota de plusvalía, la relación entre el trabajo aportado por el trabajador y apropiado por el capitalista, y el retirado por él del proceso de producción en carácter de valor de la fuerza de trabajo (concretamente, el salario). En otras palabras, el incremento de la productividad disminuiría el valor de la fuerza de trabajo –aunque no necesariamente el poder adquisitivo de los trabajadores– produciendo un aumento de la plusvalía relativa (y de la cuota de plusvalía).

Como dice Vaizey, en Marx “la educación forma parte de la estructura social, que es desgarrada por las contradicciones inherentes al sistema capitalista”. No es, pues, optimista respecto a que la educación se expanda a los sectores de más bajo ingreso por el papel que el Estado desempeña en el capitalismo que protege a quienes más tienen y no a la inversa.

La posición de Marx respecto al papel del Estado en la educación es muy clara en su obra *Crítica al Programa de Gbota*.¹⁶ Cuando el Partido Obrero Alemán exige: “Educación popular general e igual a cargo del Estado, asistencia escolar obligatoria para todos. Instrucción gratuita”, se pregunta: “¿Educación popular igual? ¿Qué se entiende por esto? ¿Se cree que en la sociedad actual (...) la educación puede ser igual para todas las clases? ¿O lo que se exige es que también las clases altas sean obligadas por la fuerza a conformarse con la modesta educación que da la escuela pública, la única compatible con la situación económica, no sólo del obrero asalariado, sino también del campesino?”.

“Asistencia escolar obligatoria para todos e instrucción gratuita, dice el Programa. La primera existe ya, incluso en Alemania, la segunda, en Suiza y en los Estados Unidos, en lo que a las escuelas públicas se refiere. El hecho de que en algunos Estados de este último país sean gratuitos también los centros de instrucción media, sólo significa, en realidad, que allí a las clases altas se les pagan sus gastos de educación a costa del fondo de los impuestos generales”. Marx quiere decir con esta expresión que a ese fondo lo financian las clases bajas, con su trabajo. Y agrega: “Eso de educación popular a cargo del Estado es absolutamente inadmisibile. Una cosa es determinar (...)

los recursos de las escuelas públicas, las condiciones de capacidad del personal docente, las materias de enseñanza, etc., y velar por el cumplimiento de estas prescripciones legales mediante inspectores del Estado (...) y otra cosa completamente distinta es nombrar al Estado educador del pueblo! Lejos de esto lo que hay que hacer es substraer la escuela a toda influencia por parte del gobierno" (que precisamente no representa al pueblo). "Es, por el contrario, el Estado el que necesita recibir del pueblo una educación muy severa".

Respecto al proceso técnico de producción y la participación del trabajador, decía que "Los progresos de la fabricación han destruido los viejos oficios y con él al hombre educado". El trabajador se ha degradado y convertido en el esclavo de la máquina, depende de ella y actúa según sus exigencias. Según Marx, a medida que se desarrolla el capitalismo desaparece toda fijeza y seguridad en la situación del trabajador y cada vez es más manifiesta la relación de dependencia del trabajador respecto a la máquina y su creciente tecnología.

Por otra parte, el cambio tecnológico produce dos efectos: expulsa al trabajador del mercado de trabajo al ahorrar fuerza de trabajo, es decir condena a los trabajadores a ingresar al ejército industrial de desocupados, y, segundo, reduce las posibilidades de trabajo y su salario real relativo. Además, los trabajadores de mayor edad sucumben a los trabajadores jóvenes, no sólo por ser éstos potencialmente más *productores* de plusvalía, al poseer una fuerza de trabajo potenciada respecto a aquéllos, sino porque la adaptación al cambio de los jóvenes es mayor. La capacitación de los trabajadores no soluciona este problema: el ejército de desocupados impulsará los salarios hacia abajo aunque el trabajador sea más educado; tendría éste un salario menor (o quizás igual) a pesar de su mayor capacitación, y no se salvará el problema de la desocupación.

Marx observó que la educación, contrariamente a lo que sostenían Smith y Mill, podía ser una fuente de conflicto social, adicional a aquél que era immanente al sistema capitalista. Ésta es una razón por la cual al Estado burgués no le interesa el desarrollo de la educación pública y tampoco la fomenta. Además, constituye una *carga* en sus finanzas, no ve sus beneficios sociales, sólo computa los gastos que le ocasiona, por esto es que alienta al capital privado a invertir en ella. Si bien los intelectuales no son para Marx los que harán la revolución, a veces apoyan los cambios sociales progresistas al tener acceso a la educación y descubrir por ello el funcionamiento de las leyes objetivas que explican al sistema capitalista como productor de plusvalía.

El proceso de acumulación de capital implica la reproducción de la clase trabajadora. El aumento de la destreza y la capacidad es transmitida de generación en generación. La mayor capacidad y los conocimientos del trabaja-

dor se desarrollan con el progreso de la maquinaria, pero se utiliza muchas veces para degradar al trabajo como parte del proceso de acumulación del capital. La mayor capacitación del trabajador no suele retribuirse íntegramente (a veces no es retribuida), y la mayor destreza y habilidad sólo beneficia al propietario del capital (que es el dueño del trabajo que compra).

El capitalismo desarrollado disminuirá el analfabetismo posiblemente, pero el trabajador y los sectores de bajos ingresos perderán terreno respecto de lo que el desarrollo expansivo de la educación, la ciencia y la tecnología ofrecerá a la sociedad. En este sentido, se puede decir que para Marx existe una ley muy parecida –en términos comparativos– a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia y a la creciente pobreza relativa de los trabajadores. En la primera, la ganancia media decrecerá inexorablemente, con el tiempo, en relación al capital total (constante y variable) invertido, aunque podría crecer su masa. En la segunda, el trabajador podría disponer con el tiempo de una mayor cantidad de bienes, pero su pobreza crecería en relación al total de bienes que produciría para la sociedad. De la misma manera, el trabajador podría adquirir mayor destreza y conocimientos en general, pero ellos no se incrementarían sino en proporción menor al conjunto de conocimientos, a muchos de los cuales no tendría acceso.

En cuanto a las destrezas y habilidades que le hacía desarrollar el mismo proceso productivo, con las innovaciones técnicas que introducía, más que incorporar conocimientos, los convertía en autómatas de un proceso técnico de producción concurrente. Este hecho había sido descrito, como se ha visto, por Smith cuando estudió los efectos de la división del trabajo: “Adquiere (el trabajador) la destreza en su oficio peculiar, a expensas de sus virtudes intelectuales y sociales”... (es incapaz) de formular un juicio sensato respecto a las obligaciones de la vida privada y de juzgar acerca de los grandes y vastos intereses de su país...”. Marx cita a Smith: “La uniformidad de su vida estacionaria corrompe también, naturalmente, la *intrepidez* de su espíritu (...) destruye incluso la energía de su cuerpo y le incapacita para emplear sus fuerzas de un modo enérgico y tenaz, como no sea en el detalle para que se le ha educado. Y, sin embargo, es éste el estado en que tiene necesariamente que caer el trabajador pobre (the labouring poor), es decir, la gran masa del pueblo, en toda sociedad industrial y civilizada”.¹⁷

Agrega Marx:¹⁸ “Para evitar el estado de completa degeneración de la masa del pueblo a que conduce la división del trabajo, A. Smith recomienda la instrucción popular organizada por el Estado, aunque en dosis prudentemente homeopáticas (...) Es indudable que toda división del trabajo en el seno de la sociedad lleva aparejada inseparablemente cierta degeneración física y espiritual del hombre. Pero el período manufacturero acentúa este desdoblamiento

social de las ramas de trabajo de tal modo y muerde hasta tal punto, con su régimen peculiar de división, en las raíces vitales del individuo, que crea la base y da el impulso para que se forme una *patología industrial*".

De este modo Marx responde a Garnier, traductor de Smith, cuando dice en una nota: "Al igual que todas las demás divisiones del trabajo, la división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual se hace más marcada y resuelta a medida que *la sociedad* (...) se hace más rica. Esta división del trabajo es, como todas las demás, fruto de progresos pasados y causa de progresos futuros (...). ¿Puede, entonces, el gobierno contrarrestar este sistema y detenerlo en su marcha natural? ¿Puede invertir una parte de las rentas del Estado en el empeño de mezclar y confundir dos clases de trabajo que tienden a separarse y dividirse?"

"Si la educación es inversión y acumular es, como dijo Marx, la primera ley de la sociedad capitalista, entonces —expresa Vaizey¹⁹— la educación debería ser tan abundante que la ciencia y la sabiduría deberían rebosarnos por los oídos". Sin embargo, el gobierno generalmente no lo ve de este modo, considera a la educación como un gasto y no una inversión, le interesa el corto plazo e ignora el largo.

Por otra parte, hay que financiar la educación, es decir alguien tendrá que aportar el dinero necesario. Si es el Estado, habrá que aplicar impuestos. Si estos gravámenes afectan la plusvalía como base imponible, serían los capitalistas los que financiarían la educación, minando la acumulación de capital y el crecimiento económico (es decir el propio proceso de reproducción de la plusvalía), reflexionaría Marx. Si son los particulares los que *pagan* la educación —cuando la compran directamente—, también en este caso se afectaría la masa de plusvalía para fines de acumulación al aumentar el consumo capitalista a expensas del trabajo excedente ¿No serán, en última instancia, los mismos trabajadores y los sectores medios (no propietarios del capital) los que finalmente paguen la educación a través de impuestos regresivos que no afectan la plusvalía y la capacidad de acumulación? Según Marx es esto lo que generalmente ocurre con un Estado que representa los intereses del capital.²⁰

Economistas y educadores neomarxistas hicieron también su aporte y, sobre la base de lo elaborado por Marx, "han construido gradualmente una teoría... de la educación que es, esencialmente, una teoría de la praxis educativa. Algunas de las principales figuras que han contribuido a ella fueron, Bebel, Haurés, Zathin, Liebknecht, Gramsci, Langevin, Vallon, Sése".²¹ Toda una serie de investigadores se hallan implicados actualmente en su desarrollo ulterior. Los principales componentes de la teoría son los que se mencionan a continuación.

1) Educación pública libre, obligatoria y uniforme para todos los niños, garantizando la abolición de monopolios culturales o de conocimiento y de las formas privilegiadas de enseñanza.

2) La combinación de la educación con la producción material (o, como lo expresa Marx, la combinación de instrucción, gimnasia y trabajo productivo .) estriba en la superación de la separación histórica existente entre trabajo manual y mental, garantizando a todos la plena comprensión del proceso productivo.

3) La educación debe garantizar el desarrollo global de la personalidad. Con la reunificación de la ciencia y la producción, el ser humano puede convertirse en productor, en el sentido pleno de la palabra. Sobre esta base pueden desplegarse todas sus potencialidades . La realización de este objetivo exige, entre otras cosas, la transformación de la división social del trabajo, tarea formidable que sólo se halla aún en sus comienzos.

4) A la comunidad se le asigna un papel nuevo y amplio en el proceso educativo. Estos cambios en las relaciones de grupo en la escuela (el cambio de la competitividad a la cooperación y la ayuda) implican una relación más abierta entre escuela y sociedad, y presuponen una relación dual mutuamente enriquecedora y activa entre educador y educandos.

Alfred Marshall

Marshall (1842/1924) retomó la tradición de Smith respecto a su interés por la relación entre la educación y el desarrollo económico. Le interesó estudiar el impacto del conocimiento en el desarrollo económico y social de la comunidad. En su obra *Los Principios de Economía* hace especialmente mención a la educación como una inversión nacional. Los gastos de la educación de los niños –decía– deberían dividirse entre el Estado y los padres. Estaba de acuerdo entonces, aun en la educación básica, en el financiamiento mixto de la educación.

Fue además un defensor de la educación técnica, de “aprender haciendo” como él expresaba, particularmente por su influencia en la producción material. Afirmaba que el “capital más valioso de todos es el invertido en los seres humanos”, y hacía hincapié continuamente en la importancia de la educación en los procesos de producción de bienes. La única forma de adaptarse al crecimiento de la tecnología es la capacitación de las nuevas técnicas sobre las cuales se realizan los procesos de producción de bienes. La educación es importante en un doble aspecto: incorpora conocimiento a las personas haciéndolas más capaces y cultas y, además, posibilita una mayor productividad del trabajo aumentando el nivel de vida de los trabajadores.

Hay, pues, una larga tradición desde Adam Smith hasta Alfred Marshall, que asigna a la educación sostenida públicamente un papel importante en la promoción de la paz y la armonía social, en el mayor bienestar de la población y de los trabajadores en particular y en la creación de riqueza de las naciones.

Los conceptos “movilidad del trabajo” y “subutilización de las capacidades potenciales” estuvieron siempre presentes en Marshall. Consideraba que estaban restringidas porque en general “los padres tenían una visión estrecha del futuro, y porque, además, adiestraban a sus hijos para que siguieran sus ocupaciones. La falta de voluntad para prever el futuro y de capacidad para pagar la educación, eran causa de que el mercado de trabajo fuese imperfecto... y que hubiese una verdadera escasez de capacidades desarrolladas”.²²

Theodore W. Schultz

Fue Theodore Schultz, a partir de los años 1956-1957, quizás el principal creador de lo que hoy se conoce con el nombre de la economía de la educación. Sin dudas uno de los investigadores más notables en esta especialidad entre los economistas con formación neoclásica, aunque es necesario reconocer que en ciertos aspectos cuestionó a esta teoría, en particular cuando se la utilizaba en el análisis económico de la educación.

Se trata de un economista pionero en estudios sobre los efectos de la educación en el desarrollo económico (como él decía, el valor económico de la educación) y el primero que utilizó, como variable de análisis relevante, el concepto *capital humano*, que habían mencionado en sus obras economistas anteriores (Smith y Mill, entre otros).

Schultz²³ observó que el trabajo y el capital como factores de la producción eran insuficientes para explicar los impactos de los mismos en la producción. Ellos incrementaban fuertemente su productividad con el tiempo, y esas mejoras provenían desde *afuera*, es decir no formaban parte de lo que convencionalmente se entendía como *factores* capital y trabajo. Para él las inversiones en el hombre tienen una gran importancia sobre el desarrollo económico y esa inversión es resultado de la educación, base de la formación del capital humano.²⁴

El concepto de capital-humano tiene en Schultz al menos dos dimensiones que le interesa estudiar.

En primer lugar, se trata de la suma de conocimientos que adquiere una persona, que le permite desarrollar sus capacidades intelectuales –en los ámbitos científico, tecnológico y cultural– y que le posibilita un ingreso diferenciado respecto de quien no lo posee. Constituye un valor añadido de extraordinaria importancia ya que incrementa notablemente la productividad

de su trabajo. En términos agregados puede estimarse el capital *físico*, aunque su cálculo ofrece grandes dificultades, permitiendo conocer la masa (stock) que dispone una nación cualquiera en un momento dado.

En segundo lugar, se trata de investigar la relación entre la educación y el desarrollo económico. En este sentido, Schultz ha estudiado la inversión en educación en Estados Unidos durante el período 1900/1957, utilizando los análisis resultantes de los stocks de *capital humano* para intentar valorar la contribución de la educación al desarrollo económico.²⁵

Las dificultades teóricas y estadísticas que plantea esta medición son grandes. Dejando a un lado estas dificultades, las posibles interpretaciones de los datos de Schultz son:

1) Si la educación es considerada una *inversión*, parece que el beneficio habría de ser tan alto o incluso más que el de capital físico ya que los stocks de *capital humano* aumentaron dos veces más de prisa que los de capital físico. Además, hay que añadir un incremento en la renta por trabajador de 36% al 70% que de otro modo sería inexplicable.

2) Si la educación es considerada un *consumo*, la elasticidad en el ingreso de la demanda de educación es alta ya que el gasto en educación ha aumentado con mucha mayor rapidez que el gasto real del consumidor.

3) Si la educación es considerada un conjunto de elementos de *consumo* e *inversión*, las anteriores dos medidas de su rendimiento y elasticidad tienen todavía algún interés, pero se hace difícil separar el consumo de la inversión.

Hay otros elementos que complican más el análisis de Schultz y que el autor no ha considerado: 1) la política educativa estatal que varía según las necesidades y demanda de los consumidores, 2) la inversión en educación que puede ser complementaria de la inversión física y, en este caso, debe considerarse conjuntamente la inversión en ambos tipos de capital.

El educador y, en general, la mayoría de los que forman parte de un establecimiento educativo, seguramente consideran al cálculo económico como un elemento que omite o limita fuertemente los propósitos culturales (y sociales) de la educación. Por ello lo rechazan o, al menos, lo miran con recelo. Hablar de la educación como una inversión —y más aún como un gasto— equivale a dar a entender que se trata de algo material. La idea de *eficiencia* es una bandera roja en la mayoría de los círculos escolares, y a menudo por buenas razones cuando se argumenta que un experto en eficiencia proveniente del mundo de los negocios o de una fundación está capacitado para evaluar la enseñanza y el aprendizaje”. Y agrega Schultz: “sobre esto último pueden ahorrarse las críticas, ya que tengo muy poco que decir acerca de la *eficiencia* dentro de las escuelas. A medida que siga adelante se hará evidente

que existen otras cuestiones económicas importantes, relacionadas con la instrucción, que me propongo investigar. Cuando estas cuestiones se hayan aclarado, estoy seguro de que se mitigarán los recelos de los círculos escolares".²⁶

Existen para Schultz dos componentes básicos en la educación: los costos y los beneficios. Estos dos elementos son difíciles de medir y, en la mayoría de los casos, los economistas cometen errores importantes cuando pretenden aplicar a la educación el análisis económico que la teoría les enseña para interpretar los procesos de producción de bienes materiales.

Respecto a los costos, por ejemplo, la mayor parte de ellos son asumidos por los padres y estudiantes, a pesar de la creencia bastante difundida de que la educación pública es prácticamente gratuita. Si la educación fuese gratuita —afirma Schultz— presumiblemente la gente la *consumirla* hasta saciarse e *invertirla* en ella hasta que ya no proporcionase ganancia alguna. Pero, como todos saben, la educación está lejos de ser gratuita.

Gran parte de los gastos en educación está constituido por las erogaciones relacionadas con el mantenimiento de los alumnos y por los gastos de movilidad y materiales de estudio. Si se trata de un estudiante maduro habría que sumarle los costos de oportunidad, es decir aquellos ingresos que deja de percibir precisamente por asistir a la escuela o la universidad. El mérito de Schultz es introducir estas variables de análisis y plantear interrogantes relacionados con temas que no figuraban en la lista de los economistas convencionales. Respecto a los ingresos de la educación, no debe limitarse sólo a aquellos que tienen como destinatario al alumno, sino que deben incluirse los que obtiene la sociedad en conjunto, resultado de los efectos positivos de la instrucción en el sistema económico y social (*externalidades*). Tan importante es esta afirmación que, por ejemplo, justifica la participación del Estado en el sostenimiento de la educación, incluso en el nivel superior.

Para Schultz la capacitación brinda satisfacciones en el presente (por ejemplo, el placer de leer) y en el futuro (aumenta los ingresos esperados). En el primer caso, el conocimiento impacta sobre el consumo presente (la instrucción como consumo) mientras que en el segundo tiene los atributos de una inversión y sirve para el consumo futuro (la instrucción como inversión).

Cuando la capacitación incrementa los ingresos futuros de los estudiantes puede considerársela una inversión. Es una inversión en capital humano, en la forma de mayores habilidades, destrezas y en general conocimientos adquiridos a través de la educación. En este caso, el cálculo económico podría realizarse con el mismo criterio que una inversión de una máquina: igualando los beneficios futuros esperados (rendimientos de la inversión en educación) con el costo de la educación a través de una tasa de descuento (que

constituiría una especie de tasa de rendimiento). El problema es determinar esos rendimientos esperados durante la vida útil del capacitado (cuando, como se ha visto, no son sólo objeto de apropiación individual) y los costos de la educación. Alrededor de estas cuestiones gira el razonamiento de Schultz. Se trata de un considerable esfuerzo por conciliar una teoría económica (neoclásica) que no responde satisfactoriamente a un *producto* con las características especiales de un *bien* como la educación, que plantea numerosos interrogantes, no siempre resueltos satisfactoriamente.

La opinión de Schultz es que “la teoría aceptada de lo que es una inversión requiere una nueva formulación, sustancial para competir con la inversión en seres humanos”. ¿Quiénes están capacitados para formular preguntas y encontrar acertadas respuestas sobre estos temas? “Evidentemente no pueden ser los ineptos que todo lo confunden, porque están demasiado apegados a los datos y demasiado sometidos a una teoría”. Debe ser una persona inteligente, que se *especialice* en la formulación de estas preguntas. Y particularmente aquellos que estén preparados para realizar una investigación básica (que es la que presta una contribución fundamental al conocimiento), que provenga de las universidades, con formación interdisciplinaria.

En cuanto a los beneficios de la educación, para Schultz los más importantes —la gran mayoría de ellos indirectos e intangibles— se sintetizan a continuación²⁷

1) Fomenta la investigación, que debe ser una de las funciones irrenunciables de un establecimiento educativo.

2) Descubre, selecciona y cultiva talentos potenciales que de otra manera permanecerían desperdiciados. Esta función proporciona un doble beneficio: individual (al talento descubierto) y social (aumenta la productividad del sistema).

3) Incrementa la capacidad del alumno para adaptarse a los cambios en las oportunidades de empleo asociadas con el desarrollo económico (lo que en la terminología moderna se entiende por flexibilidad de la fuerza de trabajo).

4) Recluta y prepara estudiantes para la enseñanza, una función tradicional de la educación. El efecto multiplicador de ella es evidente.

5) Es fuente de desarrollo económico, en el sentido de que la educación ha llegado a explicar una importante porción de los incrementos en el producto nacional. “Los indicios se encuentran en las mejoras en la *calidad* de los factores, el hombre y las máquinas, y en las economías por razón de escala”. Existen estudios que se proponen “observar el efecto que tiene sobre la productividad humana y, en este aspecto, las contribuciones de la investigación universitaria a las ciencias y a la tecnología también se están examinando a fin de descubrir la medida en que constituyen una fuente de desarrollo económico”.

Respecto al financiamiento de la educación, Schultz menciona dos problemas:

1) Las leyes fiscales hacen distinciones injustas, en perjuicio del capital humano, específicamente en perjuicio de la inversión en instrucción. Ellas son ciegas: no se dan cuenta de que la educación es un capital reproducible, en el sentido de que se deprecia, se torna obsoleto y necesita protección. Con ello quiere significar que el Estado no realiza este tipo de inversiones, incluso en los países desarrollados, en la cuantía necesaria no sólo para reponer el capital depreciado sino para incrementarlo.

2) El funcionamiento del mercado de capitales, que proporciona fondos a los estudiantes, es insatisfactorio. Los estudiantes que deben financiarse los estudios a menudo no encuentran estos fondos en el mercado incluso en los países de mayor grado de desarrollo.

Estas cuestiones son mencionadas por Schultz para destacar, en primer lugar, que los gobiernos no están lo suficientemente preocupados por la educación como inversión y menos aún convencidos de que contribuye de manera significativa al desarrollo económico; y, en segundo lugar, que no son suficientes los mecanismos de financiamiento para que el alumno pueda sufragar los costos de mantenimiento, de oportunidad y directos de educación debido al escaso desarrollo del mercado de capitales y –aunque el autor no lo manifiesta expresamente– a la falta de participación del Estado en este sentido.

Milton Friedman

Milton Friedman es uno de los economistas neoclásicos contemporáneos más conocidos. Podría decirse que es el exponente más genuino de la denominada Escuela de Chicago.

En 1960 un economista de la misma corriente teórica, D. S. Lees,²⁸ escribió lo siguiente: "... el método de financiar la educación universitaria necesita una revisión radical. Queramos o no queramos, la educación universitaria es ahora predominantemente vocacional" (léase profesional). "Los estudiantes van a las universidades con la esperanza de mayores ingresos en el futuro. Los gastos hechos en favor de ellos mejoran su productividad y son exactamente análogos a los gastos de equipo comercial. En consecuencia, estos gastos deberían ser financiados mediante préstamos reembolsables en varios años al interés del mercado y no, como ahora, por medio de subsidios. Habría considerables ventajas económicas con este sistema y, moralmente, no podemos seguir por más tiempo imponiendo contribuciones a los pobres y a los estúpidos para aumentar la riqueza de los inteligentes". Sin duda es una opinión personal (cercana a lo insolente) del autor respecto al financiamiento

de la educación. Milton Friedman comparte esta posición. Los principios neoclásicos aplicados a la educación por este economista pueden sintetizarse así:

1) Existen dos tipos de educación: básica y vocacional (o profesional). En esto sigue la tradición de Smith. La primera no produce un beneficio individual directo ni alienta desigualdades; es necesario que todos la posean porque hace a una sociedad más “estable” y democrática. La segunda ocasiona un beneficio directo y posibilita al individuo un ingreso adicional; es la que genera una *renta educativa* o diferencial.

2) Friedman reconoce la necesidad de que la sociedad tenga una educación básica, cuyos beneficios –como se dijo– no enriquecen de un modo directo al individuo. Esto no significa para él que deba suministrarla el Estado gratuitamente o la facilite. Como dice Vaizey,²⁹ “el Estado podría dar un subsidio para estimular este tipo de educación, pero aquí terminaría su obligación”, lo que no es bueno.

3) Para Friedman las elecciones paternas respecto a los estudios de sus hijos son válidas y deben respetarse. Están por encima de las necesidades colectivas, de la herencia cultural y de los intereses de los niños (en el caso de que éstos los tuvieran y desearan que fuesen respetados). No sería dictatorial –dice Friedman– que el acceso a esta herencia sea un “derecho democrático”. En este tema abandona a Adam Smith quien, como se recordará, consideraba no conveniente este hecho generacional pues atentaba contra las decisiones vocacionales, libremente adoptadas, que toda persona tiene derecho a ejercer.

4) Friedman se pronuncia por un sistema mixto de escuelas del Estado y escuelas privadas. El Estado sólo participaría con un subsidio a sus escuelas. Y sólo se justificaría a nivel de la educación general; de lo contrario traería inequidades, pues se estaría financiando con fondos de la sociedad un tipo de educación que beneficiaría directamente a personas que, por este hecho, percibirían luego una retribución mayor. Con esta expresión se quiere decir que aportarían a esos fondos personas y estratos sociales que no acceden a la educación, de manera que éstos financiarían la capacitación de los que lo hacen y obtienen un título que los habilita para ejercer la profesión. El costado progresista de este razonamiento está presente cuando los primeros son los pobres y los segundos los ricos. Si bien este principio se aplica a cualquier nivel de capacitación, vale especialmente para el caso de la educación profesional (superior universitaria).

5) Respecto a la educación superior, Friedman es absolutamente defensor del *laissez faire*. Aquí las familias de los alumnos deben financiar los estudios de sus hijos pues se supone que en este nivel de educación hay un beneficio

privado del conocimiento por parte del capacitado que le traerá un ingreso monetario mayor (renta educativa o diferencial).

Reflexiones sobre los principios de la economía neoclásica aplicados a la educación

Pueden formularse a la interpretación filosófica neoliberal varias objeciones.

1) En primer lugar, la *libertad del mercado* no es la *libertad del individuo*, en el sentido de que no es necesariamente el objetivo supremo y único. Hay muchas cuestiones que están fuera del mercado y hacen al individuo más libre y a la sociedad más justa: la conservación de la cultura, una sociedad más solidaria, la igualdad de oportunidades, entre otras, pueden y deben estar por encima del mercado. Además, como dice Vaizey, "la educación es un derecho en sí mismo, sin ella la sociedad sólo tiene la *libertad de ser ignorante*".³⁰

2) En segundo lugar, existe un descrédito de la doctrina mística del Estado. Los economistas utilitarios fijaron siempre límites al Estado todo lo pragmáticamente posible, acotando su intervención al *máximo necesario*. Lo máximo necesario era que el Estado debía participar para restablecer la competencia y proteger la autorregulación del mercado, y en casos especiales de desigualdad manifiesta entre los hombres (tales como la discapacidad).

3) Los intereses que el hombre persigue son coincidentes con el interés general, de manera que persiguiendo su interés individual el hombre no hace nada malo. Él, como individuo o como miembro de la familia, es moral e intelectualmente superior al hombre como animal político. Es una filosofía que privilegia, por ser superior, lo individual frente a lo colectivo o social, al hombre como individuo respecto al hombre como político. Para Vaizey la doctrina falla porque algunas personas no conocen en absoluto sus intereses, tenemos muchas veces que delegar nuestras elecciones y responsabilidades en los demás (doctores, profesores, etc.) y nuestros intereses se enfrentan frecuentemente con los de los demás.

4) La doctrina parte de un concepto de equidad que puede no ser comparativo. La equidad está medida en términos de demanda y de la posibilidad de obtener a cambio bienes. Si un individuo gana más es porque es más capaz y eficiente y es equitativo que pueda demandar y comprar más bienes y obtener así un mayor placer. Pero la cuestión es por qué un individuo gana más que otro, ver el origen de esa *desigualdad* con su expresión en el mercado en términos de demanda y de placer.

5) Una cuestión que debe mencionarse es el concepto de elección y de equilibrio del consumidor. Dado un nivel de ingreso, el individuo estará en equilibrio cuando reparta sus ingresos de tal manera que obtenga el máximo pla-

cer o bienestar. En realidad si todos los individuos actúan racionalmente, estarán en equilibrio, obtendrán el máximo placer y demandarán bienes que satisfagan de la mejor forma posible sus necesidades. Pero aceptar un *dado nivel de ingresos* es suponer que ese ingreso se distribuye equitativamente. La teoría neoliberal está suponiendo que el ingreso dado no se cuestiona; lo que debe tenerse en cuenta es solamente la mejor elección dentro de múltiples posibilidades de consumo. Se trata de un principio de equidad que no se interroga sobre la desigual distribución de los ingresos.

6) Otro principio básico de la teoría neoliberal es la escasez. Los precios de los bienes y servicios están regulados por la escasez y el mercado determinará los precios atendiendo a ese principio. Un bien valdrá más si es escaso y menos si es abundante. Si los profesores de medicina son más escasos que los de educación es probable que sus ingresos sean mayores. Pero ¿es equitativo que se le pague más a uno que al otro cuando todos enseñan y realizan su trabajo con la misma dedicación y responsabilidad? Las personas tienen necesidades aun cuando carezcan de dinero para convertirlas en demandas al mercado. La educación es una de esas necesidades y el hecho de que muchos no la demanden no significa que no la deseen.

El financiamiento de la educación superior: algunos interrogantes

La necesidad creciente de educación por parte de la sociedad, por un lado, y las restricciones de financiamiento estatal, por el otro, han agudizado el debate sobre el financiamiento de la educación superior y pareciera ser que actualmente, en este aspecto, se ha inclinado la balanza a favor de los argumentos de la economía neoclásica. Incluso algunos se preguntan si no es mejor pagar por la educación que quedarse sin ella (o con educación de baja calidad).

Se presenta, pues, una contradicción difícil de sortear: por un lado nadie desconoce la importancia que tiene la educación en el desarrollo económico de las naciones pero, por el otro, son crecientes las dificultades fiscales que enfrenta la mayoría de los países para financiar la mayor demanda por educación superior. Por otra parte, existe la convicción de que la cantidad no debe afectar la calidad de la educación, en otras palabras debe compatibilizarse cantidad con calidad; la diferencia radica en las propuestas pues mientras unos proponen la restricción al ingreso otros exigen mayores recursos del Estado. Éstos son los grandes desafíos que deben superar las sociedades modernas. Ambos tienen un dilema común: la problemática del financiamiento de la educación superior.

Pareciera que si los mayores beneficios de la educación superior se concentran en alumnos de familias más pudientes, sería razonable cobrarles más impuestos en atención a sus ingresos diferenciales. En este sentido, el impuesto progresivo podría considerarse no sólo como un instrumento redistributivo sino como una contribución por los beneficios recibidos. Sería una variante a la conocida posición de los economistas convencionales de cobrar aranceles a los alumnos. Si el argumento es pagar aranceles a quien la ofrece, como contrapartida de la educación recibida, como dice Vaizey,³¹ esta forma de financiar la educación debería estar plagada de excepciones: los superdotados (quienes necesitan menos de la escuela para aprender) deberían pagar menos por la educación que, por ejemplo, los menos dotados, los discapacitados y los pobres (que deben trabajar, están mal alimentados, etc.), quienes necesitarían más atención, lo que daría lugar a nuevos motivos de diferenciación en el financiamiento de la educación.

Como puede verse, los temas que vinculan la educación con la economía son tan complejos como polémicos. Las preguntas que se formulan los especialistas encuentran muchas veces distintas respuestas. Este particular rasgo le otorga singularidad al tema objeto de estudio y al mismo tiempo invita al debate.

Notas

¹ Dobb, Maurice (1961), *Introducción a la Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 6 y 8

² *Ibidem*, p. 17/18

³ Vaizey, John (1962), *Educación y Economía*, Ediciones Rialp, Madrid, España, p. 9/23. Se recomienda la lectura de los capítulos 1 y 2

⁴ En realidad, ésta es una expresión de David Hume, (1748) utilizada en su libro *Essays, Moral and Political*, p. 291, citado por Adam Smith (1776), *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, p. 18. El tema de debate sería, quizás, más interesante colocarlo en estos términos: la diferencia entre los que tienen conocimientos y los que no lo poseen no reside en las diferencias de talentos potenciales sino más bien en la oportunidad de ponerlos al servicio del conocimiento (nota del autor)

⁵ Este tipo de educación luego se denominaría profesional o vocacional

⁶ Smith, Adam (1994), *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica/Serie Economía, México, p. 98/99. La primera edición en inglés es del año 1776.

⁷ *Ibidem*, p. 674/75.

⁸ *Ibidem*, p. 674/75.

⁹ *Ibidem*, p. 686

¹⁰ *Ibidem*, p. 689/90

¹¹ *Ibidem*, p. 687.

¹² Vaizey, John (1962), *op. cit.*, p. 14.

¹³ Mill, John Stuart (1867), *The Principles of Political Economy*, p. 263, citado por Vaizey (1962), p. 14/15

¹⁴ Mill, John Stuart (1977), "Consideraciones sobre la Democracia Representativa", en *Collected Papers*

of John Stuart Mill, University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, Vol. XIX, Londres, p. 406. Citado por Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 24/25. Siguiendo la cita, este último autor manifiesta que "si debiesen prevalecer los ciudadanos pasivos, con mucho gusto los gobernantes convertirían a sus súbditos en un rebaño de ovejas dedicadas únicamente a comer el pasto una al lado de la otra"

¹⁵ Fue Theodore Schultz, entre otros, el que utilizó sistemáticamente este concepto en el análisis de la economía de la educación, al que denominó *capital humano*.

¹⁶ Marx, Carlos (1977), *Crítica al Programa de Gotha*, Editorial Progreso, Moscú, parte III, p. 30/31

¹⁷ Marx, Carlos (1867), *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, p. 295, citando a Smith, *La Riqueza de las Naciones*, *op. cit.*, p. 689.

¹⁸ *Ibidem*, p. 295/96

¹⁹ Vaizey, John (1962), *op. cit.*, p. 25

²⁰ La concepción marxista de la educación aparece en muchas obras de Marx. Ya se ha mencionado *El Capital*, Tomo I, capítulo XIII. Deben sumarse otras, tales como *La Ideología Alemana*, volumen I, parte I y *Crítica del Programa de Gotha*, sección IV, ya citado.

²¹ Son autores citados por Tom Bottomore (1984), *Diccionario del Pensamiento Marxista*, Editorial Tecnos, Madrid, España, p. 258/60. En la bibliografía a consultar, Bottomore menciona algunas obras: Jaurès, J. (1899) *Le socialisme et l'enseignement*, Lagevin, Appel, M. W. (1979), *Ideology and*

Curriculum, Bebel, A (1987), *La Mujer y el Socialismo*, Bawles, S y Gintis, H. (1976), *Escuela y Capitalismo en Estados Unidos*, Freire, P (1970), *La Pedagogía del Oprimido*; Gramsci, A (1973), *La Alternativa Pedagógica*, Manacorda, M A (1966), *Marx y la Pedagogía Moderna*, Langevin, P. (1950) *La pensée et l' action*

²² Esta idea es desarrollada por Vaizey, John (1972), *Economía Política de la Educación*, Santillana S A de Ediciones Madrid, España, p 18/19

²³ Schultz, Theodore (1968), *Valor Económico de la Educación*, Uthea (Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana), México, véase capítulo 1 y 2.

²⁴ El estudio sobre el capital humano, su medición y el impacto en el desarrollo económico ha recibido importantes contribuciones de otros economistas, tales como Auscrust, Solow, Denison, Shaffer que polemiza con Schultz (Blaug, Mark, *Investment in Human Capital Comment*, en *American Economic Review*, vol 42, año 1961)

²⁵ Según el autor, durante este período el stock de capital humano aumentó en más del 540% y los de capital físico (basado también en el costo histórico)

alrededor del 350% Schultz esgrime dos razones por las cuales se estaría subestimando el crecimiento del capital humano: 1) en el tramo final de la serie, la educación estaba más concentrada en los miembros jóvenes de la población activa, los cuales tenían ante sí una vida económica más larga y adquirirían conocimientos más actualizados, 2) los niveles más altos de la educación, relativamente más costosos tenían una mayor importancia en el total para el último año de la serie (1957) y sobre todo, si la productividad se relaciona de una manera positiva con los costos, podría provocar un aumento total del capital humano en relación con el capital total

²⁶ *Ibidem* Prefacio

²⁷ Véase Schultz, Theodore (1968), capítulo III sobre *Funciones Principales del Establecimiento Educativo*, p 58/69

²⁸ Lees D. S The Times, Londres, 28 de diciembre de 1960, citado por Vaizey, John (1962), p 26-27

²⁹ Vaizey, John (1962), p. 26.

³⁰ *Ibidem*, p. 27.

³¹ *Ibidem* p. 38.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dobb, Maurice (1961), *Introducción a la Economía*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bottomore, Tom (1984), *Diccionario del Pensamiento Marxista*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Fajnzylber, Fernando (1992), "Educación y Transformación Productiva con Equidad", en *Revista de la CEPAL*, N° 47, agosto de 1992.
- Mill, John Stuart (1977), "Consideraciones sobre la Democracia Representativa", en *Collected Papers of John Stuart Mill*, University of Toronto Press, Routledge and Degan Paul, vol. XIX, Londres.
- Marx, Carlos (1977), *Crítica al Programa de Gotha*, Editorial Progreso, Moscú.
- Marx, Carlos (1976) *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, México. Primera edición en alemán con el título de *Das Kapital*, tomo I, año 1867.
- Roll, Eric (1967), *Historia de las Doctrinas Económicas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Schultz, Theodore (1968), *Valor Económico de la Educación*, Uthea (Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana), México.
- Smith, Adam (1994), *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica/Serie Economía. Primera edición en inglés, título original: *The Wealth of Nations*, año 1776.
- Vaizey, John (1972), *Economía Política de la Educación*, Santillana S A de Ediciones, Madrid, España.
- Vaizey, John (1962), *Educación y Economía*, Ediciones Rialp S A , Madrid, España.

Capítulo 2

El papel del Estado y la misión de la Universidad

Del intelectual debemos esperar, primero y fundamentalmente, una sola y grande cosa: que lo sea dentro del más amplio horizonte humano y con el más inquietante afán de perfección. Pero que sepa también que la obra de creación intelectual tiene hoy, como nunca antes, un valor de acción social: que escribir una novela o explorar el microscopio son formas distintas de cumplir una misión social. Con esa convicción y esa responsabilidad, que se encierre en lo suyo con los siete candados que le aislen. O con quince, si lo prefiere.

Sergio Bagu

El Estado y el derecho a la educación

El financiamiento de las universidades públicas es un tema complejo y a la vez polémico porque es imposible abordarlo con la profundidad que merece si no se lo vincula con el papel del Estado, el derecho a la educación del ciudadano (y su importancia en la democratización de la sociedad) y, por último, con el rol de la Universidad actual. Esto significa que, más allá de los aspectos técnicos, intervienen factores de índole político-ideológicos.

De la lectura de los textos sobre el tema se deduce que es evidente que no todos lo entienden así. Existen aquéllos que desvían la atención sobre cuestiones técnicas y se esfuerzan por ignorar esos aspectos; son los que se sitúan “más allá de los principios o valores”, los “ideólogos de las no ideologías”.

A propósito es interesante citar aquí a Jacquart: “Durante mucho tiempo a los economistas les bastó con aportar su contribución, a menudo modesta, a los debates orientados a decisiones esenciales, agregando su voz (...) a la de otros personajes (...) que evocaban la libertad, la paz o la dignidad de los más desposeídos, todos los grandes objetivos que han movilizado a los pueblos en el curso de la historia. Se interesaban por las ideas, eran ‘ideólogos’. Por un curioso viraje, el término se volvió peyorativo. Ya Napoleón miraba con desprecio a los ideólogos. Este desprecio es tan grande que se ha podido celebrar como victoria la pretendida muerte de las ideologías”.¹

Es ésta la razón por la cual el debate no ha adquirido la dimensión que la importancia del tema merece y se ha caído en un *economicismo pragmático* que, consciente o no, ha llevado la discusión a un nivel superficial, que adquiere mayor gravedad aún si participan en este enfoque políticos e intelectuales.

La discusión sobre el financiamiento de la educación en general nos coloca de cara frente a la crisis del Estado producida por el desfase entre los usos que le da a los recursos que aporta la sociedad a través de su poder fiscal, y las expectativas insatisfechas de la población en términos de lo que se espera de la acción estatal, produciéndose así una situación que erosiona la *legitimidad estatal*.

Esta pérdida de credibilidad es aprovechada por los intelectuales conservadores y neoliberales para construir el diagnóstico de las acciones estatales y producir sobre ellas una solución consistente en retirar al Estado de la dirección de los procesos sociales y eludir el debate sobre cuáles son los verdaderos motivos de esta crisis.

Es necesario, en primer lugar, reconocer *la crisis del Estado*, o mejor dicho de *este* Estado, que no ha cumplido con el papel que se le ha asignado en lo que a educación respecta, por su misión, función y modo de articulación con la sociedad. Aparece así un ente sobrecargado y paradójicamente débil, tanto desde el punto de vista político como técnico, producto de la acción de grupos de la sociedad civil sobre él mismo, que derivó en un poder público ejercido en función de intereses sectoriales.

El problema del Estado no es de dimensiones, tampoco es la solución su desmantelamiento y su reclusión a las más estrictas funciones de guardián del orden interno y de la seguridad externa. Lo que se debe criticar al Estado no son sus intervenciones sino la calidad de las mismas. De lo que se trata es de conformar un Estado capaz de ejercer una función de dirección del conjunto de la sociedad hacia metas compartidas, evitando la disgregación social. Como dice Tenti: "Es preciso reconocer que lo esencial de la intervención estatal no está en el hecho de ser objetivamente el principal ejecutor del derecho a la educación (...) Esto tiene que ver con capacidad de dirección del conjunto del sistema (prácticas e instituciones) conforme objetivos y criterios socialmente debatidos y políticamente acordados y asumidos".² Sólo desde el Estado se está en condiciones de garantizar la igualdad en el acceso al saber por parte de la mayoría de la población, que de otro modo se lo apropiaría en forma diferencial y oligopólica. Sólo desde un centro es posible trascender las desigualdades de todo tipo (sociales, organizativas, etc.) que caracterizan las relaciones entre los elementos constitutivos de la realidad social nacional". En otras palabras: "... en el marco de un proceso de demo-

cratización de la vida política y social, y en una sociedad como la Argentina, que padece de situaciones graves de desigualdad social, le cabe al Estado un papel director (ni monopolístico ni subsidiario) en el campo de la producción y distribución de bienes básicos socialmente necesarios”.

Una visión economicista, pragmática y utilitaria de la política educativa

En relación a estas posiciones sobre el Estado gira el debate de la política educativa. Por un lado la clásica ideología de la *subsidiaridad* que postula una tan inexacta como improbable *devolución* a los ciudadanos de actividades formativas que les serían *originariamente propias*.

Este debate se inscribe también en las ideas de la época. Es sabido que la década de los años ochenta se ha distinguido por la *moda* de las ideas conservadoras y neoliberales que han intentado restaurar los principios liberales de preguerra, asignando al mercado la condición de *distribuidor natural* de los recursos, principio que es colocado como supremo, originario y anterior a cualquier otro entre los hombres. En virtud de él, la economía y la sociedad funcionan según las *sabias* leyes del mercado.

Entre estas ideas liberales es importante destacar aquí una en particular: la negación de ajustar los modelos culturales, sociales, económicos, educativos, culturales y éticos, a las multidimensiones de las necesidades humanas. Se exhibe como virtud rectora todo lo contrario, pues su objetivo es ajustar la vida al funcionamiento de la economía, reducida ésta a modelos matemáticos que tratan de esconder las decisiones políticas y las concepciones que se encubren detrás de cada uno de ellos.

Este *pragmatismo* y *eficientismo*, que se traduce en una racionalidad económica muchas veces contraria a los intereses de la gran mayoría de la sociedad, es el que define el nivel de desempleo como el necesario para lograr un salario real *de equilibrio* (en realidad se niega la existencia misma de la desocupación), no interesándole el drama familiar provocado por la falta de oportunidades de trabajo, o el que exhibe orgulloso la reducción del déficit público escondiendo o disimulando la inversión pública retraída, la ausencia de planes de vivienda, el deterioro de la educación y de la seguridad social, etc.; o el descenso de la inflación sin importar la reducción del consumo de los bienes de primera necesidad, el cierre de unidades productivas, la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores y el aumento de la desocupación y la marginación social, etc.

Son ideologías disimuladas por modelos económicos y matemáticos, pragmáticas y pseudo-eficientes, que declamando la estabilidad y el equilibrio fis-

cal, concentran el ingreso y la riqueza y, al mismo tiempo, excluyen a la gran mayoría de la sociedad de los frutos del incremento de la producción y de la productividad.

El derecho a la educación, la democratización substantiva de la sociedad y la función del sistema público

El derecho a la educación —o el de aprender— es reconocido entre los fundamentales del hombre. En los países europeos se lo denomina *derecho a la libertad*. Un Estado democrático debe velar por los derechos humanos universalmente aceptados que incluye el de la educación. Por eso los gobiernos tienen la obligación de realizar acciones urgentes para lograr progresivamente su concreción y no, a la inversa, cercenarlos.

La función principal del sistema público es garantizar el acceso universal a la educación de las personas que integran la sociedad. En este sentido, la educación pública cumple la función de permitir una aproximación al ideal de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país y, a través de ello, contribuye a la democratización de la sociedad, permitiendo el acceso igualitario al *capital cognoscitivo-cultural*, tratando de que las únicas limitaciones sean aquellas que se derivan de las diferencias individuales de capacidad Y, de existir éstas, participar para que ellas se reduzcan al mínimo.

Históricamente nuestro país en materia de educación pública ha sido un ejemplo para el mundo. Baste mencionar la ley 1420 de educación laica, universal, gratuita y obligatoria, sancionada en el año 1884, que significó para Argentina el acceso a la educación primaria sin discriminaciones ni exclusiones, cuando en el resto del mundo, salvo excepciones, constituía un derecho para pocos o una posibilidad cierta sólo para algunos sectores privilegiados. Este hecho constituyó, además, un pilar fundamental en la construcción de nuestra sociedad.

En este mismo sentido, otro elemento importantísimo fue la apertura potencial a toda la sociedad que postula y estatuye la Reforma Universitaria de 1918. La gratuidad de la enseñanza universitaria junto al libre acceso a ella son hechos paralelos a la ampliación de la base social de la democracia argentina. Lamentablemente esta decisión histórica, impulsada por el movimiento universitario y acompañada por los demás claustros de nuestras casas de estudio, no ha sido acompañada por adecuadas políticas educativas que posibilitaran el ingreso a la educación superior a muchos talentos potenciales que por razones económicas no tienen acceso al conocimiento.

Sin embargo, es justo reconocer que en general todos los procesos de desarrollo democrático, social y político argentinos ocurrieron conjuntamente

con una ampliación y desarrollo del sistema educativo público y nunca con su achicamiento y restricción. La Universidad Argentina alerta sobre el significado último que tiene cualquier medida que concluya con un debilitamiento cuantitativo o cualitativo de la educación pública: porque ella significa la involución de los procesos de democratización fundamentales de la sociedad, el incremento de la desigualdad individual y social. Cualquier medida que limite el acceso al conocimiento no sólo impide el desarrollo del hombre como ciudadano, sino que afecta enormemente el bienestar material y el nivel cultural de la comunidad.

El peligro de políticas públicas que deterioren el conocimiento científico y tecnológico de las naciones –a propósito de políticas restrictivas a comienzos de la pasada década del 90 en nuestro país– ha sido enérgicamente advertido por el Presidente de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos Frank Press: “Solamente el gobierno nacional tiene la capacidad para apoyar la ciencia básica que generará nuevos descubrimientos fundamentales (...) Solamente el gobierno nacional puede hacer esas inversiones cruciales en el futuro bienestar de los ciudadanos y crear las circunstancias capaces de atraer los mejores esfuerzos de sus jóvenes más sobresalientes. La situación ha empeorado hasta el punto de que incluso científicos de renombre mundial reciben un salario que evidentemente no les permite vivir con dignidad. Sería una trágica pérdida para el país si el éxodo es la única alternativa realista para esos jóvenes talentosos de un sexo o de otro cuyos laboratorios, institutos y universidades padecen severos inconvenientes o tienden a desaparecer. En un momento en que los científicos tienen tanto para dar y contribuir al bienestar económico de su país, parece tan importante como práctico utilizar la capacidad y el asesoramiento de los investigadores. Ciertamente parece probable que incluso la promoción e incremento del relativamente modesto presupuesto para la ciencia y la tecnología en la Argentina será una sensata y previsoramente inversión en el futuro de su país”.³ Press empezaba a padecer en su propio país los efectos de la política educativa restrictiva del gobierno conservador de Reagan.

La misión de la Universidad

El financiamiento universitario está íntimamente vinculado con la misión que se le asigne a la Universidad moderna. Recurriendo a una simplificación metodológica, es fácil distinguir dos enfoques distintos:

La Universidad es una unidad de producción donde la capacitación es un insumo (input) y el egresado profesional el producto final (output).

Para los economistas neoliberales la institución universitaria (y educativa en general) es una empresa y el proceso de capacitación es similar al de la producción de cualquier bien y servicio, de modo tal que en su análisis, diagnóstico, detección problemática y búsqueda de soluciones es necesario recurrir al instrumental teórico y práctico que proporciona la economía neoclásica. Desde esta óptica, la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento a través del arancel y la venta de servicios y transferencias de tecnologías adquiere especial significación.

Durante el proceso de aprendizaje, es decir de producción de conocimientos, el alumno que se capacita incrementa su productividad y, simultáneamente, eleva la retribución del trabajo, ahora más calificado. Si bien participan distintos *factores de producción*, es el alumno el *insumo* que interesa especialmente, el que se *transforma* en el proceso de producción en un producto final que tiene un valor agregado (capital-humano), que ofrece en el mercado laboral. El profesional universitario obtiene una *renta educativa* resultado de ese proceso, es decir un ingreso diferencial respecto al que no tuvo acceso al conocimiento. En realidad, lo que el estudiante obtiene, en todo caso, es una *renta potencial* que se cristalizará cuando, como profesional, venda su capacitación en el mercado laboral.

De esta concepción se desprende que la Universidad tiene como función prioritaria producir profesionales con la principal finalidad de dar respuestas a las demandas más o menos inmediatas del mercado. Se trata de una concepción individualista y utilitaria de Universidad que en gran parte ignora su función social (a través de la educación, la investigación científica y tecnológica y la transferencia de sus frutos a la sociedad).

Este enfoque tiene numerosos adeptos. Podría decirse que con él comulgan la mayoría de los economistas que han tenido acceso a fondos públicos y privados nacionales y de organismos internacionales (Banco Mundial, por ejemplo) para realizar trabajos sobre educación universitaria. También una parte importante de los dirigentes políticos que, más allá de sus discursos, lo avalan a través de acciones concretas: severas restricciones al presupuesto educativo; extremada insuficiencia en la asignación de recursos para investigación básica y aplicada; ausencia de proyecto de gobierno que alienten la participación de las Universidades en su relación con el medio; evaluación de la calidad institucional atendiendo en gran parte a criterios basados en la capacidad del profesional egresado para dar respuestas a las demandas inmediatas del mercado y a datos cuantitativos (relación graduados/ingresantes, por ejemplo) que no siempre significan calidad; medición de la eficiencia interna a través del cálculo costo-beneficio reduciendo al máximo (o simple-

mente ignorando) el impacto social (*externalidades* o economías externas) de la educación, la investigación y la extensión y transferencias al medio, etc.

La Universidad es un vehículo de formación de ciudadanos libres y un instrumento creador de conocimientos cuya propiedad le pertenece al conjunto de la sociedad.

La misión de la Universidad es educar, producir incesantemente conocimientos a través de la investigación y transferir ciencia, tecnología y cultura al tejido social.

La *educación* del ciudadano libre por sí misma constituye una misión importantísima, porque le permite al hombre integrarse plenamente a un sistema democrático que, como tal, requiere de su participación. El conocimiento debe permitirle al ciudadano captar la realidad objetiva, detectar su problemática y encontrar soluciones para superarla. En este sentido, la universidad debe estimular la autonomía del pensamiento y contribuir al ejercicio pleno de la democracia. La libertad es, pues, un elemento central.

Norberto Bobbio,⁴ a propósito de las falsas promesas de la democracia (el ciudadano no educado) y de una reflexión acerca de los *ideales democráticos* y la *democracia real*, dice al respecto: “la única manera de hacer de un súbdito un ciudadano es la de otorgarle el *derecho a educarse*”; más adelante el mismo autor cita a John Stuart Mill⁵ quien clasifica a los ciudadanos en activos y pasivos, y agrega que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes ¡pero la democracia necesita de los primeros!

En relación con este tema se pregunta Fajnzylber:⁶ ¿Qué significa ciudadanía, o más específicamente ciudadanía moderna? Significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, no sólo en el mundo del trabajo sino también en el mundo social, en el de la política y en el de la cultura, y que a la vez, tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia y a una participación plural, sistemática e informada en el mundo de la política”.

Paul Baran,⁷ refiriéndose al compromiso del intelectual, dice: “Su preocupación por el proceso social total no es un interés de naturaleza tangencial, sino que toma cuerpo en su pensamiento e influye notablemente en su trabajo...: vive buscando sistemáticamente relacionar cualquier área específica de su actividad con los demás aspectos de la existencia humana”. Lamentablemente muchas veces al trabajador que emplea el intelecto, más que sus músculos, “la preocupación por el todo le parece irrelevante. Acepta la realidad como algo dado, al mismo tiempo que suscribe los criterios de racionalidad

prevalecientes, los valores dominantes y los encasillamientos forzados de la eficiencia ...”.

En igual sentido se dirige esta expresión de Sergio Bagú,⁸ notable sociólogo, historiador y economista argentino: “Del intelectual debemos esperar, primero y fundamentalmente, una sola y grande cosa: que lo sea dentro del más amplio horizonte humano y con el más inquietante afán de perfección. Pero que sepa también que la obra de creación intelectual tiene hoy como nunca antes, un valor de acción social; que escribir una novela o explorar el microscopio son formas distintas de cumplir una misión social. Con esa convicción y esa responsabilidad, que se encierre en lo suyo con siete candados que le aíslen. O con quince, si lo prefiere”. Lo que expresa Bagú es que con esta formación puede el intelectual incluso incorporarse en el mercado de trabajo como profesional y, a la vez, ser útil socialmente. Con esta premisa la universidad debe preparar excelentes científicos, profesionales y dirigentes socialmente útiles.⁹ Con frecuencia, los graduados universitarios no necesariamente son críticos, más bien se sienten *neutros* respecto a *lo social* y actúan como si su trabajo profesional fuera ajeno a toda problemática de esta naturaleza.

La *investigación*, tanto básica como aplicada, científica y tecnológica, es doblemente importante.

Por un lado, transfiere nuevo conocimiento a la enseñanza, superando la vieja concepción de aprender *de prestado*, es decir de lo que se enseña e investiga en otras latitudes muchas veces condicionado por otras realidades y problemáticas. No se trata de ignorar la importancia que tiene el conocimiento y el desarrollo de la ciencia y la tecnología (que no admiten fronteras), cada vez más internacionalizados. Lo que se quiere decir es que, aun con esta particularidad, la investigación debe responder a la realidad socio-económica de los pueblos. Y en este sentido debe también concebirse como un vehículo que permanentemente alimenta a la educación universitaria.

Favaloro¹⁰ expresa esta idea refiriéndose a la interrelación entre educación, investigación básica y aplicada de la siguiente forma: “Cuando interaccionan un cerebro virgen con otro entrenado, se produce una reacción cuya enzima estimuladora es la educación, cuyo producto es otro cerebro entrenado (. . .) Cuando interactúan la naturaleza virgen con un cerebro entrenado y la reacción es estimulada por la investigación aplicada, el producto es la naturaleza transformada, la cual forma parte de la riqueza económica de un país. Sin estas tres enzimas no hay ciclo de la inteligencia posible y sin ciclo inteligente sólo nos queda la naturaleza virgen y un pueblo crecientemente analfabetizado, espacio de cerebros vírgenes”. A la pregunta sobre qué tienen los países desarrollados que no posee el nuestro? responde: “han invertido

do en las tres enzimas que son la educación, la investigación básica y la investigación aplicada”.

Por otro lado, el conocimiento permite crear las condiciones para estimular el crecimiento y el desarrollo autónomo y sostenido de las naciones. Con ello se quiere expresar que la investigación es esencial en todo proceso de modernización y transformación e indispensable para una adecuada integración nacional e inserción en un mundo cada vez más interconectado. Es necesario dejar convenientemente aclarado que no se trata de un concepto chauvinista de soberanía nacional sino de no caer en el error de interpretar que la denominada hoy *globalización* borra irremediamente fronteras a tal extremo que resulta inútil pensar en realidades, problemáticas y remedios referidos a países y regiones porque fatalmente éstos forman parte de un mundo globalizado. Esta interpretación no sólo no es cierta, sino peligrosa.

Con esta argumentación, los economistas han construido teorías y prácticas que mistifican las bondades de las ventajas comparativas en términos absolutos, ocultando muchas veces las relaciones de dominación de las economías de los grandes centros de poder a nivel mundial respecto a países menos desarrollados. Incluso la investigación permite asimilar a las condiciones socioeconómicas de un país, los desarrollos científicos y tecnológicos que se realizan en países más avanzados.

La *transferencia o extensión* de los conocimientos a la sociedad se realiza de muy diferentes formas. Por lo general se hace referencia a la relación directa y tangible entre universidad y empresas (y eventualmente gobiernos) a través de convenios o acuerdos en virtud de los cuales la primera *transfiere* tecnologías y servicios especializados al medio. Ésta es una interpretación restrictiva de la extensión. La gran mayoría de las veces ésta se realiza a través de beneficios no tangibles, indirectos, llamados por los economistas *rentabilidad social* o economías externas (*externalidades*). La característica es que resulta difícil aislarlos y medirlos. Tienen un impacto social más que privado. No todos los beneficios del conocimiento son captados por quien se gradúa en la Universidad.

Aunque estos beneficios indirectos de la educación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología serán estudiados más adelante, es útil mencionar aquí algunos de ellos: 1) proporcionan un adecuado mecanismo para descubrir y explorar talentos potenciales, 2) impactan favorablemente sobre futuras generaciones, 3) otorgan flexibilidad ocupacional a la fuerza de trabajo, 4) generan oportunidades de investigación básica y aplicada, 5) posibilitan mayor cultura política, 6) alientan la cohesión y la movilidad social, 7) contribuyen a una mayor ocupación productiva de jóvenes que, de lo contrario, permanecerían ociosos, 8) hacen factible una más equitativa distribución de los

ingresos y la riqueza. El conocimiento es, en fin, el principal factor de crecimiento y desarrollo económico y social.

A propósito de la función social de la Universidad, Risieri Frondizi¹¹ expresa: “La Universidad es un organismo vivo y como tal debe tomar de la realidad social lo que necesita para alimentarse, pero debe devolver a esa sociedad de la que vive productos elaborados en el interior de su organismo. Esos productos no deben ser, por supuesto, inferiores a los ingredientes con que se los ha elaborado. Debe la Universidad imitar a la abeja, que si bien se alimenta con el néctar de las flores, devuelve al medio social la miel, dulce y nutritiva, que prueba la nobleza del organismo que la ha elaborado”.

Importancia de los enfoques sobre el rol de la Universidad en distintas categorías o conceptos

La importancia de distinguir estos dos enfoques reside en sus efectos en cuanto a aspectos relevantes que tienen que ver no sólo con el diseño de Universidad sino con cuestiones que incluso trascienden las fronteras del conocimiento.¹²

Primer enfoque

La calidad de la Universidad está medida por indicadores de rentabilidad haciendo hincapié en el profesional como producto final del proceso de producción del conocimiento, utilizando categorías de la teoría económica neoclásica (input-output). La calidad está dada por la capacidad del profesional egresado para insertarse en el mercado laboral, es decir para dar respuestas a los requerimientos de la demanda por profesionales en un momento dado. Sus sostenedores llevan la *ideología del mercado* al ámbito de la educación universitaria. Los graduados son observados desde un plano exclusivamente productivo, en términos económicos y la Universidad como una unidad productiva. La calidad docente está prácticamente circunscripta a los conocimientos técnicos que recibe el capacitado y a los desarrollos tecnológicos en función de su aplicación más o menos inmediata. La búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento es un dato que interesa particularmente. La transferencia de tecnologías, servicios, consultorías y asistencia técnica es vista no sólo como un factor de aprendizaje sino, principalmente, como un recurso económico.

Segundo enfoque

La calidad está dada no sólo por la formación de profesionales, científicos y dirigentes aptos para desempeñarse en la sociedad dotados de conocimientos generales y específicos, sino por los aportes de la investigación a la investigación científica y a la innovación tecnológica y el consiguiente aumento de la productividad del sistema, como así también su traslado a la sociedad. Este enfoque de calidad tiene un significado mucho más amplio, *está despojado en gran parte de la concepción económico utilitaria* y vincula el subsistema educación universitaria con el sistema social.¹³ En este contexto, la investigación, creadora de conocimientos, debe ocupar un lugar central en la evaluación de la institución universitaria. El vínculo universidad-sociedad no sólo se manifiesta a través de las transferencias directas de tecnologías y servicios altamente especializados sino, particularmente, por lo que se ha dado en denominar los *beneficios indirectos o rentabilidad social* (descubrimientos de talentos potenciales, inversión intergeneracional, flexibilidad ocupacional, oportunidades de investigación básica, mayor cultura política, movilidad y cohesión social, ocupación productiva a jóvenes que de lo contrario permanecerían ociosos, distribución más equitativa de los ingresos, desarrollo de *masa crítica* de docentes e investigadores, etc.

Autonomía

Primer enfoque

La Universidad pierde su carácter de autónoma y se subordina a los requerimientos de un espacio con el que indudablemente se vincula, pero que no la comprende en forma absoluta. La actividad de la Universidad se determina en

Segundo enfoque

Se basa en la posibilidad de generar un pensamiento autónomo, comprometido con la verdad, sustentado en el compromiso con el *rigor científico*. Autonomía frente al Estado para no ocultar la verdad frente a los poderes económi-

función de una demanda inducida por el mercado (de profesionales y de servicios). De esta forma pierde capacidad para decidir qué investigar o enseñar, qué trabajador intelectual formar, pues debe hacer frente a las demandas inmediatas del mercado. Esta posición convierte al sistema universitario en *funcional* con respecto a la sociedad constituida,¹⁴ perdiendo la Universidad su mayor riqueza y, a la vez, su razón de ser: su capacidad de transformación y modernización de la sociedad.

cos y las ideologías partidarias. La generación de un *pensamiento científico libre de ataduras* (ideológicas, político-partidarias, económicas y del mercado) es lo que precisamente le otorga singularidad a la Universidad. Este pensamiento es una de las más elevadas expresiones de la razón humana y su misión es proporcionar a la comunidad medios más eficaces para transformar al mundo. Esta misión es la que distingue a la Universidad de los otros niveles que son funcionales al sistema.

Ingreso

Primer enfoque

Es fácil deducir en esta concepción de Universidad la restricción del ingreso al conocimiento en función de las necesidades del sistema productivo de bienes y de servicios, de los *equilibrios* en los mercados del producto y del trabajo. Un estudio del mercado permite conocer en un momento y espacio dado las necesidades y demandas de trabajo profesional, más allá de las cuales sería insuficiente producir egresados. La oferta debe igualarse a la demanda por profesionales en un momento dado. Una vez más la ideología del mercado se aplica en el marco de la educación universitaria.

La Universidad es un ámbito donde los graduados obtienen ventajas comparativas que en el mercado laboral se traducen en más altas retribuciones (renta educativa).

Por las restricciones que el modelo impone, el derecho a la educación se traduce en un *privilegio*.

Segundo enfoque

Requiere que el conocimiento se potencie para cumplir con los objetivos económicos, sociales, políticos y culturales: la educación del ciudadano libre (en el sentido de que no se es libre si no se sabe), la creación de conocimientos y su traslado a la sociedad.

Ello no significa alentar el ingreso *irrestringido*, sino apoyar un acceso directo con orientación de la matrícula, no necesariamente atendiendo a los datos del mercado.

Compatibilizar cantidad con calidad es el gran desafío y, a la vez, lo más difícil. Imponer cupos al ingreso y establecer relaciones cuantitativas adecuadas para optimizar la relación profesor/alumnos es una solución facilista y, a la vez, elitista al problema del acceso al conocimiento.

Se parte de la base que la educación es un *derecho fundamental*

"La educación superior cumple en el seno de la sociedad contemporánea funciones de suma trascendencia que desbordan el libre juego de la oferta y la demanda por profesionales o la mera atención de personal calificado que requieren las empresas".¹⁵

El papel de la investigación

Primer enfoque

No es relevante, ocupa un lugar secundario dentro de las misiones de la Universidad, sólo

Segundo enfoque

Es relevante, porque a través de la investigación se crean conocimientos, básicos y aplica-

en la medida que sirva para dar respuestas más o menos inmediatas a la demanda por tecnología. La Universidad es un espacio donde se enseña *de prestado* y el país depende científica y tecnológicamente del exterior desarrollado. Sólo basta observar los recursos que el país destina a la investigación para deducir que el financiamiento actual desalienta la creación de conocimientos. En la Argentina, los poderes político y económico no reconocen la importancia de la investigación, existe una peligrosa indiferencia, lo que no ocurre incluso en otros países del mismo nivel de desarrollo.

dos, científicos y tecnológicos, los que deben asimilarse a las necesidades de la región y el país. La importancia es doble: por un lado permite *nutrir permanentemente a la educación de nuevo conocimiento*, por el otro, *posibilita un crecimiento y desarrollo autónomo y sostenido*. La investigación permite producir y/o asimilar ciencia básica y tecnologías indispensables, no sólo para satisfacer nuestras necesidades nacionales específicas, sino también para permitir la integración del país al mundo de acuerdo al nuevo paradigma técnico-científico y económico intensivo en conocimiento

Posición frente a la crisis y a la transformación del sistema

Primer enfoque

Es fácil deducir de este enfoque que la crisis que vive el país obedece esencialmente a motivos de índole económica; en particular es de *carácter fiscal*. De aquí que debe atacarse el desequilibrio de las finanzas públicas, reduciendo el gasto y la inversión, incluso en educación. La crisis es, pues, de carácter coyuntural y sectorial. A contramano con la historia de los países hoy desarrollados, el conocimiento no es prioridad como vector del desarrollo económico y social, precisamente por su visión restricta de la misión de la Universidad.

Segundo enfoque

Parte de la premisa de que la crisis es producto, en gran medida, de *la incapacidad de su potencial transformador e innovativo*. Por consiguiente, el país debería potenciar la capacidad de la Universidad para responder a la crisis. Por esto se privilegia la capacitación lo más amplia posible, el progreso técnico y científico y su traslado al tejido social. Especial interés adquiere el vínculo con el aparato productivo de bienes y servicios, no sólo atendiendo a la innovación tecnológica, sino a la formación humana. La crisis, pues, tiene carácter estructural y sólo puede superarse potenciando el conocimiento.

Los distintos niveles o modalidades educativas

Primer enfoque

Al limitar la misión de la Universidad a la formación de profesionales, considera distintos *costos de oportunidad* de un nivel educativo con respecto al otro, contraponiéndolos incluso entre sí, como si fuesen escalones de prioridades, correspondiéndole a la Universidad el último de ellos por ser el menos prioritario en un país donde los recursos son escasos. Constituye uno de los ejes fundamentales para desjerarquizar a la educación universitaria y enfrentarla con los otros niveles. Esta posición es coherente con el pensamiento neoliberal de apoyar financieramente

Segundo enfoque

La educación constituye un proceso acumulativo e integral. *La necesidad de distinguir una modalidad de educación de la otra es útil sólo a los fines metodológicos y de articulación*. No debe implicar distintos juicios de valor en el sentido de privilegiar alguna de ellas. El *costo de oportunidad* de un sistema de educación no se mide al interior del mismo sino, fundamentalmente, en contraposición a otras prioridades sociales (subsidio al capital oligopólico económico y financiero, consumo improductivo, burocracia estatal, costo social de la estructura fiscal regre

sólo a la educación básica o general (en especial la dirigida a los pobres)

siva, evasión fiscal de las grandes empresas, fuga de capitales y de cerebros, etc.).

La educación como gasto y como inversión

Primer enfoque

La educación es un gasto y, como tal, hay que reducirlo a través de políticas que tienen por objeto, como se dijo, el equilibrio de las finanzas públicas. Esto es lo que ha ocurrido en el país, donde los salarios y el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones se han reducido drásticamente. Para este enfoque de Universidad, el aporte estatal es un costo de producción.

Segundo enfoque

La educación es una inversión pues permite una mayor productividad económica y social del sistema. La formación del hombre, como científico, técnico y dirigente, por un lado, y el desarrollo de la investigación y la creación de conocimientos que la misma conlleva, por el otro, tienen un efecto multiplicador sobre el ingreso, el empleo y la cultura, al posibilitar un mayor acceso al *capital cognoscitivo*.

El menor presupuesto de la educación desalienta la inversión y agrava la crisis.

El concepto de eficiencia

Primer enfoque

Está dado por la racionalización de los costos en un contexto de educación restricta. Para calificar al sistema parte del *análisis costo/beneficio* mensurable. La medición de la eficiencia se realiza a través del cálculo económico, es decir por medio de la búsqueda de relaciones medio/fin basada en logros cuantificables. Desde esta óptica, al ocultar y desplazar los problemas centrales de la educación hacia cuestiones de *eficiencia* del propio sistema educativo, se aísla del contexto social.

Segundo enfoque

Comprende un conjunto esencial y vasto de funciones educativas, de capacitación, de investigación y desarrollo, *cuya eficiencia no puede reducirse a meras consideraciones de rentabilidad económica* ni equivale a cualquier racionalización de la actividad institucional. La calidad y la pertinencia deben tenerse especialmente en cuenta.

El análisis costo/beneficio de los economistas convencionales no puede aplicarse a cuestiones vinculadas con el saber. En este contexto, "se entiende a la eficiencia como un criterio básico estrechamente vinculado con la equidad para la formulación de políticas educacionales que buscan alcanzar objetivos estratégicos: equilibrar los desajustes, compensar las desigualdades, equiparar las oportunidades, subvencionar a quienes necesitan y reforzar las capacidades educativas de las comunidades más atrasadas".¹⁶

El diseño de país

Primer enfoque

El rol de la Universidad y el diseño de país guardan una unívoca correspondencia, pues quienes abogan por una universidad pequeña, que solo produce profesionales (enseña y no investiga), que restringe la población estudiantil fijando cupos y aranceles, sostiene a la vez políticas que achican al país y aumentan las desigualdades, es decir *concentradoras y excluyentes*.

Segundo enfoque

Quienes abogan por una Universidad que eduque a los jóvenes sin otro requisito que su capacidad y responsabilidad, que investigue y transfiera ciencia, tecnología y cultura al tejido productivo y social, sostienen *un modelo de país basado en el conocimiento y el desarrollo socioeconómico con equidad*, donde cada vez mayor cantidad de ciudadanos capten los frutos del progreso técnico-científico y de la capacitación, y el consiguiente incremento de la productividad material y social del sistema.

El conocimiento como base imponible

Primer enfoque

Sostiene que *el estudiante obtiene una renta educativa* (ingreso diferencial respecto de quien no tiene acceso al conocimiento) por estudiar en la Universidad. Esta renta educativa debe ser gravada pues la capta el estudiante, se apropia de ella. Por consiguiente, él debe financiar sus estudios. La capacitación es, pues, la base imponible. Durante el proceso de aprendizaje obtiene un ingreso diferencial (que en realidad es potencial), más allá de que lo materialice en el futuro cuando, como graduado, venda sus servicios profesionales.

Segundo enfoque

La renta educativa se genera fuera del sistema educativo, cuando el conocimiento se transforma en fuerza 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, el conocimiento no es base imponible. Gravarlo sería aplicar un gravamen sobre una renta que no existe. En la Universidad se incorporan conocimientos, no se genera renta alguna.

Carácter del aporte estatal

Primer enfoque

El financiamiento basado en el aporte estatal es regresivo, pues los pobres financian la educación universitaria a los ricos. El argumento es el siguiente: el sistema impositivo es tal que tributan en proporción mayor los que perciben menos ingresos, destinándose esos aportes a financiar las universidades donde estudian los más pudientes. Propone el arancelamiento como una forma de evitar esta inequidad social.

Segundo enfoque

Es incorrecto imputar de regresivo el financiamiento basado en el aporte estatal, pues el hecho de que sectores de menores ingresos financien la Universidad depende precisamente de los gobiernos que fijan políticas impositivas de ingresos regresivas. Por el contrario, más regresivo es un modelo de Universidad basado en el ingreso restringido y el arancelamiento, que discrimina al estudiante de menores recursos.

Por otro lado, no es función de la Universidad corregir las desigualdades sociales, sino responsabilidad exclusiva de los gobiernos a través de políticas tributarias, del gasto social y de distribución de los ingresos.

La equidad social

Primer enfoque

Se limita al análisis de la equidad social en la propia Universidad a la que considera una institución con débiles vínculos con el resto del sistema del cual forma parte. Por tanto, no tiene en cuenta sus relaciones con el sistema social ni con las políticas gubernamentales. Bajo esta premisa, el sistema es equitativo cuando se grava con aranceles a los ricos y, con este producido, se otorgan becas a los pobres. Los alumnos ricos financian parte de la educación de los alumnos pobres. Existe una redistribución de los ingresos dentro del sistema educativo.

Segundo enfoque

Para el estudio de la equidad social se debe concebir a la Universidad como una parte indisoluble del sistema social, con sus respectivos vínculos e interrelaciones. Incorpora al análisis a todos los sectores directa o indirectamente involucrados, y, por tanto, al universo de las políticas gubernamentales. El resultado conjunto de una política que arancele los estudios y sostenga una estructura impositiva regresiva puede llevar a la siguiente paradoja: quienes gozan de altos ingresos tributan menos impuestos, dada la estructura tributaria regresiva, y con ese excedente pagan una Universidad que los capacita y les permite generar más ingresos (una renta educativa). A la inversa, los estudiantes provenientes de familias menos pudientes pagan más impuestos en proporción a sus ingresos, los que podrían destinarse a sostener sus estudios.

¹ Jaquart, Albert (1996), *Yo acuso a la Economía Triunfante*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, Chile, p. 36.

² Tenti, Emilio y otros (1989), *Estado Democrático y Política Social*, Eudeba, Buenos Aires, p. 231/32.

³ Press, Frank (1991), *La Ciencia Argentina en Peligro*, carta del Presidente de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos al Presidente de la Nación, 11 de febrero de 1991.

⁴ Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 24/25.

⁵ Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre la Democracia Representativa*, citado por Bobbio, Norberto (1986), p. 25.

⁶ Fajnzylber, Fernando (1992), "Educación y Transformación Productiva con Equidad", en *Revista de la CEPAL* (Comisión Económica para la América Latina), Nº 47, agosto de 1992.

⁷ Baran, Paul (1968), *Excedente Económico e Irracionalidad Capitalista*, artículo titulado El compromiso del Intelectual, Cuadernos Pasado y Presente, Nº 3, Córdoba, Argentina, p. 13/15.

⁸ Bagú, Sergio (1959), *Acusación y Defensa del Intelectual*, Editorial Perrot, Colección Nuevo Mundo, Buenos Aires, p. 34/35.

⁹ Es interesante la respuesta del filósofo argentino Francisco Naishtat sobre las demandas del mercado y el papel de la Universidad de preparar profesionales para dar respuestas a esos requerimientos. Es indudable –dice– que "esta concepción (de Universidad) atenta contra el ideal clásico moderno de una

Universidad omnicompreensiva, fundamentada en un tronco ... que lo abarque todo. Por eso sobreviene la fragmentación". Y agrega que "esta concepción abarcadora y omnicompreensiva, no implica necesariamente rupturas entre las diferentes áreas. Si bien hay proliferación y multiplicación, no hay por qué poner en jaque el potencial crítico reflexivo, siempre y cuando se mantenga y se eduque universitarios con perfil comunicativo crítico, dispuestos a transitar entre distintas áreas. El otro camino para la Universidad sería el de la compartimentalización, la fragmentación y la especialización. Pero ése es el camino, de la empresa, el de la unidad de producción y optimización". Véase Francisco Naishtat, en reportaje del diario *Clarín* titulado "La Universidad no debe quedar en manos del mercado", 3 de setiembre de 2000, p. 37.

¹⁰ Favaloro, René (1991), "La Ciencia es una Enzima" diario *Página 12*, *Suplemento Futuro*, Buenos Aires, p. 3 y 4.

¹¹ Frondizi, Risieri (1987), "Función Social de la Universidad", *Revista Universidad*, Nº 98/100, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

¹² Se consideran estos enfoques extremos sobre la misión de la Universidad como recurso metodológico –y a los fines didácticos–. Obviamente, existen situaciones intermedias en las que predominan uno u otro. Incluso en las distintas unidades académicas, dado el carácter o naturaleza de las mismas, se observan distintos matices. Pero la distinción es válida al nivel de abstracción con que se desarrolla el tema y a los efectos del objetivo perseguido.

¹³ Hidalgo, Juan Carlos (1992), *El Rol de la Universidad y su Evaluación Algunas Reflexiones como Punto de Partida para Mediciones de Calidad*, en Primer Encuentro Nacional sobre Evaluación de Calidad, Universidad Nacional de Salta, Imprenta Congreso de la Nación, p. 148.

¹⁴ Como dice muy bien Naishtat, "El criterio de utilidad y rendimiento es funcional al tipo de empresa económica o al tipo de sociedad de intercambio en la cual está inserta la Universidad. Entonces, lo que se puede poner en peligro es la autonomía del conocimiento, la libertad para deambular por sus propios temas. No está mal que de la aplicación emerjan problemas nuevos. Lo peligroso es cuando la aplicación subordina o aliena al conjunto de la producción cien-

tífica. Pueden desaparecer ramas enteras del conocimiento"... Si bien la universidad tiene que atender al dios de la performatividad, también tiene que defender su libertad académica. La promiscuidad de los contextos puede poner en peligro la autonomía, imprescindible para que el conocimiento avance". Véase Francisco Naishtat, op. cit., p. 37.

¹⁵ Arbelaez, A. y Tunnermann, C (1993), *La Educación Superior en Colombia*, Editorial FES, Colombia, 1978, citado por Márquez, A. D., "La Universidad Argentina. Crisis y Desafíos", en Revista *Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Año 3, N°4.

¹⁶ CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento Eje de Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, Chile, p. 130.

Bibliografía

- Bagú, Sergio (1959), *Acusación y Defensa del Intelectual*, Editorial Perrot, Colección Nuevo Mundo, Buenos Aires
- Baran, Paul (1968), *Excedente Económico e Irracionalidad Capitalista*, artículo sobre El Compromiso del Intelectual, Cuadernos Pasado y presente, N° 3, Córdoba, Argentina
- Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento- Eje de Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, Chile.
- Fajnzylber, Fernando (1992), "Educación y Transformación Productiva con Equidad", en *Revista CEPAL*, N° 47, agosto de 1992
- Favaloro, René (1991), "La Ciencia es una Enzima", en diario *Página 12, Suplemento Futuro*, Buenos Aires
- Fronidzi, Risieri (1987), "Función Social de la Universidad", en *Revista Universidad* Nos. 98/100, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina
- Jacquart, Albert (1996), "Yo acuso a la Economía Triunfante", Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
- Hidalgo, Juan Carlos (1992), *El Rol de la Universidad y su Evaluación. Algunas reflexiones como punto de partida para mediciones de calidad*, en Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de Calidad, Universidad Nacional de Salta, Imprenta del Congreso de la Nación
- Naishtat, Francisco (2000), "La Universidad no debe quedar en manos del mercado", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de setiembre de 2000.
- Marquez, A. D. (1993), *La Universidad Argentina. Crisis y Desafíos*, citando a Arbelaez, A. y Tunnermann (1978), "La Educación Superior en Colombia", en *Revista Estudios Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, año 3, N° 4.
- Press, Frank (1991), *La Ciencia Argentina en Peligro*, carta del Presidente de la Academia de Ciencias de los Estados Unidos al Presidente de la Nación, 11 de febrero de 1991.
- Tenti, Emilio y otros (1989), *Estado Democrático y Política Social*, Eudeba, Buenos Aires.

Apéndice al Capítulo 2

El Compromiso del Intelectual

La verdadera generosidad para con el futuro consiste en darlo todo al presente.

Albert Camus

Introducción

El debate sobre el compromiso del intelectual adquirió especial significación en la década del 60 y comienzos de los años 70 del siglo XX. Luego cayó en inexplicable olvido. La historia del pensamiento muestra infinidad de ejemplos de este tipo. Karl Popper tiene razón: el intelectual generalmente *va con las modas*. Sin embargo, este debate no puede *pasar de moda*, debe estar siempre presente, no sólo entre los intelectuales. La sociedad debe hacerlo suyo porque trasciende los límites de las cuestiones vinculadas con el *saber*.

Se puede definir al intelectual como aquel que realiza una actividad cultural, científica o profesional, es decir, quien trabaja preferentemente con su mente. Su obra es fruto de su pensamiento. Utiliza el *intelecto* más que sus *músculos*. “La posibilidad de cruzar cualquier frontera, de experimentarlo todo, de examinar la verdad de cualquier proposición, es la condición primaria de su oficio”.¹ Ser un intelectual es “elevarse por encima de la preocupación parcial de la propia profesión y comprometerse con las cuestiones globales de la verdad, el juicio y el gusto de su tiempo”.²

Para Bauman³ el término intelectual (hombres del conocimiento) se acuñó a principios del siglo XX como “un intento de recuperar y reafirmar (...) las preocupaciones que se habían asociado con la producción y difusión del conocimiento: (...) novelistas, poetas, artistas, periodistas, científicos y otras figuras públicas que consideraban como una responsabilidad moral y un derecho colectivo intervenir directamente en el sistema político, mediante su influencia sobre las mentes de la nación (...) y las acciones de sus dirigentes políticos”. El concepto no ha cambiado con el tiempo.

Desde siempre este tipo de trabajo fue importante, pero adquirió especial significación con el explosivo desarrollo de las fuerzas productivas (el advenimiento de la revolución industrial), a partir del cual cumplió un papel destacado en la transformación de las sociedades. Frecuentemente la participación del intelectual ha sido decisiva en la actividad política y ha influido significativamente en grandes decisiones que provocaron importantes cambios sociales.

El graduado universitario realiza un trabajo intelectual, para ello fue capacitado. Por tanto, a los universitarios debe particularmente interesarles el papel de este especial trabajador, portador de un saber que lo convierte en sujeto privilegiado en la sociedad, porque es bien sabido que incluso en la actualidad, en la denominada *era del conocimiento*, muy pocos poseen este apetecido bien en nivel y calidad acordes con las exigencias de la sociedad contemporánea.

El hecho de que el conocimiento no le pertenezca sólo a quien lo posee sino al conjunto de la comunidad (que es quien en definitiva lo posibilita y debe beneficiarse), otorga al tema objeto de estudio especial significación y obliga al debate.

Parece pertinente recordar aquí el pensamiento de algunos intelectuales que han escrito sobre este tema.

Baran:⁴ el intelectual y el trabajador intelectual

Para este autor son categorías de análisis distintas. Existen dos tipos de sujetos que, utilizando el intelecto, cumplen distintas funciones en la sociedad y contribuyen también de manera diferente en ella. Se pregunta Baran ¿qué se entiende generalmente por un intelectual? Se lo define como una persona que trabaja con su intelecto, ganándose la vida mediante el empleo de su cerebro más que con el de su fuerza física. Pero, según él, este concepto es insuficiente y muy abarcativo, pues se aplica a un vasto grupo de personas que constituye un importante sector de la sociedad e incluye a “todos los individuos que trabajan con su mente, que viven de sus ideas y no de sus manos”.⁵

Según Baran el *trabajador intelectual* es el que cambia su fuerza de trabajo por un salario, utilizando sus conocimientos como una mercancía que vende para vivir, como el obrero su fuerza de trabajo para reponer sus energías. Su actividad refleja un aspecto importante de la división social del trabajo que culmina con el avance del capitalismo al acentuar la separación entre la actividad intelectual y la manual. Según el autor, este trabajador, además, “tiende a enaltecer su propia posición social, a exagerar la dificultad de su trabajo y a sobrevalorar la importancia de la educación formal y los títulos académi-

cos (...) Se identifica con los demás trabajadores intelectuales que forman la clase dirigente, asumiendo muchas veces una actitud corporativa, consustanciándose con el orden social que los ha elevado precisamente a aquella situación, creando y protegiendo sus privilegios". Al mismo tiempo, agrega Baran, son extremadamente individualistas y utilitarios, están convencidos de que su trabajo nada tiene que ver con el de los demás. Se definen como *neutros* políticamente. Sin embargo, su actividad trasciende su persona. Actuando "en su esfera específica a veces influyen negativamente en la sociedad. Un gerente de empresa, un contador especialista en costos, un médico de hospital, un físico o profesional liberal, con frecuencia toma decisiones que afectan la vida de miles de personas. Su relación con los demás es más evidente todavía en el caso de un funcionario importante de gobierno o de un rector, decano, docente e investigador de una Universidad, pues todos ellos tienen la responsabilidad de orientar la formación de seres humanos y la dirección en docencia y en investigación".⁶ Gran cantidad de proyectos y la capacitación de hombres y mujeres en ciencias y en tecnologías dependen de ellos.

Cuando al trabajador intelectual "la preocupación por el todo le parece irrelevante, al dejar esa tarea acepta la realidad como algo dado, al mismo tiempo que suscribe los criterios de racionalidad prevalecientes, los valores dominantes y los encasillamientos forzados de la eficiencia ...".⁷

Para Baran, en cambio, el *intelectual* es aquel que, trabajando con su mente, tiene presente que su actividad no es socialmente neutra y guarda un compromiso hacia la sociedad. En esto se diferencia del trabajador intelectual. Refiriéndose al compromiso del intelectual agrega: "Su preocupación por el proceso social total no es un interés de naturaleza tangencial, sino que toma cuerpo en su pensamiento e influye notablemente en su trabajo (...) vive buscando sistemáticamente relacionar cualquier área específica de su actividad con los demás aspectos de la existencia humana". Bourdieu⁸ coincide con este enfoque al afirmar que el intelectual es un "personaje bidimensional que sólo existe y subsiste como tal si (y tan sólo si) (...) compromete esa autoridad específica en luchas políticas". Para este autor, autonomía y compromiso político son dos atributos de un intelectual los que, lejos de ser incompatibles, son necesariamente complementarios, pues cuanto mayor autonomía posean los intelectuales (artistas, científicos y escritores), más podrán contribuir a una mayor y más eficaz "acción política, cuyos fines y medios se originan en la lógica de los campos de producción intelectual".

La Universidad debe formar *intelectuales* y debe ser consciente de las dificultades y las restricciones que le impone un mundo alienado por el individualismo, el corporativismo y el comportamiento utilitario

Teorías que legitiman el individualismo y el *status quo*

Como habitualmente ocurre, surgen teorías que racionalizan o legitiman ciertos comportamientos. Como ejemplo, Baran¹⁰ cita dos de ellas.

1) *Todo lo que un individuo hace bien en la esfera de su actividad específica es bueno para el conjunto de la sociedad.*

El impacto social de su actividad sería la suma de las acciones individuales, tendría ella siempre un valor agregado que beneficiaría al conjunto de la comunidad. Su *compromiso* está definido por su contribución individual. Esto significa al mismo tiempo que la relación de su trabajo con el conjunto social no le interesa mayormente. En todo caso lo afectaría muy marginalmente en su actividad como trabajador intelectual. Es la teoría de *ocuparse de sus propios intereses*.

Esta concepción pertenece a la filosofía liberal ortodoxa. En su libro *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de las Riquezas de las Naciones* (1776), Adam Smith ha introducido esa expresión que, metafóricamente, quiere decir que *cada uno de los que cultivan su propio jardín contribuyen al florecimiento de los jardines de todos*, según palabras del propio autor. Lo individual desplaza a la totalidad, el centro de preocupación es el individuo (productor o consumidor de bienes); lo social, en el mejor de los casos, ocupa un lugar secundario. Implica que la persona se limita a sí misma como ciudadano (en realidad no se comporta como tal), y es incapaz de autoevaluarse como ser social.

La teoría económica neoliberal se basa en este principio: el sujeto que actúa *maximizando* su interés se denomina *hombre económico* (homo economicus), un individuo que actúa con el objeto de lograr el mayor beneficio o placer con el menor sacrificio posible. En realidad, lo que le interesa a esta teoría es la relación entre este hombre económico y el objeto (material) que consume o enajena. El individualismo, el principio hedonista, lo económico y la maximización de su utilidad (en términos de ganancia monetaria o de placer, según el caso), constituyen el eje de este pensamiento praxeológico y utilitario.

2) *El trabajador intelectual es quien produce conocimientos, es decir aporta las ideas y sugiere los instrumentos para llevarlas a la práctica, y es el político quien las aplica de acuerdo a objetivos por él definidos.*

Se produce, entonces, una separación entre dos actividades que poco o nada tendrían en común, entre medios y fines, como si fuesen dos cuestiones que le competen a distintos sujetos. Es la teoría de *encerrarse a sí mismo*.

Este principio, aplicado al terreno del conocimiento, lleva al divorcio entre la ciencia, la tecnología y la cultura, por un lado, y los objetivos y valores,

por el otro. Unos y otros se desarrollan por separado, como si nada tuvieran que ver entre sí. Esta concepción ha sido descrita por Snow¹¹ como un *medio de retraerse* o de *evadirse*. El científico –dice este autor– produce las herramientas, los políticos deciden cómo se usarán, lo que significa que a los hombres de ciencias no les concierne si los medios (es decir la aplicación del conocimiento) se usan para bien o para mal de la humanidad.

Según Baran, tanto la teoría de *ocuparse de sus propios intereses* de Smith y sus seguidores, como la del *retraimiento* de Snow conducen al mismo resultado: “la preocupación por el todo es irrelevante al individuo”. Entonces se acepta sin discusión lo existente como *dado y ajeno*, pues no le pertenece. Se “suscribe con ello los criterios de racionalidad prevalecientes, los valores dominantes (...)”. Éstos se le presentan como inmutables o imposibles de modificar con su esfuerzo individual *dentro* de su reducida esfera de acción.

De esta forma, los trabajadores intelectuales son agnósticos respecto de los fines en sí mismos. Responden a una postura típica del pensamiento neoliberal: la individualización o sectorización como método para formular diagnósticos y detectar problemáticas. El sujeto neoclásico responde a esta misma filosofía, actuando individualmente según sus propios intereses, sin preocuparse por la articulación –compleja por cierto– que existe entre su trabajo y el tejido social. Los éxitos son suyos, los fracasos también. Éxitos y fracasos que se miden, como se dijo, en términos de satisfacción de sus necesidades individuales.

Por el contrario, el intelectual debe preocuparse por el proceso histórico-social global que lo contiene, el que, por otra parte, define el espacio donde se desempeñará como graduado. Este hecho para él no es secundario ni irrelevante. Debe tomar cuerpo en su pensamiento e influir notablemente en su trabajo diario, –debe buscar sistemáticamente vincular el área específica de su trabajo con los demás aspectos de la realidad social. “Es en la esfera intelectual donde los intelectuales deben llevar el combate (...) no solamente porque es sobre este terreno donde sus armas son más eficaces, sino también porque, la mayoría de las veces, es en nombre de una autoridad intelectual –en particular la de la ciencia– como las nuevas tecnocracias llegan a imponerse (...) Los intelectuales deben dotarse de medios de expresión autónomos, independientes de los requerimientos públicos o privados, y organizarse colectivamente para poner sus propias armas al servicio de los combates progresistas”,¹²

La *neutralidad ideológica y política* no existe. La denominada *apoliticidad* del profesional lo devalúa como ser humano. Lo convierte en un sujeto sin vínculos sociales, no integrado a la comunidad (lo que es contrario a la naturaleza humana), y perjudica también a la sociedad que obtiene poco o nada de quienes contribuyó a formar.

El primer *derecho* del intelectual es el de *libertad* en el ejercicio de su trabajo. Se trata en realidad de una condición fundamental sin la cual no podría ejercer acabadamente su tarea. No podría concretar su obra, expresar su saber científico o mostrar acabadamente su belleza artística, si no respirara el aire puro de la libertad no sólo para crear, sino para disentir e incluso para equivocarse. Y si cualquier intento hubiere de coartar su libertad, o el poder político y económico le impusiera límites a su pensamiento, deberá negarse a admitirlos. No debe nunca subordinar su trabajo creador a los mandatos de esos poderes. Como expresa Bourdieu “es en la autonomía más completa con respecto a todos los poderes, donde reside el único fundamento posible de un poder propiamente intelectual, intelectualmente legítimo”.¹³ “Me dirijo a todos aquéllos que conciben la cultura como instrumento de libertad que supone la libertad (...) esta encarnación moderna del poder crítico de los intelectuales, ... un intelectual colectivo capaz de hacer entender un discurso de libertad, al no conocer más límite que las imposiciones y los controles que cada artista, cada escritor y cada científico, pertrechado con todo lo acumulado y adquirido de sus predecesores, se impone a sí mismo y a todos los demás”¹⁴ (...) “Las amenazas que se ciernen sobre la autonomía resultan de la interpenetración cada vez mayor entre el mundo del arte y las ciencias y el mundo del dinero”. Y agrega: “pienso también en el recurso cada vez más frecuente de la investigación universitaria a los patrocinadores o a la creación de enseñanzas directamente subordinadas a la empresa (...) El dominio o el imperio de la economía sobre la investigación artística o científica también se ejerce a través del control de los medios de producción y de difusión cultural, e incluso de las instancias de consagración”.

Hay muchos ejemplos en la historia de los pueblos en que los gobiernos no sólo se han propuesto prescindir de la creación científica y cultural, sino intentado proscribir la obra de ciertos intelectuales. En estos casos el progreso se detuvo e incluso retrocedió. Pronto hubo que reconocer este error y el costo enorme que a la sociedad le significó.

El otro *derecho* que destaca Bagú es el de la *heterodoxia*, es decir “la posibilidad de cruzar cualquier frontera, de experimentarlo todo, de examinar la verdad de cualquier proposición (es la condición primaria de su oficio...). Es la obligación de mantener encendida la llama de la curiosidad científica y filosófica; expedito el camino de la duda, que es el único que conduce al progreso (...); de mantener vigoroso el espíritu crítico, con el cual el hombre puede sopesarlo todo y acercarse a veces a la relativa verdad de la época”.¹⁵

Por ello es que el derecho a la heterodoxia constituye, al mismo tiempo, una obligación del intelectual.

En cuanto a los *déficits* del intelectual, que Bagú denomina los *pecados capitales*, son sintetizados por el autor en la citada obra con singular precisión.

1) *El déficit cultural* es la ausencia de una visión general de su propia materia y del mundo en el cual actúa. Es un mal generalizado, una endemia, una enfermedad de nuestra cultura, de “cuya existencia tampoco podemos culpar, individualmente, ni a este poeta ignorante de la economía, ni a este economista que insiste en que no lee novelas porque no tiene tiempo. Productos sociales son ambos, como lo prueba su extraordinario número. Hijos de su medio, a quienes la historia sacude, abate y sobrepasa, sin darles ocasión de comprender”.¹⁶

2) *El déficit político* se traduce en la incapacidad de aprehender los procesos políticos, como elemento de la realidad en la cual trabaja y como condición indispensable para su propia defensa. Nada puede excusar esta grave laguna de su formación. Que se proponga no tomar parte activa en forma permanente es por supuesto aceptable. “Que crea que podrá siempre prescindir de la acción política, ya le va colocando al borde del error ...”.¹⁷

3) *El déficit social* se expresa en la ausencia de vínculos con personas o grupos sociales con quienes necesariamente debe relacionarse, en debates permanentes y propuestas, en prácticas democráticas para resolver conflictos. “Del intelectual debemos esperar, primero y fundamentalmente, una sola y grande cosa: que lo sea dentro del más amplio horizonte humano y con el más inquietante afán de perfección. Pero que sepa también que la obra de creación intelectual tiene hoy como nunca antes, un valor de acción social (...) Con esa convicción y esa responsabilidad, que se encierre en lo suyo con los siete candados que le aíslan. O con quince, si lo prefiere”.¹⁸

4) *El déficit ideológico* se manifiesta en un insuficiente desarrollo de su capacidad para reflexionar sobre ideas, aspiraciones, ideales y poca o nula predisposición para debatirlos con los demás, en ausencia de acciones individuales y grupales para defenderlos con los medios que la participación coloca a su alcance; en fin, en incapacidad de pensar y defender sus principios e ideas, asumiendo el riesgo que ello acarrea. “Esta capacidad de pensar por sí mismo y de examinar lo propio y lo ajeno, lo cercano y lo lejano, serena y objetivamente, debe desarrollarla el intelectual aun frente a todos los riesgos”.¹⁹

Muchas veces esta situación es producto inconsciente del miedo, el que por otra parte se justificaría en ciertos casos extremos. Al respecto, Bagú cita un párrafo de un discurso de H. J. Bhabha, físico indú, quien expresaba: “es para nosotros necesario, por sobre todas las cosas, no temer a las ideas, sino que la defendamos desapasionadamente, aunque esto implique la desaprobación de la sociedad, la pérdida de nuestro trabajo, o alguna pena algo más drástica”.

Conclusión

No deja de ser curioso que los intelectuales, que tantos libros han escrito, sólo esporádica y parcialmente hayan hecho referencia al *status social* de su profesión, a sus derechos y deberes, a las condiciones objetivas y subjetivas de la creación intelectual.

Como sostiene Bagú, la sociedad debe ser lo suficientemente lúcida para darse una organización social, política y económica con el objeto de asimilar y conducir adecuadamente la avalancha de conocimientos que hoy recibe. Tiene que darse una educación que capacite generaciones para vivir esta nueva realidad, invadida por inventos e internacionalizada cada vez más; sin tormentos y desgracias, con mayor solidaridad e igualdad de oportunidades. Hay que reconocer que el intelectual no está preparado para integrarse en el complejo y a la vez apasionante universo de la cultura contemporánea. En realidad es el hombre de comienzos del siglo XXI, intelectual o no, el que no está preparado para vivir un mundo que se ha dado en denominar *posmoderno*. Este hombre parece obsoleto y el sistema que lo contiene también.

Se necesitan *intelectuales*, como propone Baran, sin los déficits de Bagú. Y un Estado y una sociedad distintos, más humanos, producto de una diferente organización política e institucional, preocupados por las cuestiones sociales, y en particular por la educación, que es la llave más importante que dispone el planeta para abrir las puertas del tercer milenio sin conflictos graves e irreparables.

Todavía hay quienes se preguntan si existe alguna virtud en ser humanitario “¿Por qué no van a sufrir hambre algunos pueblos, si su sufrimiento ayuda a otros a disfrutar de la abundancia, la dicha y la libertad? ¿Por qué debe uno luchar por una vida mejor para las masas en lugar de poner buen cuidado en proteger los intereses propios? (...) ¿No es la postura humanitaria en sí misma un *juicio de valor* carente de base lógica?”. Cuenta Baran que a fines de los años 30 del siglo que acaba de finalizar ... “en una asamblea pública, me hizo estas preguntas un líder estudiantil nazi (luego miembro de la gestapo). Y la mejor respuesta que pude darle entonces sigue siendo hoy la mejor que soy capaz de imaginar: una discusión de fondo sobre los asuntos humanos sólo

puede llevarse a cabo con seres humanos; uno pierde su tiempo si pretende hablar con bestias sobre temas referidos a las personas”.²⁰

¿Cuál es el peligro que nos acecha hoy? Breytenbach, quizás con excesivo pesimismo, lo sintetiza así: “El mundo se está volviendo más gris, más plano, menos textuado (...) Los modelos se han solidificado. Están, por supuesto, los ejemplos obvios: la digitalización, la ordinormalización, la computarización de lo humano y su mundo. El acostumbrarse a vivir según el equilibrio del terror (...) Enjugarse la boca y votar. Comprar camisa de poliéster. Mentes de secado rápido”.²¹

Se necesitan hombres y mujeres que construyan un mundo más humano, menos codificado, más sensible. Hombres y mujeres libres y esperanzados, convencidos de que, como dice Martin Buber, “siempre, en toda situación, es posible hacer algo”.²²

El compromiso de la Universidad es educar al ciudadano *libre* para construir una sociedad más justa y solidaria. Algunos creen (los más reaccionarios) que es ésta hoy una expresión *antigua* o *idealista*. Que ha pasado de moda o, peor aún, *a otra vida*.²³ Todo lo contrario: debe interpretarse como un anhelo cierto y posible que debe estar siempre presente en el trabajo del intelectual, como una constante búsqueda en un mundo de desesperanzados.

Como sostiene Bagú, la sociedad debe ser consciente de que aquel peligro existe. Debe reconocer y alentar la obra del intelectual. Debe asegurarle la *libertad* plena y el *derecho a la heterodoxia*, a la vez que el intelectual debe admitir y superar los *déficits* que condicionan su trabajo.

“Si no se cree en nada, si nada tiene sentido y no podemos afirmar ningún valor, todo es posible y nada tiene importancia”, expresa Camus en la introducción de su *L’homme révolté* (El hombre en reveldía).²⁴ Precisamente, porque el intelectual cree en algo, porque tiene un compromiso, al igual que el hombre en rebeldía, “no es hombre que niegue, sino hombre que rechaza y no renuncia”. Es alguien que afirma sobre el rechazo de lo que juzga intolerable, basándose en la certidumbre de un derecho que lo asiste, sobre lo que cree estar en derecho de exigir. “La verdadera generosidad para con el futuro, consiste en darlo todo al presente”.²⁵

¹ Bagú, Sergio (1958), *Acusación y Defensa del Intelectual*, Editorial Perrot, Colección Nuevo Mundo, Buenos Aires, p. 39. El autor, citando a Hughes, menciona dos tipos de intelectuales: aquél cuya actividad posee un valor cultural más o menos inmediato (el intelectual entregado a la libre especulación) y aquél cuya faena tiene de pronto sólo valor técnico. No se tendrá en cuenta aquí esta distinción.

² Bauman, Zygmunt (1998), *Legisladores e Intérpretes Sobre la Modernidad, Posmodernidad y los Intelectuales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, p. 9/10.

³ *Ibidem*, p. 9/10.

⁴ Baran, Paul (1959), *Excedente Económico e Irracionalidad Capitalista El Compromiso del Intelectual*, Cuadernos Pasado y Presente, N° 3, Córdoba, 1968, p. 13/15. Economista estadounidense, trascendió particularmente por sus trabajos de investigación sobre la irracionalidad del destino del excedente económico en las economías capitalistas desarrolladas (en particular en los Estados Unidos) en detrimento del crecimiento económico y del mayor bienestar de la sociedad.

⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁶ *Ibidem*, p. 11/12.

⁷ Baran (1959), p. 13.

⁸ Bourdieu, Pierre (1997), *Las Reglas del Arte Génesis y Estructura del Campo Literario*, Editorial Anagrama, Barcelona, España, p. 490/91.

⁹ El autor la define como "la libertad de crítica respecto a los poderes" constituidos.

¹⁰ *Ibidem*, p. 13/15.

¹¹ Citado por Baran, op cit , p. 13.

¹² Bourdieu, Pierre (1999), *Intelectuales, Política y Poder*, EUDEBA, Buenos Aires, contratapa.

¹³ *Ibidem*, p. 172.

¹⁴ Bourdieu (1997), p. 490.

¹⁵ Bagú (1958), p. 38/39.

¹⁶ *Ibidem*, p. 27/28.

¹⁷ *Ibidem*, p. 30/31.

¹⁸ *Ibidem*, p. 34/35. Agrega el autor, "Después, las circunstancias le irán mostrando el camino, a veces mediante lucecillas sutiles, otras, a empujones brutales".

¹⁹ *Ibidem*, p. 37.

²⁰ Baran (1959), p. 17/18.

²¹ Walzer, Michael (1997), *La Compañía de los Críticos. Intelectuales y Compromiso Político en el Siglo Veinte*, Ediciones Nueva Visión, Colección Cultura y Sociedad, Buenos Aires, p. 224. El autor cita a Breytenbach como ejemplo del crítico *global*, una forma de asumir la crítica social que Walzer no comparte.

²² *Ibidem*, p. 234.

²³ Como diría Derrida ¿es sólo un fantasma y, como tal, no existe? "La cuestión merece, quizás, que se le dé la vuelta. ... Si al menos (uno) ama la justicia, el *sabio* del porvenir, el *intelectual* del mañana, deberían aprender a vivir aprendiendo, no ya a darle conversación al fantasma sino a conversar con él, con ella, a darle o a devolverle la palabra. ... los espectros siempre están *ahí*, aunque no existan, aunque ya no es-

tén, aunque todavía no estén ²³ Derrida, Jacques, *Espectros de Marx El Estado de la Deuda, el Trabajo del Duelo y la Nueva Internacional*, Editorial Trotta, Buenos Aires, p. 196.

²⁴ Camus, Albert (1951), *L'Homme Révolté*, Éditions Gallimard, París, France Introduction p. 15

²⁵ *Ibidem*, p. 365.

Bibliografía

- Bagú, Sergio (1959) *Acusación y Defensa del Intelectual*, Editorial Perrot, Colección Nuevo Mundo, Buenos Aires
- Baran, Paul A (1968), *Excedente Económico e Irracionalidad Capitalista*. Cuadernos de Pasado y Presente/3, Córdoba, Argentina
- Bauman, Zygmunt (1998), *Legisladores e Intérpretes. Sobre la Modernidad, la Posmodernidad y los Intelectuales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires
- Bourdieu, Pierre (1997), *Las Reglas del Arte Génesis y Estructura del Campo Literario*, Editorial Anagrama, Barcelona, España
- Bourdieu, Pierre (1999), *Intelectuales, Política y Poder*, EUDEBA, Buenos Aires
- Camus, Albert (1951), *L'Homme Revolté*, Editions Gallimard, Paris, France
- Derrida, Jacques (1995), *Espectros de Marx El Estado de la Deuda, el Trabajo del Duelo y la Nueva Internacional*, Editorial Trota, Buenos Aires
- Touraine, Alain (2000), *¿Cómo Salir del Liberalismo?*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, España.
- Walzer Michael (1997), *La Compañía de los Críticos. Intelectuales y Compromiso Político en el Siglo Veinte*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires

Capítulo 3

La teoría neoclásica de la educación

El mundo está enfermo de incredulidad y correlativamente de feroces dogmatismos, y la educación no puede ser ajena a estos padecimientos, pues, en desdichada dialéctica, es su raíz y su consecuencia (...). Evitemos el error de reformar la educación como si se tratara de un problema meramente técnico y no el resultado de la concepción del hombre que le sirve de fundamento.

Ernesto Sábato

Introducción

En el capítulo 1 se sintetizó el pensamiento de algunos economistas más representativos de la teoría neoclásica (Marshall, Schultz, Friedman) y en el capítulo 2 se definió el rol de la Universidad según este enfoque. El objeto de esta sección es estudiar algunas categorías relevantes que caracterizan a ese pensamiento económico, en lo que se ha dado en denominar la economía de la educación.

La concepción neoclásica de la educación ha dominado el campo teórico desde mediados del siglo XX. El análisis económico aplicado a una unidad de producción de bienes y servicios es trasladado a la educación. Es por ello que se utilizan conceptos y relaciones tales como eficiencia, eficacia, factores de la producción, función de producción, análisis insumo-producto, relación costo-beneficio, capital-humano, productividad, ingresos y costos totales, medios y marginales, entre otros. Se trata de aplicar la teoría económica neoclásica (que representa al pensamiento neoliberal) a la educación en general y a la universitaria en particular, partiendo de la premisa de que la Universidad es una unidad de producción que utiliza insumos y produce bienes que son demandados por el mercado.

La economía neoclásica estudia la relación insumo-producto empleando distintos conceptos que pueden agruparse de la siguiente manera:

- 1) En términos físicos (de cantidad), siendo los más importantes la productividad o rendimiento que se obtiene en el proceso técnico de produc-

ción —que en el caso de la educación es el *proceso de enseñanza-aprendizaje*—, la eficiencia y la eficacia.

2) En términos monetarios (de valor), siendo los más conocidos el costo y la rentabilidad.

En ocasiones, los indicadores físicos o de cantidad han sido expresados en términos monetarios introduciéndose los datos del mercado y, con ello, una complejidad mayor al participar los precios de los insumos y del producto final que, por su heterogeneidad, no permite obtener resultados útiles y confiables.

En ambos casos, de lo que se trata es de incrementar la productividad o rendimiento del sistema, es decir *maximizar* la relación física y monetaria (que en la mayoría de las veces no se corresponden) entre los insumos y el producto final.

La función de producción

Desde comienzos del siglo XX se comprobó, a través de ciertos estudios cuantitativos, que la relación capital-producto disminuía sostenidamente a través del tiempo. Ello significó que una menor cantidad de capital era necesaria para obtener la misma cantidad de producto. En otras palabras, que la relación capital-producto disminuía sensiblemente. “Los diferentes *inputs* necesarios para la formación del producto fueron inventariados desde otro punto de vista, así como las modalidades de su combinación y la medida de su contribución al crecimiento del *output*. Entre los *inputs* se llegó a incorporar a la educación, en cierto modo con carácter de subproducto de ese análisis general”.¹

La teoría neoclásica utiliza frecuentemente lo que denomina la *función de producción*, de donde deduce categorías de análisis que emplea a menudo para el estudio de la educación. Una función de producción es aquella que relaciona los insumos (*inputs*) con el producto final (*output*).

Los insumos son todos aquellos elementos necesarios para obtener el producto resultado del proceso de producción que en el caso de la educación es el proceso de *producción* del conocimiento (*enseñanza-aprendizaje*). Comprenden los bienes durables y no durables de consumo y de capital (*stock*) sin los cuales no se puede llevar a cabo el *proceso de producción* del conocimiento. En sentido estricto, también incluye al capacitado, quien en virtud de aquél se *transforma* pues incorpora conocimientos, aumentando su productividad y su retribución como trabajador intelectual. Se produce de esta forma un incremento del capital-humano utilizando la expresión de Schultz.

El producto final es el profesional (graduado), que resulta precisamente del proceso de aprendizaje. Existen otros *productos*, tales como la investigación y las transferencias de tecnologías y servicios a la comunidad, pero a ellos la teoría los relega a un segundo plano. Son las llamadas *externalidades* o rentabilidad social de la inversión en educación pues tienen un impacto social más que privado o individual.

En su forma más simple una función de producción puede representarse de la siguiente manera:

$$P = f(x_1, x_2, \dots)$$

donde P es el producto y x_1 y x_2 son los inputs que se utilizan en el proceso de producción. La combinación de los distintos inputs (x_1 y x_2), así como la relación entre éstos y el producto final (P), depende de las características tecnológicas (incorporación de progreso técnico), de la capacitación del trabajador, de la organización del trabajo, etc.. Supone ciertas condiciones que en la realidad difícilmente se satisfacen, o sólo se cumplen imperfectamente.

Como en teoría económica los inputs son los *factores* de la producción capital y trabajo que se utilizan en el proceso de producción, la función de producción suele expresarse de este modo:

$$P = f(L, K),$$

donde P es la cantidad de producto que se obtiene utilizando L cantidad de trabajo y K cantidad de capital (inputs de trabajo y capital, respectivamente).

Los economistas de la educación consideran como producto a los graduados, es decir a aquellos que egresan del sistema educativo, y como inputs a los alumnos, los profesores, el personal de apoyo, las aulas, los laboratorios, la biblioteca, los instrumentos de enseñanza, etc., del establecimiento educativo. Si lo que se pretende medir es la relación entre un *factor* variable y el *producto*, permaneciendo constantes los demás *factores* de la producción, el *factor* variable suele ser el alumno y el *producto* final el graduado o profesional egresado, ambos referidos a un período de tiempo.

La más conocida es la función de producción Cobb-Douglas² que generalmente incluye dos variables independientes, trabajo y capital (bienes de inversión o capital físico), pero a veces suele incluir al empresario y al progreso técnico. Respecto del primero, es conveniente incluirlo como *factor* trabajo (calificado) y en relación al segundo es mejor considerarlo un dato que obviamente modifica las características cualitativas del trabajo (a través de la mayor capacitación que requiere) y del capital (por las innovaciones tecnoló-

gicas en maquinarias, equipos, etc.) y, por consiguiente, la relación entre el producto final y las variables que lo explican.

La técnica de la función de producción es muy compleja y produce no pocos problemas de teoría económica y de aplicación de datos estadísticos. Además, la función de producción parte de supuestos que en la práctica en gran parte no se satisfacen. Por ello la teoría debe ser utilizada con extremo cuidado. Estas cuestiones muchas veces no son tenidas en cuenta y son numerosos los trabajos teóricos y de investigación aplicada que la utilizan sin explicitar debidamente los supuestos y las limitaciones que ofrece su aplicación. Por este motivo, los resultados suelen ser insatisfactorios y a veces de muy poca utilidad. Constituye un modelo teórico, cargado de supuestos y simplificaciones, que pretende representar y explicar una relación técnico-funcional entre insumos y producto correspondiente a un proceso de producción material de bienes y servicios.

Los economistas neoclásicos han intentado aplicar la función de producción a la educación, una herramienta conceptual que ha sido diseñada para explicar procesos técnicos de producción de bienes y servicios materiales. Uno de los problemas —adicionales a los que la función de producción expresa en su aplicación a la economía— surge cuando los alumnos, profesores y graduados son *inputs* y *outputs* de la función de producción en el *proceso* de enseñanza-aprendizaje.

Como dice Vaizey,³ el análisis de la función de producción que se enmarca dentro de la teoría neoclásica convencional, ha sido atacado basándose en muchas razones, algunas de las cuales, si se aceptan, invalidan totalmente ese enfoque, y otras limitan severamente su alcance.

1) En primer lugar, la dificultad de la mensurabilidad del capital que le sirve de base, o cualquier análisis que use las mediciones de capital a escala macroeconómica. La profesora Joan Robinson demostró las dificultades que implica la elección de un método de medición y cómo algunas mediciones de capital coincidirán sólo en una situación de equilibrio que haya persistido por lo menos tanto como la vida de los bienes de capital en existencia y que se espera persista indefinidamente. Demuestra “cómo estas condiciones son de casi imposible realización en el mundo real”. Ninguno de los métodos de medición son apropiados para su aplicación a la función de producción.⁴

2) El producto neto de cada factor está relacionado con el costo de los demás factores. Cualquier cálculo relacionado con las variaciones de un factor, permaneciendo constante los demás, quedaría invalidado.

3) Las imperfecciones del mercado. La función de producción neoclásica supone un mercado de competencia perfecta.

4) Otra dificultad es que los insumos son heterogéneos y no se pueden considerar simultáneamente. De ahí el supuesto de que sólo uno de los insumos es variable, permaneciendo constantes todos los demás.

5) Los factores de la producción se supone son remunerados en su productividad marginal, lo que introduce, como se dijo, variables monetarias al modelo agregando un factor más de complejidad.⁵

6) La adopción de una función homogénea de primer grado significa que si se multiplica cada variable por una constante, la función P también debe ser multiplicada por esa constante. Por ejemplo, la duplicación de las cantidades de trabajo y de capital utilizados acarrea una duplicación de las cantidades producidas. No hay, pues, economías de escala.

7) El conjunto de los factores de la producción (L y K) combinados es constante cuando el nivel de producción varía, pero permanece invariable la proporción de los factores. Es decir, la dimensión no afecta la productividad de los factores, ésta puede variar pero sólo si la proporción de los factores se modifica, puesto que de ella depende la productividad marginal de los mismos. Es la única forma que la función permite hacer incorporar un progreso técnico que determine el crecimiento de la productividad de un factor, pero ese crecimiento tiene como contrapartida la baja de productividad del otro factor.

8) Solamente los factores considerados en la función tienen significación económica; son, a la vez, limitados y susceptibles de ser reemplazados entre sí. Los otros factores, si se considera que intervienen en la producción, se los supone abundantes, por lo cual no aparecen en la función. Las variaciones de los *inputs* trabajo y capital no son suficientes para estudiar los efectos sobre el producto. Se ha planteado entonces la cuestión de saber qué factores no fueron tenidos en cuenta. Convendría identificarlos en una forma accesible al análisis estadístico y definir en qué condiciones es posible introducirlos en la función. Esto es muy difícil en educación por los numerosos elementos no mensurables que intervienen en el *producto*.

9) Suele existir multicolinealidad entre las distintas variables independientes (*inputs*), poniendo en duda –y a veces haciendo no confiable el resultado– las relaciones buscadas entre los insumos (variables, por ejemplo: número de profesores, por un lado, y aulas y laboratorios, por el otro) y el producto (graduado).

10) La crítica, quizás más contundente, es la que se refiere a la imposibilidad de expresar los elementos cualitativos vinculados con la educación (tanto el producto como los insumos), que son muchos y sin dudas muy importantes, como así también los beneficios indirectos (no cuantificables) que

tienen un fuerte impacto en el producto final (rentabilidad social). En otros términos, la función de producción en el mejor de los casos mide el producto privado, subestimando los beneficios reales y sociales de la inversión

11) Desde un punto de vista más bien formal, es una función continua y los datos, tanto del producto como de los insumos, son discretos. Esta dificultad, sin embargo, puede subsanarse suponiendo que las variables que se relacionan pueden expresarse en términos infinitesimales.

Rendimiento o productividad

Dada una determinada función de producción, se entiende por rendimiento o productividad al cambio que experimenta el producto cuando se modifica un insumo (factor) de la producción, permaneciendo los demás factores constantes. Se desea medir el impacto en el producto final del cambio (marginal, adicional) de un factor. Puede también contemplarse las variaciones de los distintos insumos, e incluso una modificación en la composición relativa de ellos. Pero en estas dos últimas situaciones es muy difícil medir el efecto en el producto. Si se introduce la *calidad*, tanto de los insumos como del producto, la cuestión se complica todavía más. Si simultáneamente se altera la tecnología, la calidad de los docentes, la organización, la administración y la gestión, entre otros factores, la función de producción no es un instrumento que proporcione respuestas útiles.

La preocupación por la productividad del proceso de producción (del conocimiento) es de índole física; implica un análisis de la relación cuantitativa entre factores consumidos y el producto obtenido, entre el *input* y el *output*. El rendimiento o la productividad aumentará si se obtiene la misma cantidad de producto con una menor cantidad de factores, o una cantidad mayor de producto con la misma cantidad de factores. La mayor dificultad es que no pueden medirse los diversos factores de producción en una misma unidad, debiéndose recurrir, en el mejor de los casos, a un método más simple y aproximado que permitiría realizar tal medición, aunque de una manera excesiva y peligrosamente simplificada.

En la evaluación de la productividad del proceso de producción, a través del análisis teórico de la función de producción, en realidad se insiste en el *factor* más importante o en el que desempeña un papel crítico en el proceso de producción de bienes (el trabajo, las máquinas y los equipos, los recursos naturales), aunque en la mayoría de los casos se utiliza aquel que por sus características de divisibilidad y oportunidad aparece como el más conveniente (el trabajo), el que se constituye a los fines del análisis en el *factor variable*.

Es importante en el análisis de la productividad del funcionamiento del sistema educativo que no participe el *mercado*, evitando los efectos del mismo como la variación del precio de los factores y del producto. Se saldría del concepto de rendimiento o productividad en sentido estricto para entrar en el de la rentabilidad (tasa de retorno) y en el caso de los *inputs*, como se dijo, en el de los costos de producción. En otras palabras, cuando se introducen los precios relativos, lo que está en juego es la rentabilidad del sistema y no el rendimiento o productividad. El análisis costo-beneficio apunta, precisamente, al de la rentabilidad.

Hay razones de comodidad en la unidad de medida homogénea (como es el valor monetario), pero los resultados son muy discutibles cuando el proceso es el de capacitación. Por este motivo, las unidades de medida son *físicas*. Pueden utilizarse valores constantes, pero resulta mucho más cuestionable el resultado: primero hay que expresar las unidades físicas en términos de precios corrientes y luego encontrar un índice adecuado para convertir los precios corrientes en constantes.

El análisis de la productividad en el sistema educativo

Respecto de la aplicación de la productividad a la educación (capitación), se trata de estudiar la posibilidad de medir o estimar la relación entre el resultado y el (los) factor(es) necesario(s) en un ámbito que no es el de la producción de bienes y servicios (materiales) sino la educación. Puede intentarse en dos aspectos:

1) La determinación de la productividad de un factor estimando la producción por *unidad de factor*, lo que daría la productividad *media* de ese factor: por ejemplo el número de egresados por profesor; en este caso, la cantidad de egresados sería el producto, mientras que la cantidad de profesores sería el insumo o factor. Si se varía el factor y se estima el impacto en el producto (de manera discreta o infinitesimal), se estaría midiendo la productividad marginal del factor.

2) La determinación de la productividad del sistema educativo estimando la relación entre el producto del sistema y el conjunto de los factores necesarios para obtenerlo. Como se dijo, es de extremada complejidad este caso por los factores heterogéneos que participan, por las distintas combinaciones posibles de factores y por la necesaria e imprescindible introducción del análisis de la calidad para que el resultado sea útil.

Las dificultades para estimar la productividad residen en la *identificación y medición* de los elementos comprometidos en la relación, incluso si se consideran sólo los físicos.

La *identificación* de los factores de producción es relativamente sencilla: capital físico (edificios, terrenos, equipamiento, etc.), materiales para docencia e investigación, personal docente y de apoyo y alumnos. Si se miden en términos físicos ya se ha visto las dificultades que acarrea resultado de la heterogeneidad física de los factores: habría que estimar el número de aulas, laboratorios, materiales diversos, profesores y alumnos, todos ellos insumos de producción. Si se estiman en términos monetarios, se podría expresar el valor los materiales, equipamiento y profesores (remuneraciones), pero no sirve para los alumnos. La identificación del producto es infinitamente más complicada: ¿qué es lo que produce un sistema de enseñanza? ¿Y las economías externas, cómo se identifican y se miden? Si se trata de un producto profesional, la identificación puede ser mayor ¿pero se trata sólo de *ese* producto y de *esa* calidad?

Los economistas neoclásicos hablan de estimar el conocimiento adquirido al concluir un ciclo de enseñanza. Las características de heterogeneidad y calidad del *producto* también en este caso resultan difíciles y a veces imposibles de estimar. Pero esos economistas insisten en la posibilidad de utilizar ciertos indicadores para estimar la relación entre un factor de la producción y el producto obtenido. Para ellos un indicador es una expresión que sugiere la importancia o la evolución de un fenómeno. Pero no da cuenta de él en forma integral, no es sino un imperfecto reflejo de la realidad.

Quienes utilizan *indicadores de medición* (cuantitativos) están pensando en número de graduados —y en particular de profesionales— como producto final, de manera casi *excluyente*. Más aún en este caso, donde se excluirían las demás funciones de la educación, la pregunta sería ¿qué graduados? Para la medición del producto, el cálculo más conocido es considerar la duración mínima para que se adquiriera una determinada formación (por ejemplo un año) y se estimaría luego el número de alumnos que el sistema contiene en un año. El resultado sería el producto total del sistema durante el año considerado en términos de alumnos que recibieron una determinada capacitación. Hay dos supuestos en esta estimación que la hacen irreal: el alumno que repite es tratado del mismo modo que el que aprueba y los alumnos son considerados del mismo modo (en cuanto a producto del proceso de aprendizaje) cualquiera sea el nivel alcanzado en sus estudios. Se han estudiado algunos criterios para salvar estos inconvenientes pero los resultados no han sido satisfactorios.

La productividad de un *factor* de producción en educación

La productividad de un factor puede expresarse en términos de alumnos formados por unidad de factor. Es el número de alumnos *producidos* por unidad

de factor, y como el factor más importante sería el personal docente, se busca el rendimiento de alumnos por docente. Según Page⁶ también pueden ser considerados los alumnos mismos como *factor*, estimándose entonces la relación entre el número de alumnos formados o *producidos* y el número de alumnos que ingresan *consumidos* por el proceso de enseñanza.

Es muy importante tener presente que la productividad del factor (docente, alumnos, ingresados u otros) puede aumentar no sólo por una mayor cantidad del *inputs*, sino también por el impacto de otros factores complementarios, tales como la modificación de los métodos pedagógicos, mejoramiento de la infraestructura edilicia (aulas, laboratorios, etc.), que incrementan la calidad del factor, lo que aumenta la productividad del factor sin que se incremente su cantidad. Es decir que entre los distintos factores existe una relación que influye en los niveles de productividad. Se plantean de esta forma complejos problemas de imputación, a veces imposibles de resolver. Por otra parte, la calidad sigue ausente.

La productividad de un sistema de educación

Se expresa de una manera abstracta, pues se consideran distintos factores y su evolución a través del tiempo. Los factores *consumidos* por el sistema, al ser heterogéneos, son evaluados *en términos monetarios a precios constantes*. La productividad del sistema es expresada mediante la relación: Alumnos formados por el sistema / gastos en factores a precios constantes.

Esta relación es la inversa al costo por alumno y supone homogéneo el período para el cual se toman los gastos en factores correspondientes al número efectivo de años necesarios para la formación de los alumnos. La calidad sigue ausente.

Existe especialmente en los pedagogos (aunque también en psicólogos y sociólogos, no así entre los economistas) una fuerte corriente de rechazo a *lo cuantitativo*: una crítica a la ausencia del análisis del componente *cualitativo* que en educación (y en algunos casos también en investigación) suele ser importante. Se sacrificarían, por ejemplo, elementos no mensurables, tales como el sentido crítico, el esfuerzo, el valor moral, la investigación básica, el impacto de la educación y la investigación en el desarrollo económico y social, la inversión generacional, el descubrimiento de talentos potenciales, la movilidad social, la lucha contra la desocupación, etc.. Investigadores procuran identificar estos *productos cualitativos del proceso de enseñanza* y realizan esfuerzos por definir *indicadores* útiles.⁷ Pero la tarea es, sin dudas, muy compleja y difícil.

Productividad media y marginal

1) Productividad media

La productividad media es la relación entre la cantidad total del bien o servicio producido y la cantidad del insumo aplicado en un mismo momento. Es decir:

$P_t / xI, t = \text{PMe de } xI$ (productividad media del insumo xI en el período t)

Debe tenerse en cuenta que sólo el insumo xI explica la cantidad del producto o servicio. Otros insumos pueden utilizarse en el proceso de producción pero sólo interesa uno de ellos a los fines de la determinación de la productividad media. Los demás insumos se suponen constantes. En algunos casos se utiliza una función de producción continua (lo que no se ajusta a la realidad pues supone variaciones infinitesimales del producto como consecuencia de variaciones también infinitesimales del insumo) con el objeto de que pueda utilizarse el cálculo infinitesimal en el análisis de la productividad.

Este concepto es frecuentemente usado en la economía de la educación. Las productividades medias más utilizadas son la relación entre la cantidad de graduados (producto) y el número de alumnos que estudian en el establecimiento (insumos); y la relación entre el graduado y la cantidad de profesores que ejercen en el establecimiento (llevados a una unidad de dedicación equivalente que es la jornada exclusiva). Como se dijo, los otros factores o insumos se suponen dados y no intervienen en el cálculo (por ejemplo, aulas, laboratorios, equipamiento educativo, personal de apoyo, etc.).

2) Productividad marginal

Se define como la variación que se obtiene en el producto total cuando varía el insumo en una unidad. Se calcula dividiendo la variación de la producción total por la variación del insumo, ambos referidos al mismo período y suponiendo que los demás insumos permanecen constantes. Puede escribirse:

Variación del P_t / variación de $xI = \text{PMg de } xI$ (productividad marginal del insumo xI)

Este concepto es poco empleado en el análisis de la economía de la educación.

Tanto el concepto de productividad media como el de productividad marginal suponen un estado dado de progreso técnico, es decir de tecnologías,

organización del trabajo y capacitación del trabajador. Una modificación en estas variables altera las relaciones que los explican. En este caso el progreso técnico podría considerarse, como lo hacen algunos autores, como una variable independiente más.

Eficiencia

El concepto de eficiencia se utiliza cuando se comparan funciones de producción (por ejemplo $P1$ y $P2$) en un mismo tiempo, o bien una función de producción ($P1$) a través del tiempo. En ambos casos se emplea el concepto de productividad de un insumo.

En el primer caso, cuando se busca comparar en cierto tiempo dos o más relaciones de producción entre sí, se puede tomar como referencia la productividad, fijándose el insumo o el producto y haciendo variar el producto o el insumo, respectivamente, en las funciones de producción consideradas. En este caso, se dice que una función de producción ($P1$) es más eficiente si el producto aumenta más en ella que en la(s) otra(s) ($P2$, $P3$, etc.) cuando se incrementa en una unidad el mismo factor que en las dos o más funciones, o cuando se necesita menos insumo en la primera respecto a la(s) otra(s) para producir la misma cantidad de producto en las funciones de producción.⁸

En el segundo caso, la eficiencia se mide en términos de la *magnitud* de economías en un factor cuando el producto permanece constante. Para ello hay que introducir el progreso técnico (en el sentido amplio señalado) y/o modificar la estructura de organización del proceso de producción y/o la capacidad del trabajador (alumnos, profesores y personal de apoyo).

La eficiencia está generalmente asociada al concepto de productividad. Por eso muy a menudo se emplean ambos términos indistintamente. Pero desde el punto de vista estrictamente conceptual son distintos y un análisis riguroso debe hacer la debida distinción.

En todo caso, de lo que se trata aquí es de la existencia, en una relación de producción, de una mejor utilización de los insumos, pues en el caso de mayor eficiencia el impacto sobre la cantidad producida es mayor.

La eficiencia es un concepto que tradicionalmente ha sido utilizado para estudiar la mejor tecnología a aplicar en los procesos técnicos de producción, es decir para la elección de la tecnología que mayor impacto tiene en el volumen físico del producto final. Pero la nueva tecnología altera la organización del trabajo, la gestión, la cantidad de docentes y su dedicación, etc.; es decir, el resultado es incierto o imposible de medir (multico-linealidad). Un problema adicional surge: la calidad del egresado (*output*) se modifica también.

Eficacia

Surge de comparar los resultados esperados de la aplicación de una función de producción, que implica la elección de determinados insumos combinados en ciertas proporciones, con los efectivamente obtenidos luego de un período dado. En otras palabras, es la medida en que una determinada función de producción responde positivamente a lo esperado, todo ello en un contexto dado.

Ginestar incorpora el factor social como elemento que diferencia el concepto de eficacia de los demás. Así, se refiere a la función de producción considerada *socialmente*, al *contexto social*, etc.. En la medida en que tal actividad o función de producción responda en forma positiva a lo esperado para el contexto, se dice que es eficaz. La eficacia de una función de producción se expresa por el vínculo entre ella y su contexto, de manera que a diferencia de la eficiencia, no existen indicadores convenidos. En estos casos, la eficacia no es fácil de expresar porque los objetivos son sociales, múltiples y sustitutivos entre sí.

Rentabilidad

Es un indicador de productividad en términos relativos y de valor. Según Ginestar⁹ “es el porcentaje en el cual los ingresos superan a los costos (o gastos), referidos ambos al mismo período”. Se puede escribir entonces:

$$R = Y_t / G_t \cdot 100$$

donde R es la tasa de rentabilidad, Y_t es el ingreso total, G_t es el costo total y 100 es el factor porcentual.

Otra forma de determinar la rentabilidad de una inversión dada es igualando los rendimientos esperados de la inversión durante el período de su vida útil con el costo de esa inversión, utilizando para ello una tasa de descuento (o de *rentabilidad*). La tasa de rentabilidad es, entonces, aquella que iguala los rendimientos esperados de la inversión con su costo (el valor de la inversión misma). El análisis que se desprende de esta metodología de cálculo es lo que se conoce con el nombre de *costo-beneficio*. Las dificultades son enormes: en primer lugar, los rendimientos esperados son estimaciones y de muy difícil cálculo, principalmente en educación donde, una vez más, existen beneficios indirectos e intangibles y el período de impacto de la inversión es de muy difícil estimación (habría un valor residual o de ajuste de tal magnitud que tornaría el cálculo muy aleatorio). El *progreso técnico*, factible de in-

troducir durante el período del impacto de la inversión (que al mismo tiempo suele caracterizarse por ser prolongado), aporta un nuevo factor de incertidumbre, mayor aún que en la estimación de una inversión económica propiamente dicha, por las características del producto en cuestión (la educación).

Análisis del concepto de capital humano

La teoría de la producción y de la productividad neoclásica sirve de base para el estudio de la teoría del *capital* humano. Como se dijo en el capítulo anterior, se trata de ver si es posible medir la contribución de la educación al crecimiento y los tipos de beneficios de la inversión en educación.

El concepto de capital humano tiene una larga historia (Petty, Smith, Marshall y, más recientemente, Schultz). Este último realiza un análisis sencillo del tema y se libra de algunas de las dificultades anotadas más arriba, aunque existen elementos que complican la medición como, por ejemplo, el uso de las participaciones de los factores para calcular las contribuciones del trabajo y del capital físico al crecimiento que no se puede extender al *capital humano*. Posteriormente otros economistas se ocuparon del tema, tales como Denison y Aukrust, pero sus aportes fueron de carácter formal y no superaron la mayoría de los grandes inconvenientes que se han planteado.

También ha habido métodos para calcular el capital humano. Mary J. Bowman ha propuesto varias mediciones del capital humano dentro de un contexto teórico. Algunas de las mediciones de capital de la autora son, en gran parte, análogas a los tipos de Joan Robinson expuestos antes cuando se analizaron los inconvenientes planteados en la medición de la función de producción. Las principales conclusiones pueden sintetizarse de la siguiente forma.

1) Hay problemas estadísticos y conceptuales implicados en la función de producción total y hay teorías poskeynesianas del crecimiento económico que incluyen una perspectiva diferente de la teoría del capital y que, si se aceptan, obligarían a cambiar radicalmente los intentos de cálculo del capital humano y su tipo de beneficio.

2) Cuando se consideran los intentos de estimar como capital humano a partir de los datos sobre los ingresos, es evidente que las comparaciones con las cantidades de capital físico son muy arriesgadas. Los datos sobre el capital físico suelen utilizar el costo histórico y son incompatibles con los de capital humano que están basados en los ingresos, en un mundo real caracterizado por sus desequilibrios. Por lo tanto, el análisis global de la función de producción total, que combine los *inputs* separados de capital humano y físico, está

casi por completo fuera del alcance de los datos existentes, completamente al margen de cualesquiera de las objeciones lógicas que puedan existir.

3) Presencia de la ya mencionada doble naturaleza de consumo e inversión de la educación, cuya solución es condición indispensable para cualquier análisis significativo del capital humano. Schaffer sostiene que los efectos del consumo e inversión de la educación son inseparables y, además, que las inversiones están casi invariablemente condicionadas por los factores sociales, culturales entre otros. Destaca también otras variables socioeconómicas relacionadas con las diferencias de ingresos que deberían ser tenidas en cuenta pues, aunque son variables no mensurables, son de mucha significación.¹⁰

Evaluación del impacto de la inversión en educación: el método del tipo de rendimiento.

La teoría convencional utiliza el método del tipo de rendimiento de la inversión en educación para evaluar los impactos de la inversión en educación superior. Está basado en el análisis de la relación costo-beneficio.¹¹

Lo primero que debe manifestarse es que para algunos (en particular educadores) resulta desagradable realizar este tipo de análisis y emplear categorías económicas para estudios vinculados con la educación. Para Bowen¹² esto es así en especial para aquellos que opinan “que las discusiones sobre política educativa no deberían ser *contaminadas* con referencias a los costes y resultados económicos”. Y agrega: “se puede creer firmemente en los fines no económicos de la educación, y al mismo tiempo reconocer la importancia de sopesar también sus probables efectos económicos a la hora de la toma de decisiones políticas. Debe admitirse (al menos por parte de los economistas) que se trata de un campo donde los principios económicos aparecen inevitablemente implicados y que, por tanto, los economistas deben hacer todo lo posible por aclarar las consecuencias de los diferentes procedimientos de actuación (...). El problema no consiste, por tanto, en saber si deberían realizarse intentos para aplicar las técnicas del análisis económico a la educación, sino cuál es la mejor forma de llevarlo a cabo”, o si la calidad de sus resultados justifican el análisis.

Los rendimientos directos resultan de comparar los ingresos de quienes han recibido una educación determinada respecto de quienes no la han recibido. La diferencia en los ingresos puede entonces expresarse como un porcentaje anual del tipo de rendimiento sobre los gastos que es necesario desembolsar para la adquisición de la educación durante una determinada vida útil. A su vez, los rendimientos directos admiten dos formas de estimación: a) el método del beneficio personal, y b) el método de la productividad nacional.

“El método del beneficio personal consiste en considerar las diferencias en los ingresos netos de personas con distintos niveles de educación como evidencia de la ganancia monetaria personal que puede relacionarse con la adquisición de un nivel de enseñanza (...) El método de la productividad nacional consiste en considerar las diferencias de ingresos relacionados con la educación como una demostración parcial de los efectos de la educación sobre la producción del país, y se basa sobre la premisa de que en una economía de mercado las diferencias de ingresos reflejan diferencias de productividad”.¹³ En este último caso surge el problema no resuelto de incluir las economías externas (beneficios indirectos o sociales).

En el método del beneficio personal sobre los ingresos de una persona o grupo de personas “no se reflejarán nunca las economías externas. Por definición, se refieren a aquellos beneficios que no se limitan a las unidades económicas individuales –y por tanto no se reflejan en una elevación de los ingresos de personas o grupos identificables sino que se *esparcen sobre* la economía como un todo, elevando generalmente el nivel de la renta real y del bienestar”. Casi todos aquellos que han trabajado sobre el problema de la estimación de los rendimientos nacionales de la educación están de acuerdo en que éste es el mayor de los problemas por resolver. La dificultad de la estimación de estos beneficios es expresada por Bowen¹⁴ de esta manera: “Todo lo que hoy sabemos es que deberían ajustarse las estimaciones de los rendimientos directos de la educación para tomar en cuenta las economías externas –no sabemos cuál es el ajuste que debe realizarse, ni siquiera cómo proceder para saber en cuánto hay que ajustar ...”.

Los dos elementos básicos para obtener el tipo de rendimiento son los costos de la educación y el rendimiento (beneficio) esperado de la inversión durante la vida útil del capital-humano, calificado por la capacitación. El cálculo económico consiste en relacionar los rendimientos esperados durante el período considerado –la vida productiva del graduado– con el costo de la inversión en educación. El tipo de rendimiento es la tasa interna de retorno que iguala esos rendimientos (a futuro) con el costo de la inversión.¹⁵

Las dificultades de este método son muchas e importantes.

1) En el valor de los rendimientos esperados sólo se consideran aquellos que pueden ser medidos, dejando de lado un conjunto de beneficios indirectos que, por ser de índole social, no pueden serlo en términos de cantidad.

2) En el costo de la educación sólo se tienen en cuenta los realizados directamente por la institución educativa, despreciándose los otros componentes del gasto en educación, tales como los costos de mantenimiento del alumno (que soporta él y/o su familia) y los costos de oportunidad (los ingresos que deja de obtener por dedicar su tiempo al estudio).

3) No se contabilizan los impactos de la investigación científica y tecnológica o, en el mejor de los casos, se los minimiza considerándolos prácticamente como un valor residual, existiendo en realidad una larga nómina de impactos positivos de difícil o imposible cálculo económico y social.

4) Es muy difícil también determinar el período de vida útil de la inversión, utilizándose un promedio e introduciéndose supuestos que la hacen poco confiable.

5) Como la ecuación debe proyectarse a un período relativamente largo, es muy difícil estimar los beneficios de la educación que el graduado recibe; por otra parte, no son homogéneos pues la educación continua modifica permanentemente el capital-humano y su rendimiento esperado.

6) El supuesto de que la mayor productividad va acompañada de mayores ingresos a veces no se da en la realidad, en particular cuando se trata de mercados imperfectos (el caso más habitual).

El tipo de rendimiento de la inversión en educación suele compararse con algún otro coeficiente para saber si el mismo es relativamente alto o bajo. En el caso de la educación pública, se suele utilizar el tipo de descuento equivalente a la tasa de interés a largo plazo que sería la que representa el costo en el que incurre el Estado al endeudarse. Igual razonamiento debería hacerse si la inversión en educación fuese privada, aunque en este caso debería utilizarse una tasa de interés correspondiente a plazos no tan largos, que estuviera relacionada además con las características de tamaño y solvencia del establecimiento en cuestión.¹⁶

El principio de la elección y de los costos mínimos

Este principio asume en la teoría económica convencional un rango relevante. Se aplica al comportamiento del consumidor y del productor (unidad de producción). En una conocida definición de economía —que corresponde a un *epistemólogo* de la economía neoclásica, como ha sido denominado Lionel Robbins—¹⁷ aparece la cuestión de la elección: “es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversa aplicación”. El aspecto económico de la actividad de los hombres consiste en que los medios limitados pueden ser diversamente utilizados y, en consecuencia, se presenta la necesidad de la *elección* de los fines para cuya realización deben emplearse estos medios. El principio de la elección es, podría decirse, su *razón de ser*.

Dada una determinada función de producción, la mejor combinación posible es aquella que proporciona el menor costo para producir una determi-

nada cantidad de bienes. Debe elegirse, entre los factores que participan en el proceso, aquella combinación de insumos que proporcione el menor coste y el mayor beneficio.

El costo total es la suma del valor de cada uno de los insumos que se utilizan en la producción. Como la función de producción se expresa en términos de cantidad, se requiere conocer los precios de cada insumo. El costo de cada insumo es la suma del precio por la cantidad. Sin el conocimiento del precio y la cantidad no es posible elegir la mejor combinación posible de insumos, ahora valorizados, es decir expresados en términos de valor, como costos de producción.

Desde un punto de vista de la relación insumo-producto, ahora en su expresión monetaria, el criterio de eficiencia puede expresarse de dos maneras posibles: 1) determinando la cantidad del producto y minimizando el costo total; 2) determinando el costo total y maximizando el producto. En ambos casos se busca el menor costo medio de producción. El análisis en términos de valor permite seleccionar la mejor combinación de insumos posibles para producir una cierta cantidad de producto.

Es necesario, pues, abordar el estudio de los costos de la educación en la teoría neoclásica para luego proseguir con su financiamiento.

Los costos de la educación

En el análisis de los costos de la educación, a diferencia del de la productividad, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

1) el estudio de los insumos de la actividad educativa y la relación con el producto, aunque hay que considerar el riesgo, ya mencionado, que implica operar con valores monetarios;

2) el precio de los insumos, pues el análisis de los costos debe tener en cuenta los *efectos del mercado*, contrariamente a los estudios vinculados con la productividad. Es imprescindible, pues, la consideración de los costos de los *inputs*, un dato que proporciona el mercado, y sus efectos sobre el producto (también valorizado);

3) si bien el estudio de los costos tiene la ventaja de *homogeneizar* los elementos que intervienen en el cálculo de los costos al expresarlos en su forma *monetaria*, al utilizar los precios de los *inputs* se corre el riesgo de incorporar una variable exógena al sistema educativo comprometiendo los resultados buscados e impidiendo el análisis en términos reales y de calidad, cuestiones éstas que son básicas en educación.

Distintos tipos de costos

En primer lugar, es necesario tener presente que en la determinación de los costos de la educación deben tenerse en cuenta sus tres componentes.

- 1) Los costos de educación que la institución realiza.
- 2) Los costos de subsistencia o mantenimiento del alumno.
- 3) Los costos de oportunidad que comprenden los ingresos que el alumno deja de percibir porque necesita trabajar o los costos adicionales que debe soportar al prolongar la carrera (por el ejercicio de esa actividad).

Estos últimos son importantes en el análisis de los costos de la educación universitaria, donde el alumno tiene una edad que es reconocida como apta para realizar actividades laborales que le permitan obtener su propio sustento. En este punto, es oportuno tener en cuenta que durante un período importante de su vida universitaria el estudiante ha adquirido su mayoría de edad. En esta sección se estudiarán sólo aquellos que la institución realiza para la formación del alumno.

En cuanto a la clasificación de los costos de la educación, existen distintas formas de agruparlos.

1) Según el *objeto* del gasto:

a) costos en capital o de inversión: incluyen la compra de lo que se denomina capital fijo: el equipamiento y los edificios (aulas, laboratorios, biblioteca, oficinas);

b) Costos de funcionamiento: comprenden aquéllos que se efectúan corrientemente y que se renuevan con cierta periodicidad (materiales y materias primas para la docencia y la investigación, gastos de administración, sueldos y aportes sociales, servicios de luz, gas, agua, subsidios, etc.). Incluirían lo que en el presupuesto de las universidades públicas se conoce con el nombre de gastos en personal y servicios no personales;

c) costos de transferencia: son aquellos que se derivan en forma de subsidios a los presupuestos familiares desde instituciones no educativas, desde el Estado o desde la propia institución educativa. El principal subsidio está dado por las becas a los alumnos y tiene un objetivo social cubriendo, según los casos, parte de los costos de mantenimiento, estudio y oportunidad de los estudiantes.

2) Según las características de *afectación* del gasto:

a) costos directos: son aquellos que tienen una relación unívoca con las actividades docentes, de investigación y de extensión, permitiendo una afectación a dichas actividades de manera más o menos precisa;

b) costos indirectos: son gastos generales (por ejemplo, los de la administración central) que no pueden afectarse en forma más o menos precisa a

una actividad determinada, debiendo para ello utilizar algún criterio de ponderación (por ejemplo, los gastos de la administración central);

3) Según las características *instrumentales* del gasto (son utilizados en las empresas productoras de bienes y servicios y su aplicación a la educación tiene una importancia relativa y a veces es discutible su significación):

a) costos *fijos*: comprenden aquellos que no guardan relación con las cantidades producidas del bien. Es decir, son constantes, no varían, cualquiera sea el nivel de producción dentro de ciertos límites cuantitativos;

b) costos *variables*. son aquellos que guardan relación con la cantidad del producto final, modificándose en la misma dirección. La teoría neoclásica incorpora en estos costos los efectos de la productividad asociados, en cuanto a sus efectos, a los denominados costos variables crecientes o decrecientes, según el caso. En un primer tramo, es decir cuando se producen cantidades relativamente pequeñas del *output*, los costos variables recogen los rendimientos crecientes del proceso de producción y crecen menos que proporcionalmente respecto a la cantidad producida; pero a medida que aumenta la producción aparecen rendimientos decrecientes y los costos variables crecen en proporción mayor respecto al incremento del *output*.

Esta clasificación carece de interés práctico, pues la mayoría de los costos son fijos, al menos dentro de fracciones de producción más o menos grandes. Por ejemplo, las remuneraciones de los docentes no dependen necesariamente de la cantidad de alumnos, pues hay que realizarlas aun cuando existan variaciones considerables de los mismos, excepto que ellos sean muy apreciables y definitivos.

4) Costo *total*, *unitario* (o *medio*) y *marginal*: pueden expresarse por alumno-año y por graduado.

a) El costo *total* incluye el conjunto de gastos que se realizan, en cualquiera de sus manifestaciones, durante el período de estudio (año o ciclo de la carrera, según el caso). Comprende los costos fijos y los variables. Su posición depende de los costos fijos y la forma de la función (elasticidad) dependerá, obviamente, de la de los costos variables.

b) El costo *unitario* (o *medio*) es la relación entre el costo total y la unidad (o medida) que se tome como referencia: alumnos, profesores, graduados, etc.. Los más conocidos son el costo por alumno-año y el costo por graduado o profesional (durante el ciclo de la carrera). El *costo por alumno-año* es el costo total que expresa la carga efectiva soportada por cada alumno en ese período, disminuida eventualmente por abandonos producidos en ese lapso. El *costo de un graduado* es el gasto total que se realiza durante el ciclo de estudios que culmina con el título del egresado

c) El *costo marginal* es la variación del costo total cuando se incrementa el número de alumnos o graduados en una unidad y no tiene mayor aplicación en la economía de la educación. El costo marginal se obtiene a partir del componente variable del costo total porque expresa las variaciones –discretas o infinitesimalmente pequeñas, según el caso– del costo total cuando varía el número de alumnos o graduados.

La teoría económica neoclásica supone que a medida que aumenta el número de alumnos y permanecen constantes los otros insumos (cantidad de docentes y personal de apoyo, infraestructura edilicia y equipamiento, etc.), operan en un primer tramo los rendimientos crecientes y los costos marginales disminuirán. Pero si se incorpora más cantidad del *factor* variable, suponiendo constantes todos los demás factores, los rendimientos finalmente caerán y los costos marginales crecerán. Este razonamiento es válido siempre que los precios relativos de los insumos y del producto final no se alteren.

Los costos marginales descenderán primero y ascenderán luego más bruscamente que los costos medios, por la mayor incidencia que los costos variables tienen en los costos marginales respecto a los costos medios (que incluyen además los costos fijos) ya que, por definición, el costo marginal recoge sólo los cambios del componente variable del costo total.

Consideraciones sobre la determinación del costo del alumno-año

El conocimiento que capta el alumno es aquel que preferentemente se realiza a través de la enseñanza, es decir propio de la *función docencia*. Cuando se habla del costo del alumno se está pensando, por tanto, en la parte del costo total que se asigna a esa función. Como se dijo antes, una parte bastante menor de los costos de la función investigación y extensión debería incluirse.

Por muchas razones, es difícil separar los costos funcionales universitarios. Los valores del presupuesto ejecutado se encuentran de tal manera registrados que incluyen más de una función. La partida mayor denominada gastos en personal es un ejemplo, ya que los sueldos y aportes sociales del personal docente y no docente incluyen actividades de las tres funciones. Esto exige un análisis previo con el objeto de estimar el costo por finalidad, utilizando unidades de ponderación confiables con el fin de prorratarlos y realizar las imputaciones reales correspondientes. Los pasos serían los siguientes:

- 1) Verificar si existe una división funcional del gasto y su confiabilidad.
- 2) Si no existe o no es confiable, debe incorporarse una metodología que permita su estimación funcional. La información debe provenir de las unidades académicas (facultades o departamentos) y por carreras, pues lo que se persigue es la estimación del costo del alumno y del graduado.

Generalmente las universidades no han adoptado una clasificación de este tipo y el problema analítico se presenta desde el comienzo. Pero aun habiendo realizado una división del gasto por finalidad, hay que estudiar su veracidad, porque frecuentemente se incluyen, en la función docente, gastos que no corresponde asignarlos a ella. Lo mismo puede ocurrir con la investigación y la extensión, aunque en menor medida.

Piénsese el caso de un docente-investigador donde una proporción de su sueldo y aportes sociales corresponde a una y otra función. Y si, a su vez, trabaja en actividades de vinculación con el medio a través de servicios especializados y transferencias de tecnologías, la situación se hace todavía más compleja.

Hay que pensar además en aquellos gastos que corresponden a otros niveles de la educación no universitaria y que se incluyen en el presupuesto; tal el caso de la educación primaria, secundaria y superior terciaria, cuyos gastos suelen ser registrados como formando parte del costo del graduado. Si los mismos se encuentran perfectamente individualizados por unidades académicas y éstas mantienen su especificación presupuestaria y funcional, no hay mayores problemas, pero esta situación no es lo frecuente. Por lo general se utilizan los mismos laboratorios, bibliotecas, edificios, etc.; también aquí se presenta la necesidad de ponderarlos y prorratarlos.

En general, existen en principio dos situaciones:

- 1) Los costos imputados a la función docente que no pertenecen a ella.
- 2) Los costos no imputados a la docencia y que deben asignarse a esa función.

Es indudable que predominan los primeros.

La determinación del costo del alumno-año indudablemente es la tarea clave y también la más compleja. Como se dijo, debe cumplirse con una serie de premisas y etapas si lo que se quiere es disponer de una estimación adecuada que permita utilizarla como base para el cálculo del costo del egresado.

- 1) Deben separarse cuidadosamente los distintos componentes funcionales del costo total: docencia, investigación y extensión. Sólo los costos de docencia y una parte de los costos de investigación –quizás el valor menor, sólo aquellos que guardan una relación directa con la educación– deben ser considerados. Surge aquí la primera gran dificultad pues en primer lugar es difícil aislar esos costos y en segundo término expresarlos cuantitativamente. Los demás costos de investigación y extensión deben excluirse.

- 2) Deben excluirse las inversiones (equipamiento, edificios, etc.), computándose sólo las depreciaciones de los bienes de inversión.

3) También deben deducirse los costos correspondientes a otros niveles de educación (superior no universitaria, media, primaria, etc.). Las universidades suelen ofrecer carreras de ese tipo.

4) Los costos administrativos (gastos en personal), los insumos y las depreciaciones de las inversiones deben ser cuidadosamente prorrateados a los efectos de determinar el costo por unidad académica y por carrera.

5) No deben incluirse las becas de apoyo económico que tienen por objeto el financiamiento de una parte de los costos de subsistencia y de oportunidad. Por el contrario, deben incluirse aquellas becas de docencia e investigación que tengan por objeto la capacitación del alumno.

6) Respecto a las becas que la institución educativa asigna a los alumnos de menores recursos (de importancia relativamente pequeña en los presupuestos), estas asignaciones constituyen un financiamiento de los gastos de subsistencia y del costo de oportunidad de los alumnos y, por tanto, no deben considerarse en la estimación del costo del alumno-año y del graduado. Hay que tener en cuenta que este tipo de becas promueve la dedicación al estudio y la disminución de la deserción y la repetición, reduciendo los costos de los egresados.¹⁸ Sin embargo, las becas que se otorgan para la iniciación a la investigación y a la docencia, contribuyen a la formación de los alumnos y en este caso deben considerarse a los fines de la estimación del costo del alumno-año y del graduado. Al mismo tiempo, este tipo de becas alarga la duración de las carreras por las exigencias que plantea y aumenta el costo del egresado. Ésta es una de las tantas *contradicciones* que presenta el análisis económico convencional, pues en este caso forma parte del costo universitario pero contribuye a mejorar la calidad del egresado y del sistema.

7) Debe adecuarse la contabilidad a los fines de ponderar y prorratear los costos atendiendo a las consideraciones anteriores. Es necesaria una prolija clasificación de las partidas y pautas de estimación y prorrateo de los costos comunes a distintas funciones, niveles de la educación, unidades académicas y carreras.

El costo del graduado

El costo del graduado es la suma de los costos de estudio del alumno-año durante el tiempo promedio de una carrera. El cálculo del costo del egresado se complica porque se introducen elementos que deben ser tenidos en cuenta en la estimación, tales como la deserción y la repetición, porque deben aislarse previamente a su cálculo los costos de la función docencia y, por último, porque los registros contables de las instituciones de educación no están preparados para distribuir debidamente los costos generales e indirectos.

Es necesario, pues, tener en cuenta los siguientes aspectos en la determinación del costo del graduado.

1) La estimación del costo de la deserción, necesiéndose los requerimientos de alumnos en cada año de estudio programado por cada egresado.

2) La estimación de los costos de repetición, requiriéndose para ello la duración de los estudios de los alumnos en cada año de estudio programado.

3) La disponibilidad de confiables mecanismos de ponderación a los fines de distribuir los costos totales atendiendo a las funciones y a los gastos que efectivamente deben imputarse al graduado de la unidad académica y carrera correspondiente. Los presupuestos no distinguen las erogaciones por finalidad y resulta muy difícil prorratear los gastos centrales entre las unidades académicas y los gastos generales de éstas por carrera, cuando en las mismas existe más de una como ocurre habitualmente.

Hay distintas formas de cálculo de este costo medio del graduado. Una fórmula simple consiste en la suma de los gastos totales (en personal, bienes de consumo no personales, de transferencia y depreciación de las inversiones en infraestructura edilicia y equipamiento) durante el número de años que comprende el ciclo de estudios de la carrera, dividido por el número de alumnos graduados, es decir, de alumnos que recorrieron la totalidad de la carrera. Se trata de un costo bruto que deja de lado el efecto de las repeticiones del curso. En este caso, el costo del graduado suele sobrevalorarse indebidamente.

Cuando en el costo del graduado se desea tener en cuenta las repeticiones y la prolongación de la carrera, la estimación se torna más compleja y muchas veces se hace difícil reunir la información necesaria. Existen por lo menos dos formas de determinar el costo unitario teniendo presente las repeticiones y la extensión de la carrera.¹⁹

1) Primer método.

Es el más simple pues no hace el seguimiento del grupo inicial año por año, no considerando la repetición y la deserción anual del grupo. La duración del ciclo es la real. Parte del costo del alumno-año y supone que el mismo es constante durante cada uno de los años del ciclo. En este caso, la fórmula sería:

$$\frac{\text{Costo de un alumno-año} \times \text{duración media de permanencia en el ciclo}}{\% \text{ del grupo inicial que concluye el ciclo}}$$

Es decir que se obtiene dividiendo el producto de la suma del costo de un alumno-año por el número de años promedio que abarca el ciclo de estudios

considerado, por el número de quienes recorrieron la totalidad del ciclo durante el mismo período. Se trata de un cálculo aproximado del costo por graduado. Este método de estimación considera el porcentaje de deserción total una vez finalizada la duración real de la carrera. No realiza por año un análisis de las deserciones, ni tampoco incorpora las repeticiones anuales que tienen lugar durante el desarrollo de la carrera.

Si se supone que el costo alumno-año es constante en todo el ciclo e igual a \$ 1.500, que la duración media real de la carrera es de 6 años y se gradúa el 25% de los alumnos de la cohorte, se tiene que el costo del graduado es:

$$C_g = \frac{\$ 1.500 \times 6}{0.25} = \$ 36.000$$

2) Segundo método.

Parte de un cálculo más preciso y supone que se puede seguir a un grupo año a año, hasta que la totalidad de los alumnos termine el ciclo. Tiene en cuenta la repetición y la deserción del grupo cada año y considera la duración media teórica de permanencia del alumno en cada año de la carrera.

De acuerdo a este método de estimación, el costo efectivo del graduado es igual a la suma del costo de un alumno-año por la duración media de permanencia de un alumno del grupo en un año, dividido por el porcentaje del grupo que concluye el ciclo, todo ello calculado por el número de años del ciclo. Podemos expresar este cálculo en una fórmula siguiendo a Page:²⁰

$$C_g = \sum_{i=1}^{i=n} (C_{ai} \cdot D_{ai}) \cdot 1 / r, \text{ donde:}$$

C_g es el costo efectivo del graduado, C_{ai} es el costo del alumno en el año i del ciclo, D_{ai} es la duración media de permanencia de un alumno del grupo en un año determinado del ciclo, n es el número de años teóricos del ciclo y r es el porcentaje del grupo que concluye el ciclo (tasa de graduación).

En D_{ai} se refleja la repetición (prolongación anual de cada año de la carrera) y r recoge la deserción (coeficiente graduados/ingresantes de la cohorte).

Ejemplo y supuestos.

1) Se supone que el costo del alumno-año es constante en todo el período (e igual a \$ 1.500) sólo a los fines de simplificar el ejemplo.

2) Respecto a los alumnos que abandonan los estudios, los gastos realizados en su educación son imputados al graduado. Esto significa que no se

reconoce renta educativa si el estudiante no se gradúa. En la estimación del alumno-año esos gastos son tenidos en cuenta.

3) El ciclo teórico de estudios es de 5 años.

4) En el primer año el alumno, en promedio, prolonga un 20% el cumplimiento de las metas curriculares definidas para ese año, en el segundo un 15%, en el tercero un 10% y en el cuarto y quinto un 5% en cada uno.

5) Se gradúa un 25% de los alumnos que ingresaron en el ciclo. Es decir, la relación graduados del año $n + 5$ respecto a ingresantes del año n es igual a 0.25.

La estimación del costo del graduado es la siguiente:

$$C_g = (\$ 1.500 \times 1.20 + \$ 1.500 \times 1.15 + \$ 1.500 \times 1.10 + \$ 1.500 \times 1.05 + \$ 1.500 \times 1.05) \times 1 / 0.25.$$

El costo del graduado C_g es igual a \$ 33.300.

Muy frecuentemente se cometen errores de estimación que elevan considerablemente los costos del graduado. A veces inexplicablemente se confunde el costo del graduado con el presupuesto por egresado.

La fórmula utilizada es aplicable también para calcular el costo de formación de los alumnos que hayan recorrido una fracción del ciclo cualquiera (que sea suficientemente importante), no necesariamente la correspondiente a la graduación.

Éstas son las principales expresiones del costo en educación. Como se dijo, la contabilidad en la mayoría de los casos no se ajusta a los requerimientos que exige una confiable estimación de costos y obliga a valuaciones, supuestos y agregados complejos que en la gran mayoría de las veces impiden una buena estimación.

La estimación de los costos educativos es posible y más confiable que la de los rendimientos o productividad, pero es igualmente peligrosa la tentación de considerar sólo el cálculo económico para la estimación y la aplicación de medidas de política educativa *correctivas*.

No hay que olvidar, además, el costo de subsistencia (o de mantenimiento) del alumno que generalmente asume él y/o su familia y el costo de oportunidad no sólo del alumno sino también de la sociedad.

Aunque los costos de la educación presentan cierta analogía con los costos de producción de los bienes y servicios de una empresa que busca ganancia privada —pues en este caso la confrontación con los precios es imprescindible—

ble para el estudio de la rentabilidad económica (análisis costo-beneficio)—, no ocurre lo mismo en materia de educación, investigación y extensión universitarias donde su rentabilidad social es más importante que su rentabilidad privada; la calidad es relevante, tiene características especiales y generalmente no puede medirse utilizando instrumentos convencionales, propios del análisis económico.

Los precios incorporan un inconveniente adicional en materia de educación, pues prácticamente no existen grados de libertad para *comprar* los *insumos* en función de los cambios en sus precios relativos. Si un profesor es caro porque es un brillante docente, o un equipo de laboratorio que incorpora la más moderna tecnología es necesario para realizar investigaciones, por ejemplo, no pueden (y no deben) sustituirse por otros más baratos y de menor calidad. Por otra parte, los cambios en los precios relativos de los insumos en educación no pueden (y no deben) modificar la estructura del costo, precisamente por las características de la actividad docente y de investigación que admiten menor grado de flexibilidad.

Por último, en investigación básica no existe un *producto final* previsible; el objetivo es aleatorio en cuanto a resultados se refiere, pues en la gran mayoría de los casos, dada las características de este tipo de investigación, se realizan inversiones sin certeza alguna en cuanto a resultados se refiere.

Errores y dificultades de estimación

A menudo se cometen errores en la estimación de los costos, sobrestimándose su valor en la mayoría de los casos. Se pueden mencionar algunos de ellos.

1) No se distinguen en el presupuesto las distintas finalidades: educación, investigación y extensión. Esta situación ha llevado a imputar frecuentemente en los costos del alumno-año y del graduado algunos gastos que no participan en su formación. Es difícil separar los costos funcionales de la educación superior. Es necesario seleccionar unidades de ponderación confiables para realizar las imputaciones correspondientes. Además presenta también dificultad el prorrateo de los gastos generales (o centrales) de la Universidad entre las distintas unidades académicas, y de los gastos generales de éstas por carrera o actividad.

2) A menudo se incluye el valor de las inversiones, cuando en realidad en la estimación de los costos sólo deberían considerarse las depreciaciones de los bienes de inversión utilizados.

3) Cuando se calcula el costo del graduado frecuentemente se incluye el costo de los alumnos que abandonan sus estudios. No es correcto imputar a aquél

los costos de estos últimos. Quienes lo incluyen parten de la premisa de que los conocimientos que adquieren los alumnos que no terminan la carrera no significan beneficio alguno para ellos (no existe renta educativa, lo que es falso) ni para la sociedad. En este caso, el graduado absorbería indebidamente esos costos. Este punto de vista es propio del pensamiento neoliberal para el cual el *producto final* es sólo el egresado profesional.

Está absolutamente probado que el alumno que incorpora conocimientos no sólo está en mejores condiciones de conseguir trabajo sino que obtiene también una *renta educativa* respecto de aquel que no ingresó a la educación superior. No sólo no es correcto sino contradictorio computar el costo de ese alumno y no los beneficios. Los economistas neoclásicos deben ser consecuentes con su teoría y aplicarla en todos los casos.²¹ *Los alumnos se van y los costos se quedan.*

4) No se tiene en cuenta la composición socioeconómica de los alumnos y la ausencia de becas a los estudiantes de familias de bajos ingresos, la gran mayoría de las veces consecuencia de problemas presupuestarios.²²

5) Los economistas convencionales consideran la elevada repetición y la prolongación de los estudios como elementos determinantes de los elevados costos del graduado, atribuyéndoselos a un modelo de Universidad que fomenta el acceso libre y la gratuidad de los estudios.

Todos estos elementos llevan a estimaciones y conclusiones erróneas respecto a la estimación del costo del graduado y del alumno-año. Estos errores se potencian cuando se realizan comparaciones entre distintos países con diferentes realidades sociales y económicas. Un elemento adicional lo constituyen las distintas metodologías de estimación y definiciones de las variables que intervienen en el análisis de los costos que hace incomparable lo que se pretende comparar.

El razonamiento de los economistas neoliberales. La *minimización* del costo del graduado

Como se sabe, los economistas neoclásicos abogan por restringir el ingreso a la educación superior y arancelar los estudios. Una política de este tipo permitiría una mayor *eficiencia* del sistema. La combinación de estos dos elementos lleva a un óptimo económico y de calidad. El razonamiento es el siguiente: si se arancelan los estudios debe restringirse el ingreso pues el alumno *que paga* tiene *el derecho* a exigir calidad siendo ésta incompatible con la masividad. Un *motivo* de equidad también suele argumentarse: si los *ricos*

pagan el arancel, con él puede sostenerse la educación de los *pobres*. Más adelante se analizarán estos temas que desde hace algún tiempo están instalados en nuestra sociedad.

Si bien la limitación del ingreso ocasionaría un aumento del costo del alumno-año, reduciría notablemente la deserción y la repetición, compensando holgadamente aquel efecto inicial. Por otra parte, como se arancela los estudios podrías incluso disminuir el aporte estatal. La calidad aumenta pues estudian menos alumnos y se dispone de más profesores, insumos e infraestructura. Además, al pagarse sus estudios, los alumnos *se obligan* a mejorar su rendimiento y a recibirse antes.

Siguiendo este razonamiento puede suponerse, por ejemplo, que aumente el costo por alumno año en un 100%, que se reduzca la deserción graduándose tres alumnos de cuatro ingresantes (en lugar de uno de cuatro) y que se acorte la duración media del ciclo de estudios de 6 años a 5 años y medio. Utilizando el primer método descrito en la estimación del costo del graduado en el título anterior, el cálculo sería ahora:

$$C_g = \frac{\$ 3.000 \times 5,5}{0,75} = \$ 22.000$$

El costo del graduado se redujo de \$ 36.000 a \$ 22.000, hay más graduados por alumnos ingresantes (un indicador de eficiencia interna) y una parte de los costos de la educación la soporta el alumno y/o su familia en lugar del Estado lo cual es equitativo porque de lo contrario los sectores de menores ingresos financiarían una educación que en la gran mayoría de los casos no reciben. Esta situación puede favorecer incluso al propio profesional egresado de la Universidad elevando su retribución en el mercado laboral al existir una menor oferta y más calificada.²³

El resultado es menor cantidad de alumnos en el sistema educativo y fuerte reducción de los beneficios indirectos de la educación. Se trata de un modelo que *concentra* los frutos del conocimiento en una élite y que, al mismo tiempo, *excluye* del sistema al grueso de la población.

Limitaciones en la aplicación de los instrumentos de estimación de los costos de la educación superior

Como se ha visto, la teoría económica convencional le otorga a la estimación de los costos de la educación una significativa importancia. Muchas páginas se han escrito en libros y revistas especializados. En realidad, se trata de una formalización de un cálculo económico que se basa en demasiados

supuestos y abstracciones que obligan a evaluar cuidadosamente los resultados obtenidos. A esto se agregan las mencionadas dificultades en lo que respecta a la falta de información disponible y/o confiable.

La expresión monetaria de la estimación de los costos, las variaciones de los precios relativos de los elementos que intervienen en el cálculo y la rigidez de la estructura física de los insumos que caracteriza a la función de producción en educación, no posibilitan realizar muchas veces una política de *elección de insumos* para obtener mejores resultados, como ocurre cuando se trata de unidades de producción de bienes y servicios materiales, donde el objetivo es *maximizar* beneficios. Los instrumentos de la teoría neoclásica están pensados para este tipo de empresas y no para instituciones donde el *producto final* es el conocimiento científico-tecnológico-cultural, corporeizados en personas, empresas y en la propia sociedad. La utilidad de los instrumentos utilizados en la determinación de los costos es, pues, muy limitada.

Como dice Page²⁴ "... un sistema de enseñanza no produce para el mercado; la lógica de la teoría de los costos de producción (ampliamente fundada en la búsqueda del mayor provecho monetario) falla. En suma, aunque los costos de la educación presenten cierta analogía con los costos de producción de los bienes materiales, no es posible compararlos con el valor comercial de los productos obtenidos. El interés se centra en los gastos requeridos por los *inputs*, pero mientras que para la producción industrial la confrontación con los precios de venta es un medio para apreciar la rentabilidad económica de esa producción, en materia de educación eso no ocurre (...)"

Lejos de constituir una *teoría de los costos*, es decir de pretender formar parte del análisis económico, sólo puede considerarse un instrumento de medición con grandes limitaciones en cuanto a la confiabilidad de los resultados, que tiene además un carácter esencialmente pragmático. Sólo son indicadores que pueden aplicarse a la determinación de los gastos de la educación en un momento dado y *dada* una determinada política educativa. Con mayores restricciones aún, podrían aplicarse en el estudio de la evolución de los costos en el pasado y su proyección, como se verá a continuación.

Otro de los inconvenientes del costo de la educación es su expresión a valores constantes, cuestión que es básica cuando se realizan análisis de series cronológicas. Los precios absolutos y relativos de cada uno de los insumos que participan en la *producción* del alumno-año y del graduado varían, debiendo utilizarse diferentes índices de deflación que permitan ajustar los distintos componentes del costo, evitando así las distorsiones que producen las variaciones en sus expresiones monetarias. Los estudios de series cronológicas que se han realizado en nuestro país han utilizado índices deflatores inapropiados que, en épocas de fuertes fluctuaciones relativas de los precios,

ha llevado a errores en la construcción de las series y a análisis equivocados respecto a la evolución de los costos. Ha habido períodos en que las variaciones de los precios al consumidor (que debería emplearse, por ejemplo, para ajustar sueldos y aportes sociales) han sido muy diferentes a las variaciones del índice de los precios mayoristas y de la construcción (que deberían utilizarse para ajustar, por ejemplo, los insumos y las obras públicas).²⁵ Se ha llegado al absurdo de aplicar un índice mixto –promedio de precio al consumidor y mayorista– cuando las diferencias entre ellos eran notablemente grandes y las proporciones del gasto de las distintas partidas también. Economistas y responsables de áreas políticas y técnicas muy a menudo han cometido errores de estimación de esta naturaleza.

Dentro de las fronteras de un país, la estimación de los costos presenta diferencias que es necesario tener en cuenta. Las asimetrías suelen ser muy importantes al momento de realizar el cálculo. Las diferencias salariales de docentes y personal de apoyo, los distintos valores de los insumos (por las características del mercado), los costos de construcción que suelen a veces variar considerablemente en cada región, las tasas y contribuciones diferenciales, etc., hacen que deba tenerse mucho cuidado cuando se efectúan comparaciones.

Muchas veces, a la dificultad de cotejar costos dentro del territorio de un país se suma el problema adicional que trae aparejada la comparación de costos de diferentes países donde, a las dificultades mencionadas, deben agregarse las distorsiones resultado de los diferentes valores de las monedas y de los tipos de cambios en cada uno de ellos. Expresar los costos en una moneda que suele utilizarse en las transacciones internacionales no constituye ninguna garantía. Por otra parte, ya fueron señaladas las precauciones que deben tomarse cuando se trata de países con diferentes realidades sociales y económicas.

Como se ve, el análisis de la evolución de los costos en el tiempo y el cotejo de los correspondientes a distintos países, ofrecen serios inconvenientes.²⁶ Por supuesto que se pueden comparar los costos de diferentes países pero sólo con respecto a la tendencia y a la amplitud de las variaciones. “Cotejar la evolución nacional con la de otros países suficientemente parecidos por la concepción de sus sistemas educacionales y su grado de desarrollo es, en el fondo, buscar normas empíricas. Por otra parte, esa comparación puede completarse, sobretodo calculando coeficientes de variabilidad del costo por alumno en relación con los efectivos o con el PIB per cápita”.²⁷

Las comparaciones internacionales y regionales deben limitarse a contextos económicos, sociales y culturales semejantes y a variables físicas, no monetarias. Los cotejos entre escenarios diferentes sirven sólo para resaltar

las asimetrías, realizar diagnósticos de las problemáticas y corregirlas, no para expresar juicios de valor en función de los resultados obtenidos.

Otra cuestión es que debe hacerse más hincapié en las estructuras de costos más bien que en la variación de los costos y su evolución. Así, quizás sea más importante la relación entre los costos en personal, insumos para investigación y docencia, transferencias e inversiones en equipamiento y construcciones, atendiendo además a las características de las ofertas educativas de las distintas unidades académicas (básicas y aplicadas *versus* sociales y humanas).²⁸ Los gastos en personal en los países en desarrollo suelen alcanzar alrededor del 90% en todos los niveles de la educación, mientras que en los países desarrollados (Estados Unidos y Alemania, por ejemplo), representan el 60-65%. ¿Qué significa esta diferencia? ¿Que en estos países es poco lo que se paga a los docentes y en aquéllos es mucho, que los primeros deben readecuar su estructura de costos trasladando gastos en personal a las otras partidas hasta llegar a la relación de los países desarrollados? ¿O, por el contrario, significa que los países subdesarrollados deben incrementar sus presupuestos y a la vez modificar su estructura de costos de manera que el resultado final sea al mismo tiempo mejores retribuciones a los docentes e investigadores y mayores inversiones en equipamientos, becas y construcciones?

Otro aspecto que hay que tener en cuenta son las categorías de análisis que se utilizan cuando se realizan comparaciones ¿El concepto de alumno activo es el mismo en las distintas universidades y en instituciones de diferentes países? En la determinación del costo del graduado ¿la duración de las carreras es la misma en los países objeto de estudio? La retribución de los profesores e investigadores de la misma jerarquía suele ser muy distinta según la institución o país de que se trate y su incidencia en el costo por alumno y graduado determinante. Si esto es así, ¿qué significado tiene el menor costo de la institución o país que retribuye menos al profesor? ¿Es por demás eficiente, racional o rentable? Si los alumnos tienen que *asistir* a las clases mirando por las ventanas del aula porque no hay espacio para todos, el costo de los profesores, la depreciación de las instalaciones, el gasto en insumos, todo ello dividido por el número de alumnos, será menor que en una situación óptima desde el punto de vista de la relación profesor-alumno-insumos-infraestructura, pero nada dice respecto a rentabilidad y costos si no se incorpora la variable calidad del proceso enseñanza-aprendizaje. Educar no es lo mismo que fabricar tuercas, donde pueden compararse dos establecimientos que utilizan la misma materia prima, similar tecnología y operan en un mismo mercado.

Sería un olvido imperdonable desconocer que en el proceso de construcción del conocimiento los principales *insumos* son los alumnos y los profesores y el *producto* no sólo el graduado universitario sino también la investigación científica, donde profesores y alumnos trabajan en un laboratorio sin saber muchas veces el resultado de su investigación.

¹ Page, André (1977), *La Economía de la Educación*, Editorial Kapelusz S.A., Buenos Aires, p. 42/43.

² Es una función de primer grado (homogénea y lineal) que se representa así.

$$P = b L^l + K^k,$$

donde, como se dijo, L y K son los factores de la producción trabajo y capital, *b* es un coeficiente de dimensión dependiente de las unidades de medidas empleadas (por ejemplo las características tecnológicas del proceso de producción, una variable que se supone constante), *l* es también constante pero tiene una significación económica importante que aparece en el examen de las principales relaciones que entraña. La condición de linealidad exige en la función que $l + k = 1$, lo que permite expresar la función de esta manera

$$P = b L^l + K^{1-l}$$

El proceso de producción se precisa mediante dos nociones mensurables, relativas al modo de variación del producto cuando varía el *input* de uno de los factores. Las elasticidades parciales de la producción con respecto a los factores, indican la variación relativa de P respecto a la de uno de los factores (por ejemplo L) cuando ese factor varía mientras el otro K permanece constante. Del análisis de las productividades marginales de los factores L y K, se deduce que la productividad marginal de un factor depende de las proporciones de factores empleados L/K y no de sus cantidades absolutas.

En cuanto al cálculo de los parámetros *b*, *l* y *k*, el ajuste de la función a las series concretas plantea numerosos problemas vinculados con la interpretación en términos estadísticos de las variables P, L y K. El ajuste

consiste en determinar el valor de los parámetros mencionados utilizando el método de los mínimos cuadrados.

³ Vaizey, John (1976), *Economía Política de la Educación*, Santillana S.A. de Ediciones, Madrid, España, p. 30/32

⁴ Vaizey (1976) menciona algunas. 1) Cantidades físicas de bienes de capital, método "extremadamente tosco" y que, evidentemente, padece graves limitaciones. "Por ejemplo, es casi inevitable que se planteen problemas de números índices cuando haya que totalizar, pues la proporción de los diferentes tipos de bienes de capital variará en distintas economías... es evidente que poco o nada se puede hacer sin cierto tipo de *numeraire*, si no queremos quedarnos con una larga lista de partidas individuales de bienes de capital, que en un sentido muy real no constituye ninguna clase de medición. Las diferencias técnicas complican adicionalmente las cosas. 2) La capacidad productiva de los bienes de capital. Los problemas que plantea son los mismos que en el caso anterior. "Sólo cuando hay un stock de bienes de capital de una composición *equilibrada* de edad cabe concebir una concreta tasa de output que se pueda mantener indefinidamente (con una cantidad dada de trabajo)". Las diferencias técnicas y de los distintos tipos de inversión plantean los mismos problemas que los mencionados en el primer caso. 3) El capital medido en términos de mercancías. Mostrar las mercancías en términos físicos traería iguales inconvenientes a los vistos. Si se expresan esas mercancías en términos de dinero de un determinado poder de compra sobre esas mercancías, se introducen los precios

y, con ellos, las variaciones del mercado. Por otra parte se desvirtúa la misma función de producción que es una relación entre el producto y sus insumos, ambos expresados en términos de cantidad. 4) Tiempo requerido por el trabajo para producir los bienes de capital "Joan Robinson lo considera como la medición más importante en muchos aspectos. Como las variaciones en el tipo de descuento pueden alterar el valor actual del trabajo pasado" (insumos y bienes de inversión que provienen de producciones anteriores) o incorporado, se pueden dar valores distintos a partidas de capital si provienen de procesos físicamente idénticos, sigue habiendo además cierta ambigüedad (en el caso en que con técnicas similares prevalezcan diferentes tipos de salarios y beneficios) Esta medición se deriva de la teoría del valor del trabajo de Smith, Ricardo y Marx".

⁵ Por ejemplo, la masa de w (salarios nominales) debe ser igual a P

⁶ Page, André (1977), op. cit., p. 115/119

⁷ *Ibidem*, p. 119/25

⁸ Algunos autores emplean el concepto de eficiencia en términos de calidad de la educación. Es posible, pero aquí se presenta un problema adicional: ¿cómo se mide la calidad? Si, como se verá, los precios introducen un inconveniente que son los efectos del mercado, una variable exógena al sistema educativo (y a la eficiencia y productividad), el análisis de la calidad tiene dificultades quizás mayores aún. Llach, Montoya y Roldán, muy preocupados por una mejor organización del sistema educativo y sus efectos sobre su eficiencia, afirman que podría aumentarse la calidad mejorando la organización "con el mismo gasto

total" Agregan: "otro modo de ilustrar la ineficiencia del gasto es el que surge de la comparación entre los subsistemas estatal y privado... La enseñanza privada obtiene resultados superiores a la enseñanza estatal. Esto es muy notorio en cuanto a su mayor capacidad para conseguir que los chicos y los jóvenes terminen los estudios y que los terminen a tiempo. Las diferencias de puntajes en las pruebas de calidad, en cambio, son bastante reducidas, entre un 10% y 25%. Ellas se deben en buena medida al mayor nivel económico y social de los alumnos del sector privado y también a los mayores recursos con que cuenta" Y agregan. "Pero el dato quizás más revelador es el que surge de comparar los rendimientos por peso gastado considerando chicos del mismo nivel socioeconómico", en este caso del nivel más bajo "Si consideramos el gasto total, el sector privado resulta ser un 25% más eficiente que el estatal, es decir, su desempeño como sistema es bastante más eficiente". Los autores atribuyen la diferencia de la eficiencia "al mayor gasto burocrático en la enseñanza estatal" Algunos interrogantes no menores aparecen cuando se analiza la eficiencia en términos de calidad y se utilizan porcentajes para medirla, los que por otra parte deben alertarnos sobre las dificultades que surgen cuando se pretende *cuantificar* la eficiencia y atribuírsela al establecimiento educativo. ¿por qué las diferencias de puntajes en las pruebas de calidad se reducen entre la enseñanza privada y la pública, a pesar de la mayor deserción y prolongación de los estudios en esta última? ¿es correcto igualar, a los fines comparativos, los alumnos del mismo nivel socioeconómico (más bajo) a los efectos de estudiar

los rendimientos por peso gastado, cuando cualquier psicopedagogo (en realidad cualquiera que tenga sentido común) sabe que hay factores ajenos al "nivel socioeconómico" que no los hace asimilables? ¿Qué significa rendimiento por peso gastado (además del cociente pruebas de calidad/\$)? ¿Cómo se mide la mayor eficiencia en porcentaje y qué significado tiene la afirmación "el sector privado resulta ser un 25% más eficiente que el estatal"? Véase al respecto LLach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia (1999), *Educación para Todos*, IERA, Buenos Aires, Prólogo, xxxiv y xxxv

⁹ Ginestar, Ángel y colaboradores (1990), *Costos Educativos para la Gestión Universitaria*, INAP-U.N. de Cuyo-CICAP-OEA, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, p. 32/39

¹⁰ Para un análisis más riguroso de este tema, véase Vaizey (1976)

¹¹ Si se desea profundizar este tema, existe un importante aporte en Mark Blaug editor (1972), *Economía de la Educación*, sobre el análisis costo-beneficio de los gastos en educación. Pueden encontrarse allí los puntos de vista de W. Lee Hansen, B. A. Weisbrod, G. S. Becker, R. S. Eckaus y del mismo M. Blaug, parte tercera, p. 125/234.

¹² Bowen, W. G. (1963), *Valoración de la Contribución Económica de la Educación (Assesing the Economic Contribution of Education: an Appraisal of Alternative Approaches)*, en Blaug, Mark (1972), op. cit., p. 72

¹³ *Ibidem*, p. 72

¹⁴ *Ibidem*, p. 79/80.

¹⁵ Suele representarse así:

$$Cie = \frac{R1}{(1+r)} + \frac{R2}{(1+r)^2} + \frac{R3}{(1+r)^3} + \dots + \frac{Rn}{(1+r)^n}$$

donde Cie es el costo de la inversión en educación; R el rendimiento o beneficio esperado de la misma, r la tasa de retorno (o de descuento) y n el número de años correspondiente a la vida útil de la inversión

¹⁶ Existe otro enfoque para determinar el impacto de la educación, muy distinto al convencional, que utiliza nuevos conceptos de eficiencia e incorpora el de equidad social. Abarca estas tres dimensiones que deben evaluarse simultáneamente: 1) la *eficiencia interna*, que depende en gran medida de las decisiones de los órganos de gobierno de las unidades educativas; 2) la *eficiencia externa*, que vincula a estas instituciones con la sociedad y evalúa el impacto que la actividad académica tiene con relación al medio (rentabilidad social), y 3) la *equidad social*, entendida como la contribución de la educación superior al conjunto de la sociedad en términos de justa distribución de los ingresos y de igualdad de oportunidades. La *eficiencia* comprendería un conjunto muy vasto de actividades de capacitación, investigación y desarrollo, que no pueden expresarse solo en términos de rentabilidad económica dentro de la institución. Es, pues, un concepto que trasciende incluso al subsistema educativo. No puede ser definida independientemente de las relaciones económicas, sociales y políticas que configuran un sistema. En relación a la equidad, este enfoque por una parte concibe a la educación como una parte del sistema social, con sus vínculos e interrelaciones y, por la otra, no pierde de vista que la equidad social es función de la acción del Estado quien debe promoverla a tra-

vés de políticas económicas y sociales, pudiendo la institución educativa apoyar esa acción a través de los instrumentos que dispone (articulación con el nivel medio de educación, políticas de retención de alumnos, transferencias educativas y tecnológicas a los gobiernos y a las pequeñas y medianas empresas, etc)

¹⁷ Robbins, Lionel (1944), *Ensayo sobre la Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica*, Fondo de Cultura Económica, p. 4

¹⁸ Ginestar, Ángel y colaboradores (1990), op. cit., p. 61/62

¹⁹ Sobre este tema se recomienda la lectura de Page (1977) ya citado, p. 126/42. En el desarrollo que continúa se sigue a este autor

²⁰ Page (1977) op. cit., p. 132.

²¹ Es el caso, por ejemplo, de José A. Delfino y Héctor R. Gertel cuando al estudiar los costos de la educación superior afirman, refiriéndose a las universidades nacionales argentinas "en el caso de los costos por egresado, los \$ 39 000 mil anuales superan notablemente a los 19, 27 o 33 mil pesos observados en esos mismos países (se refiere a España, Alemania y Canadá) y proporcionan uno de los graduados (los de nuestras universidades nacionales) más caros del mundo" Véase Delfino, José A. y Gertel, Héctor R., editores (1996), *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, p. 177/179.

²² Esta situación es muy distinta según los países que se consideren. Es por esto que se comete un gro-

sero error cuando se comparan costos de alumnos-año y de graduados correspondientes a realidades socioeconómicas muy diferentes

²³ Un modelo de educación superior que restringe el ingreso y arancela los estudios universitarios lleva a una educación elitista. El resultado será que un menor número de alumnos tendrá acceso a la educación superior prevaleciendo un modelo de Universidad que privilegia al profesional egresado y la necesidad de responder a los requerimientos del mercado. El argumento de que el aporte de los alumnos pudientes se destinará a financiar –a través de becas– la educación de los alumnos de menores recursos, pertenece a quienes defienden la combinación restricción al ingreso-arancelamiento de la educación. Este tema será analizado más adelante cuando se estudie el financiamiento de la educación superior y la equidad social donde, otra vez, surgen dos posiciones visiblemente encontradas.

²⁴ Page, André (1977), op. cit. p. 133.

²⁵ Muy frecuentemente se ha llegado al absurdo de aplicar un índice mixto –por ejemplo, promedio de precio al consumidor y mayorista– a montos globales, cuando las diferencias entre ellos eran notablemente grandes y las proporciones del gasto de los distintos conceptos también. Economistas y responsables de áreas políticas y técnicas de educación muy a menudo han cometido errores de estimación de esta naturaleza

²⁶ Un ejemplo de utilización de resultados cuantitativos comparativos correspondientes a distintos países y provincias de diferente grado de desarrollo relativo, referidos al gasto en educación, la eficiencia, etc.

en la enseñanza primaria y secundaria, desconociendo la diferente realidad socioeconómica de las mismas y la necesidad de definir adecuadamente las categorías de análisis en los distintos escenarios, puede encontrarse en Llach, Juan José; Montoya, Silvia, Roldán, Flavia (1999), *Educación para Todos*, IERA, Buenos Aires, capítulos I y II

²⁷ Page, André (1977), *op. cit.*, p. 137

²⁸ Esta distinción es simplemente a manera de ejemplo de dos grandes áreas disciplinarias, de ninguna forma pretende tener algún sustento epistemológico.

- Blaug, Mark editor (1972), *Economía de la Educación*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Delfino, José A y Gertel, Héctor R editores (1996), *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior Modelos de Asignación del Aporte Público*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.
- FIEL-CIEP (2000), *Una Educación para el siglo XXI Propuesta de Reforma*, Buenos Aires.
- Ginestar, Ángel y colaboradores (1990), *Costos Educativos para la Gerencia Universitaria*, INAP UNde Cuyo CICAP-OEA, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Llach, Juan J., Montoya, Silvia y Roldán, Flavia (1999), *Educación para Todos*, Buenos Aires.
- Page, André (1977), *La Economía de la Educación*, Editorial Kapelusz S A , Buenos Aires.
- Robbins, Lionel (1944), *Ensayos sobre la Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica*, Fondo de Cultura Económica, México D.C., México.
- Vaizey, John (1976), *Economía Política de la Educación*, Editorial Santillana S.A de Ediciones, Madrid, España

Capítulo 4

El financiamiento universitario

Una persona que pensaba que los estudios superiores debían pagarlo los alumnos, y se preocupaba por los pobres, le dijo a otra que no pensaba igual, y que también se preocupaba por los pobres.

—No puede negar que el pobre que paga impuestos a los bienes esenciales financia la educación de los ricos.

La persona que pensaba que no debía pagarse por estudiar, le respondió:

—Pareciera sensato, entonces, que esos impuestos no existieran. De esta manera el pobre no financiaría la educación de los ricos.

La cuestión es, pues, esencialmente ideológica.

En ocasión de un debate.

A propósito del financiamiento de la educación pública y la equidad social.

Introducción

El financiamiento de la educación es un tema complejo y polémico porque es imposible abordarlo con la profundidad que merece si no se lo vincula con el papel del Estado, el derecho a la educación –y su importancia en la democratización de la sociedad– y con la misión de la Universidad en el mundo actual. Esto significa que, más allá de los aspectos técnico-económicos, intervienen factores de índole político-axiológicos.

Pareciera que no todos lo entienden así. Existen aquellos que desvían la atención sobre cuestiones técnicas y se esfuerzan por ignorar aquellos factores. Son los que se sitúan más allá de los principios o valores, los *ideólogos de las no ideologías*.

Ésta es la razón por la cual el debate no ha adquirido la dimensión que la importancia del tema merece y se ha caído en un *economicismo pragmático* que, consciente o inconscientemente, ha llevado la discusión a un muy bajo nivel, el que adquiere mayor gravedad aun si participan de este enfoque políticos e intelectuales.

Una metodología correcta para un estudio serio del tema en cuestión es vincular al subsistema educativo con el conjunto del sistema social. Si se estudia el financiamiento de la educación pública como si ésta fuera un sistema aislado, *al margen* de la sociedad a la que pertenece e independiente de las políticas de gobierno, sería limitado el análisis y distintas las conclusiones.

Este interés de aislar la educación como si tuviera vida propia y soluciones específicas, es un método que emplean los ideólogos de la educación restringida. Para ello, es necesario iniciar el estudio sobre el financiamiento de la educación en general y universitaria en particular, desde un enfoque distinto y sobre sólidas bases conceptuales.

La renta educativa

Si bien existen argumentos de carácter humano, sociales, y políticos que fundamentan por sí solos el derecho que tiene todo ciudadano libre a educarse para comprender los fundamentos básicos del conocimiento, es importante penetrar en el mismo terreno de los economistas convencionales, utilizar sus categorías de análisis y desmistificar sus fundamentos. La economía neoclásica proporciona los principios teóricos e instrumentos empíricos para llevar a cabo el estudio del financiamiento de la educación en ese contexto.

La renta educativa es una de esas categorías. Se trata de un concepto utilizado por los especialistas de la educación con formación económica neoliberal. En el capítulo 1 se estudió cómo en realidad este concepto estuvo presente en los clásicos y luego fue retomado por los neoclásicos de la economía.

Desde esta óptica se entiende por renta educativa al ingreso diferencial que obtiene el estudiante durante el proceso del aprendizaje, en virtud del cual adquirirá un conjunto de conocimientos que le permitirán obtener, en promedio, un ingreso mayor respecto a aquel que no ha tenido acceso al mismo. A medida que el estudiante avanza en el proceso de aprendizaje va adquiriendo una formación que le posibilita incrementar su productividad y sus ingresos en la actividad profesional.

El concepto de renta educativa de los economistas convencionales es de carácter restrictivo porque en su análisis se limita exclusivamente al alumno que estudia en el sistema educativo, dejando de lado, o reduciendo a la mínima expresión, a todas aquellas personas que directa o indirectamente captan la renta educativa de diferentes formas. Este aspecto tiene relevancia especial cuando el concepto se aplica al sistema universitario.

Por esto, es necesario poner de manifiesto este hecho que conlleva un error y que, además, como se verá, tiene importantes implicaciones en el análisis del financiamiento universitario.

Teniendo en cuenta lo manifestado, debe definirse la renta educativa en su verdadero sentido –amplio, no restrictivo– como el ingreso diferencial que obtienen las personas (físicas y jurídicas) y la sociedad en su conjunto, como consecuencia de la actividad que realiza la Universidad (y el sistema educativo en su conjunto) a través de la educación, la investigación (científica y tecnológica) y la transferencia o extensión a la comunidad.

La renta educativa y los teóricos de la economía neoclásica

Los economistas neoliberales se esfuerzan por aplicar el concepto de renta educativa al capacitado, cualquiera sea el nivel de educación. En el caso de la Universidad, es manifiesta su concepción *profesionalista* al concentrar su análisis en el alumno como sujeto que se apropia del conocimiento y de sus frutos.

Para A. Humberto Petrei y José M. Cartas¹ “un obrero calificado dispone de un stock de capital humano que lo diferencia de uno no calificado, aumenta su productividad y, consecuentemente sus ingresos, a través de su capacitación”(…) Los insumos son los costos directos que debe soportar quien se está formando (…) El producto final es el capital humano que se incorpora a este trabajador, que al aumentar su productividad le proporciona un beneficio en forma de ingreso superior al de un obrero no calificado. Una de las formas principales que asume la capacitación es la educación en cualquiera de sus niveles”. En realidad, en el razonamiento de los economistas neoclásicos el *insumo* principal es el estudiante que, como una *materia prima* en un proceso de producción de bienes materiales, se transforma en un producto final que es el egresado universitario.

Para Petrei y Cartas se desprenden con claridad las siguientes conclusiones:

1) La renta educativa surge en el proceso de aprendizaje y es captada por el estudiante, si bien reconocen la existencia de *externalidades*, es decir que “la sociedad como un todo se favorece”.

2) El servicio educativo prestado gratuitamente por el Estado con cargo a los recursos generales de la Nación trae aparejado efectos redistributivos regresivos, ya que el costo de la educación es soportado por la sociedad y la renta es captada por el estudiante.

3) Por consiguiente, quienes completaron el nivel universitario “están en condiciones de obtener un ingreso sensiblemente superior al de otros grupos. Esto debería permitir que los estudiantes contribuyeran en forma importante a soportar los costos del sistema”.

Nótese el enfoque económico neoclásico de los autores a través de la utilización de categorías de análisis tales como función de producción, relación

insumo-producto, capital humano, factores de la producción, productividad (marginal), entre otros.

El conocimiento no es base imponible. Crítica a los teóricos neoclásicos

El principio básico en el análisis del financiamiento de la educación es el de la equidad social. Un sistema será equitativo si el que percibe los frutos del conocimiento es quien financia la educación. La primera pregunta que debe hacerse es, entonces: ¿dónde se genera la renta educativa y quién capta los beneficios directos e indirectos de la actividad que realiza la Universidad? En otras palabras ¿quién es el destinatario final de los frutos de la capacitación y del progreso científico, técnico y cultural que la Universidad posibilita? Parece justo pensar que un principio de equidad social sería que aquellos que se benefician con el conocimiento sean los que realicen el aporte al sistema universitario.

La renta educativa *no* surge del sistema educativo sino fuera de él. Se genera una vez incorporada la capacitación a la fuerza de trabajo y cuando ésta se vende en el mercado. La renta educativa, pues, no existe en el sistema educativo: el estudiante no tiene renta mientras adquiere conocimientos, incluso debe asumir un costo de oportunidad por no trabajar mientras estudia (o por atrasar sus estudios porque debe trabajar). Pretender captar la renta educativa con arancelamiento es realizar una imposición fiscal sobre una base imponible que no existe. Lo que el alumno obtiene durante su aprendizaje es la capacidad potencial de generar ingresos cuando realice su actividad como trabajador intelectual en el futuro.² Pretender gravar al estudiante en el sistema educativo es partir del concepto falso de que la renta educativa se genera en el proceso de capacitación y el alumno se apropia de ella. Aquellos que propician el arancel de los estudios, en cualquiera de las modalidades de la educación, están afirmando que el conocimiento debe ser la base de imposición, es decir que el conocimiento es una mercancía (es un valor de cambio). En realidad, como dice Lo Vuolo, “el arancelamiento sería un impuesto que fomenta la ignorancia colectiva”.³

De acuerdo con este nuevo enfoque, la renta educativa es la fuente de tributación y no la capacitación del ciudadano. Esta renta no se expresa en el período de la capacitación sino que se corporiza, de diversas formas, en personas físicas y jurídicas y en la sociedad misma.

1) En los ingresos personales del capacitado incorporado al mercado laboral.

2) En el incremento de la productividad de las empresas (unidad de producción de bienes y servicios) donde el capacitado trabaja.

3) En el aumento de la productividad de las empresas que incorporan progreso técnico y científico como resultado de transferencias de tecnologías y prestación de servicios especializados que realizan las universidades (a los que muchas veces no se retribuye o se paga muy por debajo de su valor real).⁴

4) En el incremento de la productividad material y social del sistema en su conjunto como consecuencia del progreso técnico incorporado, la calificación del trabajo y el mayor nivel cultural que posibilita la actividad que se realiza en el sistema educativo en general y en la Universidad en particular.

Lo expresado tiene especial importancia para el tema central de este trabajo, pues la generación y captación de la renta educativa es uno de los aspectos a contemplar por los estudiosos del financiamiento universitario.

Pero más allá de no compartirse en absoluto el argumento de los economistas neoliberales, es necesario advertir sobre el enfoque *privatista*, conservador y reaccionario que surge de considerar al conocimiento que se adquiere durante el proceso de enseñanza como una mercancía. Para Petrei y Cartas, existe renta diferencial incluso en la enseñanza primaria (proporciona –dicen– “un nivel de ingreso 36% superior respecto de quienes no completaron el nivel primario ...”). ¿Qué significado tiene esta afirmación? ¿Que el niño que aprende debe pagar por esa educación? ¿O constituye un argumento *de peso* para justificar una estructura impositiva regresiva donde las familias de escasos ingresos *pagan* la educación de sus hijos a través de impuestos al consumo de primera necesidad?

Es también erróneo presumir renta educativa a partir de los ingresos producto del trabajo del estudiante o su familia. Si el estudiante trabaja, su retribución es base de tributación de los impuestos a los ingresos y a los bienes personales pero no como renta presunta de la educación. Lo mismo respecto a los ingresos de sus familiares, sumado a la aberración jurídica de suponer un grado de dependencia económica incluso más allá de lo que la ley determina como dependencia civil.⁵

En síntesis, la renta educativa se genera *fuera* del sistema educativo, por lo cual es incorrecto pedirle a éste que la capte. Es a través de impuestos generales y específicos que debe gravarse, aplicados a quienes la perciben, en las distintas formas en que ella se expresa.

El Estado debe captarla a través de los incrementos de productividad y de los ingresos que obtienen las empresas y los graduados que perciben un ingreso diferencial (por encima del que obtiene un trabajador no calificado). Es el Estado quien debe gravar la renta educativa a través de impuestos progresivos y transferirla a las Universidades mediante el presupuesto nacional. Sólo así aportarán al sistema educativo quienes se benefician de él.

Ha sido una preocupación constante de los evaluados de la educación en general y de la universitaria en particular, la determinación de la rentabilidad del sistema educativo. Para ello se han utilizado distintos enfoques, como se ha visto, tales como el del “tipo de rendimiento” (o análisis costo-beneficio), el de la “tasa interna de retorno” o el de la eficiencia interna-externa-equidad social, los dos primeros empleados preferentemente en la evaluación de proyectos privados de inversión.

No corresponde aquí, por la índole y el alcance de este trabajo, realizar un análisis de esos enfoques, sólo es importante mencionar aquí que los dos primeros se basan en rendimientos mensurables y desconocen (o reducen a su mínima expresión) aspectos que son de significación para un sólido y fundado análisis del impacto de la educación superior en la sociedad. El concepto que falta, o en el mejor de los casos ocupa un lugar marginal en la evaluación del rendimiento de la educación, es el de las *economías externas*. En realidad frecuentemente se considera como un valor residual.

Incluso ha llegado a decir Vaizey⁶ que “los beneficios indirectos de la educación son tan importantes que los beneficios directos no son necesariamente el aspecto principal del problema. Esta opinión tiene amplia aceptación incluso entre aquellos economistas que habiéndose dedicado al estudio de los rendimientos de la inversión en educación, han perdido toda esperanza de llegar a cuantificar los rendimientos indirectos de la educación”.

Es indudable que la educación universitaria es una de las áreas en la que existen mayores dificultades para aislar y medir la renta educativa que genera. Igualmente presenta serias dificultades identificar quiénes captan los beneficios de la actividad de la educación, la investigación y la extensión universitarias.

En el capítulo 2 se hizo mención a este tema. Aquí se propone una enumeración y comentarios sobre las distintas formas en que esas economías externas o beneficios intangibles se expresan.

Las economías externas son beneficios indirectos, la mayoría de las veces difícilmente mensurables, que genera la docencia, la investigación y la extensión universitarias y que generalmente tienen un impacto más social que privado. Existe un hecho que es de aceptación generalizada: no todos los beneficios de la educación son apropiados por quien se gradúa en la Universidad. Es correcto, pues, contemplar el impacto social que la educación genera. El mismo se refleja a través de efectos difusores indirectos, cuyos límites no son fáciles de medir.

Fernando Fajnzylber,⁷ refiriéndose a las contribuciones recientes de algunos economistas, incluso neoclásicos, en relación al progreso técnico, expre-

sa que “los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo (...) la experiencia internacional es inequívoca: el conocimiento es determinante para el ritmo de crecimiento de los países (aquellos que no hacen inversiones en educación no tienen tasas elevadas de crecimiento) y su competitividad”.

El mismo autor cita también los estudios de los especialistas en gestión empresarial, los que destacan la importancia de la educación en términos de rentabilidad social. “Peter Drucker, después de hacer una apología de la educación y la capacitación para la gestión de la empresa, destaca la función civilizadora decisiva de la educación y advierte que si no se asume la función trascendente, valórica de la educación, y se asume sólo la función prosaica, directamente ligada al interés de la empresa, se corre el riesgo de generar bárbaros alfabetizados. Así, este hombre, que ejerce mucha influencia en las grandes empresas del mundo, ha puesto de relieve la trascendencia de la educación más allá de sus contribuciones inmediatas”.

A Michel Porter le corresponden estas dos cuestiones centrales: 1) las ventajas comparativas de las empresas están vinculadas entre otras cosas, a sus recursos humanos; por lo tanto, las empresas que no capacitan se colocan en situación de desventaja en su universo competitivo en el cual todos se capacitan; y 2) el mundo de la educación y la capacitación es un área de convergencia en la cual debe asentarse el eje en la alianza entre el sector público y productivo.

Siguiendo a Theodore Schultz⁸ y a Mark Blaug⁹, a continuación se sintetizan algunos de los beneficios indirectos e intangibles que genera la educación superior.

1) *Impacta favorablemente sobre las generaciones futuras*, constituyendo una verdadera inversión intergeneracional. Este efecto puede observarse: primero, desde el punto de vista económico en cuanto a la repercusión favorable sobre el ingreso de las generaciones futuras debido a una mejor educación de la generación presente, y, segundo, porque aquéllas están mejor dispuestas al estudio cuando los padres lo han hecho, que cuando no han tenido acceso a los distintos estadios de la educación.

2) *Permite descubrir y explotar talentos potenciales* ¿Cuántos de éstos quedan fuera del sistema educativo por restricciones al ingreso de cualquier índole, incluso por causas económicas, lamentable motivo de discriminación? Si la educación limita el acceso a la educación ¿cómo se descubren los talentos potenciales, en qué momento se despiertan esos genios? ¿Antes o después de su ingreso a la Universidad? Cuanto más jóvenes ingresen mayor será la posibilidad de descubrir esos talentos. Franz cita a un economista, que fue un ferviente defensor de la economía de mercado: “no hay extravagancia que

perjudique más el crecimiento de la riqueza nacional que la negligencia antieconómica que permite a los genios de origen humilde desperdiciar su vida en trabajos inferiores".¹⁰ Desgraciadamente el acceso a la educación no ha tenido tanto que ver con la capacidad ni con el esfuerzo, sino más bien con la participación de las distintas clases sociales en el ingreso nacional.

3) *Alimenta la flexibilidad ocupacional*, lo que es un supuesto del crecimiento económico. Dada la vertiginosa velocidad que el proceso de sustituciones tecnológicas ha adquirido, no se puede negar el peso de esta economía externa. Aumenta la capacidad del trabajador para adaptarse a los cambios en las oportunidades de empleo asociadas con el desarrollo económico. Se requiere cada vez de nuevos conocimientos para asimilar a nuevas tecnologías y cambios en los procesos técnicos de producción, o incluso para emigrar de una rama de la producción que declina o desaparece hacia otras con mejores posibilidades de empleo.

4) *Genera oportunidades de investigación básica y aplicada, científica y tecnológica*, fuente de creación y transferencia del conocimiento, creando un ambiente favorable para su desarrollo. En nuestro país se estima que las dos terceras partes de la investigación se realizan en las universidades, incluyendo los institutos de doble dependencia Universidad-CONICET.

5) *Proporciona mayor cultura política y cohesión social, así como gratificaciones de tipo intelectual y artísticas*, permitiendo el ejercicio pleno de los derechos del ciudadano. Tiende a alentar la estabilidad política mediante la formación del electorado y de líderes más capacitados para ejercer el poder que la sociedad les ha conferido.

6) *Posibilita mayor movilidad social*, reemplazando el acceso a la tierra y en menor medida a la propiedad de los medios de producción en esa tarea. Al achicarse la frontera de las tierras disponibles y al producirse una fenomenal concentración de capitales, la educación —que no tiene límites— ha reemplazado en gran parte a estos factores como variable de ascenso social.

7) *Facilita una ocupación productiva a jóvenes que, de lo contrario y en gran número, permanecerían ociosos*. Esto es así incluso para aquellos que no se gradúan. Ante elevados índices de desempleo que denuncian nuestras economías (jóvenes que buscan trabajo y no lo encuentran), la Universidad permite incorporar a las aulas muchos de ellos. Es verdad que a veces se trata de disfrazar cesantías y, por ende, no es esta actividad aconsejable para nuestros clausuros, pero ello es preferible ante elevados índices de criminalidad, drogadicción y frustración de quienes no se han capacitado y no encuentran trabajo.

Frente a los que manifiestan que es un empleo disfrazado y una frustración estudiar en la Universidad porque luego cuando se gradúan no encontrarán empleo en tareas para las cuales fueron preparados, o no completan sus estu-

dios, se puede contestar, siguiendo a Lo Vuolo,¹¹ que es preferible esta situación a la del desempleo *disfrazado* en la burocracia pública o al subempleo y desempleo del trabajador no calificado. En el peor de los casos, educarse es un *desempleo disfrazado productivo*.

8) *La educación representa un instrumento fundamental para promover la igualdad de oportunidades y para asegurar una ciudadanía libre y culta*. A su vez, la democracia enriquecerá la educación, la que robustecerá las raíces de nuestros sistemas democráticos.

9) *La educación es una inversión con efectos socio-económicos no mensurables*, reconocido incluso por economistas liberales y neoliberales, clásicos y contemporáneos. Adam Smith (*Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, 1776) reconocía el mejoramiento de la productividad de los trabajadores como fuente de progreso económico y de bienestar general y recomendaba financiar la educación básica a través del Estado porque es “beneficiosa para la sociedad entera y puede, sin injusticia, solventarse con la contribución general de toda la sociedad”. Alfred Marshall (*Principios de Economía*, 1890) calificaba a la educación como “una inversión nacional al decir que ella hace al hombre más productivo y más inteligente (...) eleva la calidad de vida (...) es un importante medio tendiente a la producción de riqueza material (...) El más valioso de los capitales es el invertido en seres humanos”. Theodore Schultz (*Valor Económico de la Educación*, 1968) en particular se refirió a un concepto amplio de capital humano, “que abarcaba el aumento en la capacidad de los trabajadores a causa de la educación y capacitación profesional, pero también las mejoras en salud, la mayor expectativa de vida, la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de los recursos destinados a la infancia en el hogar”. J. Kendrick (*The Formation and Stocks and Total Capital*, 1976), demostró que la tasa de rendimiento de los recursos destinados a promover el capital humano “tiene una magnitud similar a la de las utilidades de las inversiones en bienes físicos”.

10) *La educación es un importante factor de crecimiento y desarrollo económico*. Referido a la innovación tecnológica (progreso técnico) un “estudio realizado en Gran Bretaña para la Manpower Services Commission, se refiere a las causas del crecimiento de la productividad en los Estados Unidos y Japón y les atribuye, porcentualmente, los siguientes orígenes: 15% a cambios en el empleo de la mano de obra, 25% a las inversiones de capital y 60% a las innovaciones tecnológicas”.¹² Es decir, el 75% del incremento de la productividad es resultado de la calificación del trabajo y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

11) La educación lleva a una mejor distribución de los ingresos y de la riqueza porque genera ingresos adicionales, porque el trabajador capacitado

se adapta más fácilmente a las nuevas condiciones de trabajo (cambios en los procesos técnicos de producción, organización del trabajo, etc.), otorga mayor movilidad social, facilita la ocupación productiva ayudando a combatir el desempleo, posibilita la igualdad de oportunidades a jóvenes que de lo contrario permanecerían marginados, constituye un elemento primordial de desarrollo económico, etc.

Si se acuerda que la Universidad genera beneficios sociales, entonces es la sociedad quien debe pagar por ellos.¹³

Este razonamiento no debe llevar el asunto al extremo, negando toda posibilidad de análisis económico de la educación por serle inaplicable el concepto capital-trabajo y el cálculo del tipo de rendimiento sobre la base de la relación costo-beneficio. Pero una relación biunívoca entre educación y rendimiento económico no es aceptable. Y menos aún pretender encontrar una relación directa y única entre educación y beneficio individual (del estudiante y del egresado).

Resumiendo, sería imposible realizar una estimación del valor de los rendimientos directos e indirectos de la educación a los efectos de determinar los tipos de rendimiento calculados sobre los ingresos relativos de las personas, porque no podrían reflejarse nunca las economías externas ya que, por definición, éstas se refieren a aquellos beneficios que no se limitan a personas físicas y jurídicas y, por tanto, no se reflejan en una elevación de los ingresos relativos de grupos identificables. Por el contrario, las economías externas se esparcen sobre la sociedad como un todo, elevando el nivel de la renta real y del bienestar general de la comunidad. La contribución económica y social de la investigación básica, por ejemplo, no se reflejará sino en una mínima proporción en los ingresos relativos de quienes la realizan, puesto que las nuevas ideas no se agotan por el hecho de ser conocidas y porque los resultados de la investigación básica se extiendan rápidamente al conjunto del sistema social y, en muchos casos, más allá de las fronteras de los países donde tienen lugar.

Fuentes de financiamiento universitario

Antes de comenzar el estudio de las distintas fuentes del financiamiento es necesario aclarar que el tema presenta dos aspectos que deben abordarse simultáneamente: la organización del sistema y la consiguiente racionalización de los costos y la obtención de los recursos necesarios para lograr muy buenos niveles de calidad en todas las funciones universitarias. El primero tiene por objeto el mejor uso del presupuesto. El segundo, se refiere al incremento

y la diversificación de los ingresos con la finalidad de reforzar el aporte estatal entendiéndose que éste es insuficiente en Argentina para que las instituciones universitarias puedan cumplir satisfactoriamente con sus misiones. En el presente trabajo se abordará este segundo aspecto del financiamiento de la educación superior.

Los gobiernos y las autoridades universitarias se han visto enfrentados a una disyuntiva cada vez más difícil: por un lado, las posibilidades de obtener financiamiento adecuado son cada vez más restringidas atendiendo a los requerimientos de la universidad contemporánea; y, por el otro, la necesidad creciente del sistema de educación superior respecto al financiamiento de sus actividades, debido a las mayores demandas de estudio y a las crecientes exigencias de la docencia y la investigación. Además, la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento de los servicios educativos y de investigación se sitúa en un rango de posibilidades relativamente pequeño y de valores exiguos en proporción a las necesidades y urgencias que imponen las sociedades modernas en materia de educación y creación de conocimientos.

El estudio de las distintas fuentes de financiamiento debe ser encarado respetando tres principios básicos: la equidad, la igualdad de acceso a la enseñanza y el rol de la Universidad que es el de enseñar y crear conocimientos a través de la investigación para transferirlos a la sociedad. Sobre estas premisas se incluyen las siguientes reflexiones.

El análisis sobre la generación y captación de la renta educativa por parte de la sociedad en su conjunto y de distintos estratos de la misma, nos permite explicar, desde el punto de vista del ingreso diferencial, que la educación universitaria justifica distintas formas de financiamiento.

Es oportuno señalar que algunas de ellas (tales como la venta de tecnologías y servicios de alto nivel) están siendo implementadas por las universidades nacionales, aunque no han alcanzado en la actualidad un aceptable nivel de desarrollo.

Distintas fuentes de financiamiento

Es posible distinguir distintas fuentes de financiamiento, más allá de la justificación a través del análisis de la generación y captación de la renta educativa.¹⁴

Aporte estatal a través de ingresos generales

Este tipo de aporte estatal está justificado por la denominada rentabilidad social (o economías externas) de la educación universitaria, que se expresa a

través de un conjunto de beneficios, de difícil medición, que tiene un fuerte impacto social, como ya se mencionara.

Como se ha mencionado, la Universidad presta un importantísimo servicio al medio a través de la enseñanza y la investigación, que no sólo es captado por quienes la reciben y realizan. El conocimiento y el progreso técnico que se genera, permiten incrementar la producción material y social del sistema en su conjunto y beneficia a la sociedad toda.

Los gobiernos, mediante distintos instrumentos de política económica, son los que deben impedir que los aumentos de la productividad que el conocimiento posibilita sean incorporados exclusivamente por algunos grupos socioeconómicos en detrimento de los demás –como ha ocurrido– llevando a cabo medidas o acciones de política económica y social tendientes a diseminar equitativamente los frutos del progreso científico y tecnológico y de la capacitación del trabajo.

Este caso de asignación de recursos se efectúa mediante una partida del presupuesto general del Estado que es destinada especialmente a tal efecto. Por lo tanto, la gran mayoría de los fondos son impuestos que aportan las personas físicas y jurídicas, y que el Estado recibe para hacer frente a sus actividades. Es ésta la modalidad más frecuente de asignación de recursos e implica una transferencia de ingresos de la comunidad hacia los beneficiarios del gasto público.

Como se dijo, el financiamiento de la educación superior será equitativo si quienes reciben los beneficios de la misma, es decir quienes captan la renta educativa, aportaran a su sostenimiento a través de impuestos y contribuciones. En nuestro país la estructura tributaria es altamente regresiva, alcanzando los impuestos directos, de carácter progresivo, sólo el 22,4% del monto total recaudado según datos del presupuesto 2001. Por este motivo, el aporte estatal no es equitativo pues los sectores de menores ingresos, que generalmente no tienen acceso a la educación superior, contribuyen en mayor medida –en proporción a sus ingresos– a su sostenimiento.

Por otro lado, para que los recursos provenientes del presupuesto puedan utilizarse plenamente, deberá existir “una autarquía universitaria que permita suprimir la obsoleta legislación sobre la ejecución presupuestaria que disminuye considerablemente las posibilidades del ya magro presupuesto”.¹⁵

Aporte estatal a través de impuestos específicos

Este tipo de aporte es similar al anterior en el sentido de que los recursos son recaudados por el Estado. La diferencia radica en el hecho de que los fondos provienen de tributos que tienen un destino especial y, por lo tanto,

la recaudación de los mismos no puede ser aplicada a otra finalidad. Esta modalidad limita el ejercicio de la política económica por parte de los gobiernos, y es por este motivo que los poderes ejecutivos no son proclives a la existencia de este tipo de gravámenes.

Los especialistas en finanzas públicas defienden el denominado “principio de no afectación” y, por tanto, la unidad y universalidad del presupuesto y juzgan más práctico integrar los recursos específicos a rentas generales.

Respecto a la posición de los juristas en relación a este tipo de imposición, Héctor F. Bravo¹⁶ cita a “Ahumada, quien sostiene: El principio de la no afectación es el que rige en materia de recursos. Ellos ingresan al Tesoro y se distribuyen en las distintas necesidades de acuerdo al criterio político-económico discriminatorio que el gobernante aplique, como un fondo único destinado a hacer frente a las necesidades totales”. En igual dirección opina la CEPAL: “La proliferación de los ingresos cuyo producto se destina a fines determinados se contrapone a los sanos principios de la hacienda pública y es la antítesis de la planificación”. Hay, pues, razones de excesivos gastos burocráticos (de recaudación) y de inseguridad cuando esos impuestos alcanzan a valores elevados y de planificación.

En relación a los gobiernos, a los argumentos anteriores hay que agregarle uno estrictamente vinculado con las políticas públicas: son recursos que ingresan a una cuenta especial y que sólo pueden ser utilizados para una finalidad específica, por lo tanto no se pueden disponer como ingresos generales a los fines de políticas económicas y sociales.

Sin embargo, hay dos cuestiones que avalan la consideración de los mismos en el financiamiento educativo. En primer lugar, es un reaseguro a decisiones sobre la participación de la educación en el presupuesto cuando las mismas se vuelven arbitrarias y no se consultan las necesidades educativas mínimas. En segundo lugar, esos “recursos constituyen, en todas partes, un factor imprescindible para la correcta gestión de los organismos descentralizados, por cuanto contribuyen a resguardar su autarquía, sobre la base de la diversificación de las fuentes de financiamiento”.¹⁷

Por supuesto, no se trata de hacer descansar todo el sistema de financiamiento universitario sobre los impuestos específicos, sino de utilizarlo restrictivamente con destinos específicos, como su denominación lo expresa, como sería, por ejemplo, para el financiamiento de becas, para el sostenimiento de los estudios, para determinadas construcciones (bibliotecas, laboratorios, aulas) o para la adquisición de libros, revistas especializadas, el sostenimiento de determinados programas educativos y de investigación, ciertos proyectos de extensión (planes de alfabetización, formación profesional, articulación de niveles de educación, entre otros).

Una de las ventajas que se le asigna a este tipo de recursos es que si provienen de tributos progresivos inciden favorablemente sobre la equidad social. Es una propuesta alternativa cuando se plantea el problema de la inequidad del financiamiento basado en el aporte del Estado con cargo a rentas generales. En muchos casos se ha propuesto este tipo de imposición pero, aduciendo distintos fundamentos, el gobierno y otros grupos influyentes han abortado la aplicación de estos recursos tributarios. Como cualquier impuesto, será equitativo si se aplica a personas físicas y jurídicas que capten la renta educativa, es decir si recae sobre una base imponible producto de ella.

El inconveniente que presenta este tipo de impuestos es que si la educación superior dependiera en gran parte de los mismos, aumentaría la rigidez de los recursos. Por eso debe utilizarse en una proporción relativamente pequeña respecto a los ingresos provenientes de rentas generales. En todos los casos, se requiere un sistema tributario muy simplificado, de lo contrario la recaudación puede resultar engorrosa y posiblemente costosa.

Este tipo de imposiciones debe contemplar dos cuestiones al momento de su implementación: en primer término, que no sea trasladado a los precios, pues en este caso desvirtuaría el objetivo perseguido que es precisamente que el sujeto impositivo señalado sea el que realmente contribuya; y, en segundo lugar, que no sea necesario para su puesta en marcha y recaudación, un dispositivo demasiado costoso, pues de ser así no cumpliría con los objetivos de recaudación y no se justificaría su creación.

Existen distintas variantes, entre las que se pueden mencionar: 1) el impuesto a los graduados universitarios; 2) el impuesto que grava el ingreso de las familias que, siendo contribuyentes al impuesto a las ganancias, tienen hijo(s) estudiando en la Universidad; 3) el impuesto que establece una contribución a todos aquellos que utilicen los servicios profesionales universitarios; 4) el impuesto al patrimonio neto de las empresas que no reinviertan sus ganancias en las mismas; 5) el impuesto a las transacciones financieras (sobre títulos, valores, acciones y otros activos financieros), etc.. La mayoría de ellos han sido propuestos en proyectos de leyes en nuestro país y algunos han tenido algún antecedente en otros países.

El impuesto a los graduados universitarios

La captación del ingreso diferencial del graduado puede realizarse, pues, de dos formas diferentes.

1) A través de impuestos directos (ganancias, bienes personales): en este caso lo recaudado ingresa a rentas generales y no se trata de un impuesto específico. Se supone que la renta educativa del graduado universitario se expresa en sus ingresos y si los mismos superan el mínimo no imponible

deberán contribuir a través de los impuestos directos correspondientes (impuestos a las ganancias y a la riqueza).

2) A través de imposiciones especiales a los ingresos de profesionales liberales y en relación de dependencia. Los impuestos específicos a los graduados corresponden a esta categoría y admiten distintas modalidades.

Este último tipo de gravámenes tiene su fundamento en el hecho de que la sociedad participa en el costo que su formación requiere y luego, cuando el graduado comienza a percibir los beneficios de su capacitación, es justo que el Estado recupere parte o toda la inversión realizada. En otras palabras, se considera razonable y además equitativo que los graduados de las Universidades reintegren al Estado aquellos recursos públicos que utilizaron en su capacitación. Grava al ingreso percibido por los graduados universitarios, egresados de instituciones universitarias que realicen su actividad independientemente y en relación de dependencia.

Este impuesto se justifica plenamente en el caso que los graduados no tributen impuestos a las ganancias y a la riqueza,¹⁸ pues de lo contrario su aplicación sería discutible. Hay quienes sostienen que un impuesto específico de este tipo debe aplicarse aun en el caso de que el profesional sea contribuyente del impuesto directo, pues lo que está pagando con el impuesto específico es el costo de la educación —o parte de él—. En este último caso sería un arancel diferido porque, una especie de *préstamo no documentado* que ha recibido el alumno que luego obtiene el título, cuyo *valor simulado* sería igual al total del tributo específico pagado durante su vida útil, o parte de ella, como profesional.

El impuesto a los ingresos por servicios profesionales

Se trata de la aplicación de una tasa impositiva que se calcula sobre el valor del servicio cobrado por el profesional. Si se trata de un graduado que ejerce la profesión liberal, están nucleados en colegios o consejos profesionales y aportan al sistema de seguridad social. Ellos serían los agentes de retención. Se trata de un gravamen *ad valorem*, que puede ser proporcional o progresivo.

Se podría discutir su doble imposición, pues el profesional es sujeto impositivo del impuesto a las ganancias por el ingreso que le proporcionan los servicios que realiza. Por otro lado, es más fácil que sea trasladado a los costos de los servicios, no cumpliendo en este caso con el propósito del impuesto, que es la devolución de un subsidio aportado por la sociedad en oportunidad de su capacitación.

Si el graduado trabaja en relación de dependencia, es el empleado quien debe actuar como agente de retención y el impuesto ser retenido al momento de la liquidación de su retribución.

Tiene la desventaja de que se trata de un impuesto sobre el trabajo y como tal puede implicar algún desaliento en la demanda de trabajo de graduados universitarios. Si la tasa es baja, lo que es factible por el largo período de devolución, aquel efecto negativo podría atenuarse.

Se le atribuyen las siguientes ventajas: a) grava la renta educativa y no el conocimiento, es decir se aplica sobre una base imponible que es resultado de la retribución de la fuerza de trabajo calificada por la capacitación; b) Los costos de administración que demanda su recaudación son relativamente bajos.

Los inconvenientes pueden sintetizarse en los siguientes: a) no los recauda el organismo impositivo correspondiente sino la Universidad, los consejos o colegios profesionales y las empresas donde los graduados realizan su actividad profesional, quienes actúan como agentes de retención, lo que hace compleja la recaudación; b) si no establece un mínimo no imponible y una tasa progresiva puede ser objetado por su inequidad.

El antecedente más inmediato de este impuesto se encuentra en el proyecto presentado por el diputado Antonio Tróccoli y otros, en el año 1974, y el de los diputados Vanossi y Storani en 1986 que fija “una contribución del 3% sobre los ingresos o rentas que todo profesional universitario perciba a partir del tercer año de la obtención de su título a favor de la Universidad en que se hubiere recibido”.

Una alícuota adicional a la del impuesto a las ganancias y a la riqueza de los graduados universitarios

Esta modalidad es de más fácil aplicación pues es el organismo impositivo correspondiente el que recauda el impuesto al momento de su liquidación. Como el impuesto a las ganancias y a los bienes personales (a la riqueza en general) son gravámenes progresivos, es tributariamente equitativo. Tiene el inconveniente de la elevada evasión fiscal que se observa en este tipo de impuestos y sujeto responsable, reduciéndose el ingreso esperado de la aplicación del impuesto.

Contribución a quienes utilizan los servicios profesionales

Se trata de un impuesto que se aplica a todas aquellas personas físicas o jurídicas que utilizan los servicios de los profesionales universitarios. Nuevamente se cita como autores de esta iniciativa el proyecto de los diputados Vanossi y Storani que establece una contribución del 1% a cargo de toda persona física o ideal, con o sin personalidad jurídica, o sucesión indivisa que utilizare el trabajo de profesionales universitarios, que será satisfecha sobre el importe anual de los sueldos, salarios, honorarios o retribuciones que se abonare a los mismos.

Las reservas que merece este tipo de imposición son: a) la recaudación suele ser compleja; b) es fuerte la evasión fiscal de los profesionales y difícil su control; c) el posible impacto negativo en la demanda de trabajo profesional al tener que pagar el tributo el usuario del servicio; d) si no existe mínimo no imponible y la tasa no es progresiva (es decir si se aplica sobre el valor del servicio) puede objetarse por su inequidad.

Impuesto adicional sobre las ganancias y la riqueza a familias que tienen hijos capacitándose en la Universidad

Se trata de la aplicación de una alícuota adicional o sobretasa al impuesto a las ganancias y a la riqueza, es decir sobre los ingresos y bienes imponibles, de aquellas familias que tienen hijos estudiando en la Universidad. En el fondo se trata de un arancel variable y creciente para quienes obtienen mayores ganancias sujetas al impuesto y nulo para aquellos cuyos ingresos no superan el mínimo no imponible. Posee ventajas administrativas (lo ingresa el ente recaudador) y sociales (lo pagan las familias pudientes). Como se dijo, no es necesario crear organismos específicos en la Universidad para tal efecto, ni usar el poder discrecional para eximir del pago del arancel a estudiantes que no pueden pagarlo.¹⁹

Se sostiene que impacta favorablemente sobre la equidad del sistema —lo paga sólo quien tiene poder contributivo—, más aún si estos recursos son destinados a un programa de becas que posibilite a los alumnos de escasos recursos el acceso a la educación superior y su permanencia en ella.²⁰

Este impuesto tiene antecedentes en nuestro país en el mencionado proyecto de los diputados Vanossi y Storani. Luego de establecer en su artículo 11 que “la enseñanza en las universidades nacionales será gratuita ...”, agrega que “sus alumnos o sus padres, cuando los tuvieren a su cargo y si fueren contribuyentes del impuesto a las ganancias, verán incrementado dicho impuesto en uno por ciento (1%)”. El proyecto establece que “lo recaudado se destinará exclusivamente a financiar becas para alumnos de escasos recursos. Queda claro que se trata del pago de un arancel con la particularidad de que se asegura que los alumnos pobres no lo abonarán. Como bien lo expresa Bravo, “en lo substancial importaría una suerte de retorno a la política de arancelamiento prohibida por el último gobierno de facto. Pero, coincidentemente —y esto es muy importante— se prestaría para debilitar un bastión en la defensa de la democracia, con el consiguiente estímulo de sectores caracterizados —en medida significativa— por el elitismo y la confesionalidad”.²¹

Es el derecho o tasa que debe pagar el estudiante por la educación impartida por el sistema. Quienes lo aceptan parten de la premisa de que el ingreso diferencial lo obtienen los estudiantes en el mismo proceso de capacitación, lo que justifica que los que la reciben paguen por el servicio prestado por la institución universitaria. El estudiante obtiene ventajas económicas que se traducen en mayores retribuciones y mejores oportunidades de empleo.

Quizás sea uno de los temas más debatidos en el ámbito de las universidades públicas. Ha desplazado a otros, tales como la misión de la Universidad, el papel de la investigación, la autonomía, la relación con la sociedad, la evaluación de la calidad, el ingreso, el planeamiento de la educación, la articulación con el nivel medio de la educación, y tantos otros más. ¿Por qué se ha dado al arancel universitario tanto espacio cuando en realidad es imposible abordarlo seriamente si no se debaten otros temas del cual depende (el rol de la Universidad, por ejemplo) o que lo comprende (el financiamiento del sistema)? ¿Por qué se le ha otorgado tanta trascendencia y ha despertado tanta polémica si de lo que se trata es sólo de posibilitar, en el mejor de los casos, un ingreso adicional no significativo al alicaído presupuesto universitario?

Aunque los ideólogos de la educación restricta se esfuercen por ocultarlo con argumentos falaces, el financiamiento universitario y, por ende, el arancel, están íntimamente relacionados con el papel del Estado, el derecho a la educación y la misión de la Universidad, como se explicó en el capítulo 2. El estudio sobre el financiamiento de la educación, y sobre el arancel en particular, tiene connotaciones sociales, políticas e ideológicas, no sólo económicas.

Una mirada atenta sobre la abundante literatura existente sobre el tema, permite concluir que quienes sostienen el arancel también defienden el ingreso restringido, consideran a la educación como un gasto y no como una inversión, parten de un concepto de eficiencia basado en el análisis costo/beneficio de cuestiones vinculadas con el saber, consideran que la crisis es de índole económica y particularmente de carácter fiscal, que la calidad del sistema está dada predominantemente por la capacidad del profesional de insertarse en el mercado laboral, que en cuanto a apoyo estatal se refiere la educación universitaria no es una prioridad social frente a los otros niveles de educación, que el aporte estatal es regresivo y reaccionario y que la equidad social debe resolverse *dentro* del subsistema universitario.

Todo esto configura no sólo una definición de Universidad, sino del papel del Estado y de diseño de país.

La gratuidad²² de los estudios

En relación a la gratuidad de los estudios universitarios de grado, los rectores de las universidades estatales se han pronunciado en ese sentido en distintos plenarios del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional). En la reunión realizada en Tucumán en agosto de 1988 se acordó por unanimidad que el arancel no constituye una solución a la problemática económica que padecen las universidades nacionales. Y desde entonces lo han manifestado reiteradamente.

Esta posición ha sido ratificada por la gran mayoría de los Consejos Superiores de las casas de estudio. Después de grandes debates sobre el tema, y aprovechando la mayoría parlamentaria oficialista de entonces, se sancionó en agosto de 1995 la Ley de Educación Superior No. 24.521 que en la sección 3 sobre el Sostenimiento y Régimen Económico y Financiero (artículo 29, inciso c), introdujo la posibilidad de que las universidades públicas arancelen los estudios de grado. Dice textualmente la norma legal: “las instituciones universitarias nacionales podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional (...) que provinieren de contribuciones o tasas por estudios de grado, (los que) 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”. Antes de esta normativa les estaba vedado a las instituciones universitarias introducir el arancel como un recurso complementario de financiamiento de la enseñanza de grado. Sin embargo, cinco años después de sancionada la Ley de Educación Superior, ninguna Universidad pública aprobó el arancel, lo que significa que la ley fue aprobada desoyendo a la comunidad universitaria que se había pronunciado masivamente por la gratuidad de los estudios de grado. Incluso un número importante de universidades nacionales ha introducido en sus nuevos estatutos aquel principio.

Ello no debe interpretarse como un dogma o una cuestión *principista*, como se ha querido hacer creer frecuentemente por los ideólogos de la educación restricta y elitista. Existen argumentos de fondo sobre los cuales se asienta aquella postura.

En primer lugar, como ya se demostró, el conocimiento no es base imponible, sino la renta educativa que el conocimiento y en general el desarrollo de la ciencia y la tecnología posibilitan. Ese ingreso diferencial se genera cuando la capacitación se incorpora a la fuerza de trabajo y ésta se vende en el mercado. El conocimiento no es, pues, una mercancía.

En segundo lugar, el arancel limita la matrícula de la forma más injusta, pues afecta a los estudiantes de menores recursos. El grueso de los mismos proviene de una clase media económicamente deteriorada que reconoce en la Universidad un importante factor de movilidad social. Muchos, lamentablemente, estudian y trabajan y tienen dificultad para afrontar los gastos educativos básicos (alimentos, movilidad, material de estudios, etc.). Debe tenerse presente que, además de estos costos directos de la educación, existen otros dos que deben afrontar el estudiante y/o su familia: los gastos de subsistencia y el costo de oportunidad (véase capítulo 2). Atendiendo a esta realidad, el arancel tendría los efectos propios de un impuesto altamente regresivo desde el punto de vista social no sólo económico. ¿Cuántos talentos potenciales se desperdiciarían por la imposibilidad de pagar el arancel? ¿Cuántos estudiantes abandonarían sus estudios por motivos exclusivamente económicos?

A estos dos argumentos sustantivos, pueden agregarse otros que los complementan: a) no hay seguridad alguna de que el mayor valor obtenido que resulta de aplicar aranceles (con los costos sociales que ello traería aparejado) no sea compensado por una reducción del aporte estatal, ya que la experiencia cercana nos enseña una fenomenal reducción de los gastos e inversiones presupuestarias; b) para mantener el mismo ingreso frente a la reducción matricular resultado del arancel, es necesario mayor arancel, el que, a su vez, disminuye aún más la población estudiantil, siendo el resultado final una educación para una élite; c) es inadecuado hablar de aranceles cuando el país no sólo vive una etapa depresiva del ciclo económico cuya duración y profundidad no tiene precedentes, sino que además existe una tendencia secular de empobrecimiento de familias (en especial de clase media) que no están en condiciones de realizar erogación alguna en educación.

Al respecto, es necesario señalar que en la Universidad Nacional del Litoral la composición socioeconómica de los estudiantes es tal, que pocos podrían pagar un arancel que permitiera superar su precaria situación económica. Puede demostrarse que el 65% de los estudiantes son hijos de obreros, empleados de bajos ingresos y cuentapropistas poco pudientes; por otro lado, aproximadamente el 40% trabaja para sostener sus estudios. En muchas otras universidades la situación económica es incluso más grave. El arancelamiento de los estudiantes pertenecientes a familias de mayores recursos no alcanza para pagar las becas de los estudiantes de escasos recursos y sostener los gastos más esenciales de los mismos, a menos que el importe del arancel fuese de tal magnitud que permitiese sufragar a un número muy grande de jóvenes capaces que, deseando estudiar, quedarían de tal forma excluidos del sistema.

Respuestas a los argumentos a favor del arancel

La imposición de este tipo de gravamen se defiende sobre el siguiente esquema argumental:

1) La necesidad de superar la escasez de recursos financieros, propia de un presupuesto cuyo objetivo es el equilibrio fiscal y, en consecuencia, no puede mejorar la masa destinada al financiamiento universitario. Existe un desequilibrio entre la necesidad creciente de educación universitaria y los recursos que el país puede destinar a ella.

2) El resguardo de la igualdad de oportunidades otorgando un mayor número de becas con el producto de los aranceles. Como ya se verá, se trata de un enfoque de equidad basado en la redistribución de ingresos *hacia el interior* del sistema universitario y *dentro* del mismo estamento estudiantil.

3) La inconveniencia de que los sectores de menores recursos, a través de impuestos, financien la educación de los sectores de mayores ingresos. Se afirma, como se dijo, que el aporte estatal es regresivo: los *pobres* no ingresan a la Universidad, por consiguiente hay que liberar recursos —reemplazando la contribución del Estado por aranceles—. De esta manera, el sistema se hace más progresivo.

Como puede observarse, la argumentación se asienta en los postulados neoliberales sobre la educación superior cuyo sustento teórico es la teoría económica neoclásica.

1) Respecto a la primera justificación, ¿cuál es la importancia económica de los aranceles, es decir su significación en términos de recursos económicos que aportarían los aranceles y que justificaría su imposición?

En la Universidad Nacional del Litoral, como se ha visto, casi el 70% de las familias que envían sus hijos a la Universidad tienen un ingreso visiblemente inferior al correspondiente a la canasta familiar de subsistencia —situación que puede generalizarse al conjunto del sistema universitario—, habiéndose agravado esta situación en los últimos años. Otro 15% supera levemente el valor de la canasta familiar, debiendo afrontar los gastos de subsistencia y muchas veces el costo de oportunidad. Es absurdo pretender que el 15% restante realice un aporte que permita superar la escasez de recursos financieros en la Universidad.²³

Por otra parte la mayoría de las familias tiene más de un hijo en edad escolar. Las cifras correspondientes a la distribución del ingreso en la última década en la Argentina son altamente reveladoras en este sentido. Existe una creciente *pauperización* de la clase media que siempre ha constituido el estrato social que en mayor medida ha demandado educación universitaria.

Esta situación muestra la imprudencia de presentar a la población como usufructuaria de un privilegio.

El arancel no es, pues, una solución económica. Asimismo, debe tenerse en cuenta, como ya se expresara, su efecto negativo sobre la matrícula y, por consiguiente, sobre los ingresos esperados a través del arancel, como así también los gastos burocráticos que su implementación ocasionaría.

Angel Plastino,²⁴ catedrático y ex Presidente de la Universidad Nacional de La Plata, en una carta abierta a la comunidad universitaria manifestaba que “la problemática del arancelamiento es hoy tema de preocupación y debate en nuestros gabinetes, laboratorios y aulas”. De imponerse, “lo que se recaude por tal vía será siempre insignificante. A mayor arancel menor número de alumnos. Y piénsese que aún con los aportes que hoy recibimos del Tesoro sufrimos carencias y deficiencias de todo tipo. En suma, el arancelamiento no soluciona en absoluto nuestros problemas. Es un espejismo más. Distray y evita discutir los problemas de fondo. Pero, fundamentalmente, a cambio de migajas, tiraríamos por la borda uno de los principios básicos de la argentinidad. En el siglo pasado, con Sarmiento, nuestro país fue pionero en el mundo al establecer el principio de gratuidad de la enseñanza pública. No sumemos una desigualdad más al cúmulo de injusticias que nos signan”.

2) En relación al segundo argumento, la creación de mayores becas con el aporte de los aranceles tampoco soluciona el problema de los *pobres* que no tienen acceso a la universidad y menos aún puede constituir un resguardo de la igualdad de oportunidades educativas. La primera objeción es que da por tierra con el primer argumento que sostiene que el arancelamiento permite superar la restricción presupuestaria. Pero el hecho de que se destine lo recaudado a la creación de mayores becas, no soluciona las desigualdades, ya que una enorme masa de población está excluida del sistema educativo mucho antes de llegar a acceder al sistema universitario.

Si bien las becas y otros rubros de la asistencialidad estudiantil permiten proteger la deserción por razones económicas a alumnos de bajo nivel de ingresos y por esto debe tenderse al perfeccionamiento de este sistema, no puede ser utilizado como argumento de propender a la igualdad de oportunidades o eliminar las desigualdades sociales, ya que éstas deben ser atacadas en sus orígenes y no es una de sus manifestaciones.

Por más que se sostenga que existirían becas para los sectores de menores recursos financiados con el producido del arancel, es claro que las mismas se otorgan cuando ya se ha ingresado a la Universidad. Por ende, cuando en estos sectores se tiene que tomar la decisión de enviar un hijo a la Universidad, el arancel juega claramente como un factor de desaliento y restricción, ya que la beca se constituye en una posibilidad incierta y excepcional.

Es oportuno dejar en claro cuál es el objetivo de fondo que se persigue con el arancelamiento de la educación superior: hacer de la universidad una institución elitista y gradualmente retirar al Estado de su financiamiento. Es lo que ha ocurrido en Chile durante el gobierno de facto a partir de la reforma del año 1980 (véase capítulo 6).

Ocurre que hay una cuestión política detrás del arancel. Aparece éste en la superficie, pero en realidad subyace un conjunto de valores que define con claridad un modelo no sólo de Universidad sino de país, y pautas culturales asociadas a ideologías conservadoras. Adriana Puiggrós,²⁵ manifiesta al respecto, y a propósito de la campaña contra las Universidades: “La razón no es solamente crear condiciones para imponer el arancelamiento y achicar las Universidades. Está presente un factor ideológico, que tiene mucha fuerza (...) La burguesía argentina, amante fiel del liberalismo económico, tiene un rechazo visceral hacia las expresiones culturales y políticas de la sociedad moderna. Le horroriza el cogobierno, el laicismo y ni hablar de la libertad de cátedra. Le espanta que el Estado gaste dinero en educar a los sectores populares y medios, que tanto desprecia. Su reacción no es solamente de clase, sino de una clase dirigente atrasada que considera necesario destruir la educación pública superior para desarrollar sus propias instituciones universitarias elitistas. Es un argumento coherente con un modelo de Universidad achicada”.²⁶

3) Respecto a la tercera argumentación, quienes sostienen la hipótesis de que los *pobres* están pagando la educación de los *ricos* lo hacen desde la siguiente consideración: la educación es financiada a través de recursos impositivos que recauda el Estado: como el sistema tributario es altamente regresivo, es decir grava el consumo de bienes esenciales muy por encima de la riqueza y en proporción pagan más los que menos tienen, son éstos los que están solventando los estudios a los que se educan en el nivel superior, resultando una situación a todas vistas injusta. Esto se trata de una manera irresponsable de transferir a la Universidad el problema de la desigual distribución de los ingresos. La equidad social no pasa por la Universidad y menos aún por el arancel. Es el Estado quién, a través de políticas económicas y sociales, debe asumir esa responsabilidad. Este tema será desarrollado más adelante cuando se estudie el financiamiento de la educación y la equidad social.

Préstamos para financiar el pago del arancel

En casi todos los países donde los alumnos abonan aranceles, el Estado ha creado un sistema de *préstamos* con el propósito de evitar que los mismos operen como barrera económica en el acceso a la educación superior y se agrave de esta forma la inequidad.

Pueden distinguirse dos modalidades principales en cuanto al pago de la matrícula.

1) La que ha sido más frecuentemente utilizada en los países latinoamericanos es aquella en que la matrícula es abonada directamente por el estudiante o su familia.

2) La modalidad de pago del arancel que consiste en la posibilidad de que el estudiante obtenga para ello un préstamo en condiciones ventajosas de interés y amortización del capital.

En algunos países desarrollados (Gran Bretaña y países escandinavos) la devolución se realiza en plazos muy largos y cuando ya el graduado ha conseguido empleo. En otros (Estados Unidos) la banca privada otorga el crédito y actúa como agente financiero, pero el Estado interviene como garante.

En ambos casos es necesario un vigoroso mercado de capitales. Si a través de los préstamos lo que se quiere es mejorar la equidad social, estos créditos ventajosos deberían estar dirigidos a estudiantes provenientes de sectores de menores recursos, de lo contrario refuerzan la desigualdad y agravan la igualdad de oportunidades. No suelen ser económicamente neutros para la sociedad, pues el costo diferencial del crédito (tasas de interés por debajo de las del mercado, plazos largos de amortización, etc.) debe soportarlo el Estado.

Existen distintas variantes respecto a los préstamos, que puede incluir la devolución total o parcial del crédito obtenido. En algunos países éste no es totalmente reintegrado por el beneficiario del préstamo (por ejemplo en Suecia, donde existe la posibilidad incluso de condonar hasta el 50% de los mismos).

También existen los llamados créditos contingentes cuyas características más relevantes son las siguientes: a) son devueltos una vez que el estudiante se gradúa, estableciéndose un plazo a partir del cual comienza a amortizarse el préstamo, b) la amortización comprende un plazo largo, c) el valor de la cuota que debe pagar el graduado se fija en proporción a sus ingresos profesionales y suele ser de pequeño valor (en algunos casos no supera el 4%).

Ingresos por servicios prestados a las empresas y al Estado

La venta de servicios técnicos de alto nivel, de asesoramiento tecnológico, de transferencia, de capacitación y actualización permanente, puede proporcionar a las Universidades ingresos para el sostenimiento de sus actividades específicas. Es importante mencionar que muchas Universidades están trabajando en esta orientación y han logrado notables avances al respecto, tanto en las unidades académicas técnico-científicas como de prestación de servicios profesionales. Pero el impacto del sector productor de bienes y servicios

(tanto público como privado) no se corresponde con la capacidad potencial que el medio y la Universidad tienen para interactuar.

Una ventaja no despreciable, que es de índole política, y quizás más importante que la financiera, es la siguiente: la sociedad percibe que la Universidad es útil y necesaria, toma conciencia de que ella *devuelve* todo o parte de lo que le aportó.

Constituye una interesante fuente complementaria de financiamiento, pero hay cuestiones que deben tenerse en cuenta para maximizar la contribución de la Universidad con el medio y reducir los costos, la mayoría implícitos.

1) En primer lugar, las actividades de prestación de servicios y transferencias de tecnologías no deben desarrollarse por ningún motivo en perjuicio de las actividades básicas de la Universidad, cuya misión es enseñar y crear conocimiento a niveles óptimos de calidad.

2) En segundo lugar, la prestación de servicios y transferencias de tecnologías debe realizarse atendiendo a los propósitos planteados por la Universidad a través de sus políticas académicas, evitando por todos los medios que la actividad universitaria se convierta en un apéndice de los requerimientos del mercado. Por ello, es muy importante que la Universidad defina los temas de interés o prioritarios, a los fines de que los centros de transferencias y prestación de servicios trabajen en aquellos proyectos que respondan a las prioridades establecidas.²⁷ La oferta científica, tecnológica y de servicios debe tener en cuenta, por un lado, su perfil académico y los recursos humanos y materiales disponibles y, por el otro, las necesidades del país y particularmente de la región.

3) En tercer lugar, las universidades deben establecer criterios en cuanto a los destinos de los ingresos que reciban por este concepto, los que en parte deben contribuir a engrosar aquellas partidas presupuestarias que de acuerdo a las necesidades y objetivos prioritarios de política universitaria se establezcan. Un principio de solidaridad debe prevalecer consistente en financiar la investigación básica y aquellos otros sectores y actividades académicas que por su naturaleza no se vinculan directamente con el medio.

4) En cuarto lugar, los servicios y transferencias de tecnologías no deben competir con la actividad desarrollada por los graduados universitarios sino que, por el contrario y de ser posible, deben servir para complementar el trabajo de los egresados, colocando a disposición de ellos laboratorios, infraestructura edilicia y equipos para la plena realización de sus actividades y el desarrollo de sus conocimientos.

5) En quinto lugar, deben estudiarse nuevos mecanismos de relación con el aparato productor de bienes y servicios, más creativos y ágiles, creándose entes interfase que cumplan con esa finalidad.

6) Por último, las universidades deben percibir un *justo precio* por los servicios prestados y las empresas deben comprender que un mínimo principio de equidad así lo aconseja. En muchos casos, las transferencias de tecnologías y servicios altamente especializados que las instituciones universitarias transfieren, no reciben, por parte de quienes se benefician, una retribución que se corresponda con el nivel de las prestaciones.

La transferencia de tecnología y la prestación de servicios especializados puede llevarse a cabo bajo diferentes modalidades.

Enseñanza y capacitación en todos los niveles

Enseñar y capacitar son tareas que la Universidad está en óptimas condiciones de realizar. Se trata de prestar servicios a las empresas y al Estado (en todos sus niveles).

Respecto de las empresas, la Universidad podría co-administrar con ellas programas destinados a mejorar la calidad del trabajo y aquéllas estarían dispuestas a pagar por ello. En Europa es conocido este tipo de relación de la Universidad con las empresas, especialmente con las pequeñas y medianas, utilizándose la educación a distancia con un mínimo de clases presenciales. A veces incluso posibilita algún grado académico. Las áreas que más requieren de este tipo de prestaciones son administración, finanzas, salud e ingeniería (en todos los niveles).

Los profesionales también han comenzado a demandar servicios de enseñanza y capacitación en un momento donde todos reconocen la necesidad de la educación permanente. Derecho, medicina, informática y educación (nuevos métodos pedagógicos, por ejemplo) son las áreas disciplinarias donde con mayor frecuencia se solicitan cursos de perfeccionamiento y de capacitación.

Contratos de investigación tecnológica y de servicios

Se trata de convenios que realizan las Universidades con las empresas y los gobiernos (predominan los provinciales y los municipales) del tipo de locación de obras, por los cuales aquéllas reciben una retribución (en dinero o en especie) una vez obtenido el producto que se contrata.

Permiten utilizar la capacidad instalada de las universidades –particularmente laboratorios– que a veces se encuentran parcialmente ociosos. Suelen tener una tasa de retorno no sólo económica sino social (particularmente cuando el destinatario es el Estado) y deberían permitir a las Universidades financiar no sólo los gastos variables sino también una parte de los costos fijos.

Resultan de mucha utilidad para las empresas del Estado, organismos descentralizados y empresas pequeñas y medianas que no pueden mantener sus

propias instalaciones para realizar trabajos de investigación y desarrollo, los que exigen grandes inversiones no recuperadas en la actividad.

También en este caso es necesario el compromiso de los gobiernos para promover y facilitar este tipo de relación y posibilitar el financiamiento de estas actividades. Es también necesario modificar la legislación vigente (especialmente el régimen económico-financiero que rige a las Universidades Nacionales) y los reglamentos de funcionamiento de las Universidades para posibilitar una más ágil y eficiente participación de las mismas en este tipo de actividades productivas.

Desarrollo de empresas de base tecnológica

Es frecuente en los países desarrollados y se conoce también con el nombre de *incubadora de empresas*. Son implementadas científica y tecnológicamente dentro de la Universidad, utilizando sus recursos humanos e infraestructura y a veces incluye el asesoramiento comercial y financiero. Si el proyecto tiene éxito, es decir, surge el producto buscado y es posible su comercialización, entonces la empresa creada es transferida a particulares, dejando de *incubarse* en la Universidad.

Esta novedosa participación de la Universidad en la formación de empresas de alta tecnología está siendo impulsada también en algunos países en desarrollo, por ejemplo en Brasil y Argentina, aunque aún se encuentra en estado muy incipiente. Los gobiernos —en particular las provincias— pueden y deben colaborar a través de aportes específicos o realizando préstamos a muy bajo costo a través de sus bancos de fomento. Es de mucha importancia para el desarrollo de las economías regionales.

Centros de investigación tecnológica

Se trata de centros especialmente diseñados para la investigación y la transferencia de tecnologías. Quizás sea Alemania el país que más ha avanzado en este tipo de emprendimientos. Por lo general reciben un fuerte apoyo de los gobiernos estatales, pues su misión es transferir tecnologías atendiendo a las características socio-económicas de la región.

Ellos deben estar estrechamente vinculados a la Universidad pues en ella se encuentran concentrados los recursos científicos que aseguran la investigación básica, sin la cual el desarrollo permanente de la tecnología no es posible. A pesar de que los *centros de investigación tecnológica* han sido creados para transferir, no debe interpretarse que están abiertos para cualquier requerimiento; ellos deben tener perfectamente definidas las *áreas de interés o prioritarias*, y en el marco de las mismas deben ofrecer sus servicios. Los in-

investigadores de estos centros de investigación tecnológica son, a su vez, docentes e investigadores de la Universidad a la que pertenecen.

Cooperación internacional

Deben intensificarse las relaciones de las Universidades con instituciones educativas, gubernamentales y organismos internacionales con el fin de obtener beneficios derivados de una mayor cooperación a nivel mundial. Intercambio de profesores y alumnos, investigaciones conjuntas, programas de transferencias de tecnologías de interés común, entre otros, deben adquirir mayor relevancia, porque a través de vinculaciones de este tipo se obtienen importantes recursos que se traducen en mayor conocimiento y especialización. Esta cooperación internacional está siendo implementada mediante la creación de organismos multinacionales que agrupan distintas universidades de diversos países y que generalmente coinciden con procesos de integración regionales, pero también a través de convenios bilaterales o multilaterales entre institutos disciplinariamente afines.

Legados y donaciones

Este tipo de recursos es bastante frecuente en los países de origen sajón pero su importancia es muy modesta en los países latinoamericanos. En algunos casos, hay una política deliberada por parte del Estado que consiste en reducir las tasas a las herencias y a los impuestos a las ganancias y a la riqueza cuando las personas (físicas y jurídicas) realizan legados y donaciones a las instituciones de educación superior.

Financiamiento y equidad social

Introducción

El análisis de la equidad social debe estar presente en toda política de financiamiento de la educación superior. Existe equidad social si se cumplen dos condiciones

1) Que haya igualdad de oportunidades, es decir que el acceso a la educación se realice sin ningún tipo de discriminación por razones raciales, religiosas, ideológicas o económicas.

2) Que se grave la renta educativa que la educación genera en sus distintas manifestaciones, como se explicó en ocasión de estudiar la renta educativa y sus fuentes. Allí, como se recordará, se demostró que el conocimiento no es

base de tributación, y que gravarlo no es sólo incorrecto sino que, además, fomenta la ignorancia colectiva.

Obviamente no todos los especialistas en economía de la educación opinan de esta manera. Una atenta lectura de la bibliografía sobre el financiamiento universitario permite distinguir dos enfoques diferentes que, por otra parte, corresponden a los modelos de Universidad que se estudiaron en el capítulo 2. La línea argumental de estos dos enfoques distintos también se aplica en el caso de la equidad social. Ellos encierran no sólo diferentes metodologías de análisis sino, además, corresponden a distintas posturas axiológicas. Esos enfoques son los siguientes:

1) *Aquel que considera a la Universidad como un ente con débiles vínculos con el resto del sistema del cual forma parte.*

En este caso la misión de la Universidad se limita a la formación de egresados profesionales y a la transferencia concreta de tecnologías y de servicios altamente especializados. Desde este punto de vista, se tiende a la búsqueda de fuentes de financiamiento que surgen del propio sistema universitario (en particular a través del arancel y de la venta de servicios y tecnologías), con un visible objetivo de autofinanciamiento universitario o, al menos, de reducción del aporte del Estado.

Este tipo de abordaje de la problemática de la equidad social es propio del pensamiento neoliberal, en virtud del cual la equidad social hay que resolverla dentro del subsistema educativo, desconociendo sus posibles vinculaciones con el conjunto del sistema social y en particular con las políticas gubernamentales.

En este contexto debe entenderse la propuesta de arancelar a los estudiantes *ricos* y distribuir lo recaudado a los estudiantes *pobres*, mediante una beca que les posibilite estudiar. Se trata de una especie de redistribución del ingreso *dentro* del mismo sistema de educación superior, donde la Universidad reemplaza al gobierno como órgano recaudador y el *contribuyente* es el estudiante pudiente que ayuda (*se solidariza*) con el carenciado. Es la Universidad quien debe decidir sobre las dos categorías de jóvenes y es el alumno quien debe *demostrar* su situación de pobreza.

2) *Aquel que concibe a la Universidad como una parte indisoluble del sistema social, con sus respectivos vínculos e interrelaciones.*

Como tal, incorpora en el análisis del financiamiento a todos los sectores económicos y estratos sociales directa o indirectamente involucrados y, por tanto, al universo de las políticas socioeconómicas. Según esta interpreta-

ción, habrá equidad social cuando todos aquellos que capten la renta educativa, en sus distintas manifestaciones, es decir los frutos que resulten de la enseñanza, la investigación y la extensión que realiza la Universidad, contribuyan al financiamiento de la institución.

Una visión de Universidad *profesionalista*, mercantil y utilitaria. Carácter del aporte estatal

Para los sostenedores del primer enfoque, la Universidad es una unidad de producción de bienes y servicios cuyo producto final es el egresado profesional y, complementariamente, la prestación de servicios con el objeto de satisfacer los requerimientos inmediatos del mercado de bienes y del trabajo.

Esta postura *profesionalista*, mercantil y utilitaria respecto a la misión de la Universidad, como se dijo, imposibilita cualquier análisis que pretenda vincularla con el resto del sistema, en particular con los reales beneficiarios de la actividad universitaria.

Es precisamente desde esta óptica que se ha argumentado que el financiamiento universitario, basado en gran parte en el aporte estatal, es regresivo y, por tanto, reaccionario. Algunos afirman, además, que de implantarse el arancel debería reverse el ingreso *irrestringido* porque si los estudiantes realizan el esfuerzo de pagar, deberían exigir una mejor prestación del servicio educativo, situación que es incompatible con el ingreso *masivo* a la Universidad.

Crítica a los argumentos de los economistas neoliberales

Realmente no se vislumbra un sistema más regresivo que el que se desprende de la anterior afirmación, pues el arancel no afecta a los estudiantes de familias pudientes, quienes ingresan a la Universidad sin problemas económicos y, una vez finalizados los estudios, obtienen una *renta educativa*. Por el contrario, los estudiantes provenientes de familias menos pudientes tendrán grandes dificultades para ingresar a la Universidad, otros no podrán hacerlo y algunos abandonarán sus estudios. Estos últimos, al no percibir *renta diferencial*, obtendrán en el futuro ingresos inferiores a los primeros. El resultado será una Universidad *eficiente* para pocos, es decir para una *élite*. Y un sistema que aliente la inequidad.

Por otra parte, es paradójico que mientras desde los gobiernos se encaran políticas tributarias regresivas, se pretenda arancelar a las Universidades Nacionales con el argumento de que su gasto es regresivo porque financia una renta de los sectores de más altos ingresos. Esta afirmación oculta la incapacidad de los gobiernos para implementar una estructura impositiva progresiva.

Si se introducen en el análisis las políticas gubernamentales,²⁸ y en particular la tributaria, la característica *restrictiva e inequitativa* de un sistema basado en el arancelamiento de los estudios universitarios de grado, se hace más notoria aún. En efecto, dada la estructura impositiva regresiva que caracteriza a la Argentina, el resultado conjunto de una política que arancele los estudios y castigue tributariamente en mayor medida a los estratos sociales de menores ingresos, trae aparejado que quienes gozan de altos ingresos tributen menos impuestos (en relación a sus elevados ingresos). El resultado conjunto de una política de este tipo es que quienes gocen de altos ingresos tributan relativamente menos impuestos y con ese ahorro pagarán una Universidad que los capacitará y les permitirá generar una renta educativa. A la inversa, quienes poseen escasos recursos, al abonar más impuestos en relación a sus ingresos (dada la estructura impositiva regresiva) no podrán destinar el dinero del tributo al pago del arancel y acceder así a la Universidad, negándoseles la posibilidad de obtener una renta educativa.²⁹ Realmente es muy difícil sostener que esta situación sea más equitativa que el caso de una Universidad gratuita y de acceso directo.

La anterior *paradoja* muestra la necesidad de vincular el subsistema universitario con el conjunto de políticas gubernamentales. Si quienes reciben los beneficios de la educación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología pagan sus impuestos a las ganancias y a la riqueza, el sistema será equitativo porque los perceptores de los frutos del conocimiento devolverán en justa medida esos beneficios. No es el estudiante precisamente quien capta la renta educativa, como se ha demostrado, sino los profesionales graduados universitarios, las empresas privadas³⁰ el Estado y la sociedad en su conjunto los que se benefician.

Un sistema equitativo debe basarse en el financiamiento de la educación universitaria por parte de los estratos de mayor ingreso de la población a través de impuestos progresivos, que gravan las ganancias, las riquezas y el consumo suntuario. La forma más racional y justa es, pues, que los que perciben mayores ingresos paguen sus estudios a través de impuestos directos y progresivos que gravan las ganancias y la riqueza. Precisamente, la política tributaria de los gobiernos en nuestro país se ha caracterizado por reducir al máximo este tipo de imposiciones y han transferido la carga tributaria a los sectores de más bajos ingresos a través de impuestos al consumo sobre bienes de primera necesidad. El sistema tributario es, pues, altamente regresivo.

Los distintos enfoques sobre el financiamiento de la educación, el carácter del aporte estatal y la equidad social podrían resumirse en el diálogo que sigue a propósito de las distintas posturas ideológicas sobre el tema.

Una persona que pensaba que los alumnos debían pagar sus estudios superiores, y se preocupaba por los pobres, le dijo a otro que no pensaba igual, y que también se preocupaba por los pobres.

—No puede negar que el pobre que paga impuestos a los bienes esenciales financia la educación de los ricos.

La persona que pensaba que no debía pagarse por estudiar, le respondió.

—Pareciera sensato, entonces, que esos impuestos no existieran; de esta manera el pobre no financiaría la educación de los ricos. ■

En síntesis, el hecho de que a través del presupuesto estatal se financie a las universidades públicas no autoriza a afirmar que el financiamiento actual, basado fundamentalmente en el presupuesto estatal, sea regresivo. La Universidad no puede ni debe corregir políticas inequitativas de los gobiernos.

Es oportuno citar aquí a Robert Reich,³¹ ex asesor del presidente de los Estados Unidos Bill Clinton: “la misión de los políticos es lograr que la clase que concentra mayores ingresos contribuya a financiar una política educativa de alto nivel para toda la población”. El remedio que postula Reich es el mejoramiento del sistema educativo nacional en pos del desarrollo. La manera de financiar el mayor nivel educativo es a través de “la implementación de un sistema impositivo más progresivo”.

De esta manera, no sólo los padres de los estudiantes de más altos recursos sino todos aquellos que se benefician con la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la técnica aportarán al presupuesto universitario.

En los últimos treinta años, en nuestro país el presupuesto por alumno se ha reducido a la cuarta parte. Ante la creciente demanda de jóvenes que desean estudiar, existen dos alternativas: o se reduce el número de estudiantes fijando cupos o límites al acceso de los mismos, o se aumenta el presupuesto universitario, ambos significativamente. Lo primero es avanzar a contramano con la historia de nuestro país que privilegió la enseñanza libre y gratuita y de los países hoy desarrollados que lo son porque privilegiaron el conocimiento. Lo segundo, es lo que debe hacerse y para ello no sirve el arancel.

En realidad el debate sobre el arancelamiento de los estudios de grado universitario esconde la discusión sobre temas que poco tienen que ver con los problemas estructurales que enfrentan la Universidad y el país.

El arancelamiento y otras formas de limitación al ingreso (que no necesariamente incluyen las convencionales sino las que son resultado de las inequidades sociales existentes) conllevan una desigual distribución de los ingresos y de la riqueza, al marginar de la educación a un mayor número de jóvenes, precisamente los de escasos recursos.

Conclusión

Un sistema de financiamiento de la educación será equitativo si a través de impuestos capta la renta educativa a quien la apropia teniendo presente, como se demostró, que el ingreso diferencial no surge del proceso de capacitación sino fuera de él.

Como premisa fundamental para el análisis de la cuestión social, debe fijarse como objetivo un sistema universitario donde la población esté lo más democráticamente representada. ¿De qué depende?

En primer lugar, del tipo de política económica y social de los gobiernos. Una más equitativa en materia tributaria, del gasto público y de los ingresos, permitirá con el tiempo reducir drásticamente la deserción en los dos primeros niveles de la educación y posibilitará un mayor ingreso al sistema universitario de aquellos sectores que no tienen acceso al mismo por razones económicas.

En segundo lugar, del presupuesto de educación que deberá incluir un ambicioso programa de becas en los distintos niveles, desde preescolar en adelante.

En síntesis, es fundamental una política socioeconómica más equitativa y un importante aumento del presupuesto educativo. De qué vale arancelar si se reduce el aporte estatal y los *pobres* no acceden a la Universidad. ¿Cuántos talentos de origen humilde se desperdician en estos casos?

Debe entenderse que la equidad social no pasa por la Universidad y menos aún por el arancel. Como se dijo, está asociada a una política socioeconómica global en los frentes tributarios, del gasto social, de ingresos y de crecimiento y de una más equitativa distribución de la riqueza. Esta responsabilidad corresponde a los gobiernos. *Transferirla, constituye un acto de extrema responsabilidad.*

Atilio Borón³² ha sido claro al expresar que “el problema en la Argentina no es que no haya dinero, sino que la riqueza está pésimamente distribuida y que los ricos no pagan impuestos en relación a sus ingresos. Sólo con duplicar la recaudación por impuestos directos —ridículamente baja— se obtendría en un año más del doble del total del presupuesto asignado a las universidades públicas en 1993. El dinero, por lo tanto, existe y lo poseen además quienes más se benefician con los frutos del progreso científico y tecnológico; sólo falta que el gobierno se decida a reformar la regresiva estructura tributaria. Y por lo visto no quiere asumir el costo que esa política implica, transfiriendo a las Universidades funciones redistributivas que son de su responsabilidad exclusiva”.

La Universidad democrática, autónoma, gratuita y no restricta está contribuyendo a una más equitativa distribución de los ingresos a través de la capacitación (lo más amplia posible), el desarrollo de la ciencia y la técnica y su transferencia al medio. Si tiene una deuda hoy es principalmente por la ausencia de adecuadas políticas de retención de los alumnos que en gran mayoría abandonan los estudios por razones económicas. El desafío es precisamente hacer compatibles cantidad con calidad, sin restricción al ingreso. Pero, como se dijo, fundamentalmente dependerá de las políticas gubernamentales que el conocimiento y sus frutos se diseminen a los sectores más postergados de la sociedad.

Cuadro 1

Fuentes de financiamiento y renta educativa

El análisis sobre la generación y captación de la renta educativa por parte de la sociedad en general y de las personas físicas y jurídicas permite explicar y justificar distintas fuentes de financiamiento universitario, las que se incluyen en el siguiente cuadro.

Esquema de las distintas fuentes de financiamiento atendiendo a la captación de la renta educativa

Fuentes	Quién capta la renta educativa	Cómo se capta la renta educativa	Qué tipo de imposición corresponde
Aporte estatal con cargo a ingresos generales (contribución del Tesoro Nacional).	La sociedad en general Las unidades de producción de bienes y servicios	Distintas formas (beneficios intangibles o <i>rentabilidad social</i>). Incremento de la productividad y de los ingresos, a través - de la incorporación de progreso técnico y científico; - de la actividad del capacitado (profesional, científico, dirigente). Mayor productividad del trabajo calificado.	Impuestos directos (a los ingresos y a la riqueza) e indirectos (al consumo) Entre más progresiva sea la estructura tributaria mayor sería la equidad social Respecto a las unidades de producción, cuanto mayor es la concentración del capital (grado de monopolio), mayor es la captación de la renta educativa, argumento que explica la progresividad del tributo.
Aporte estatal con cargo a ingresos específicos.	Profesionales	Ingreso diferencial resultado de la capacitación.	Sobretasa al impuesto a las ganancias y a la riqueza Retenciones a los profesionales liberales sobre las retribuciones que se liquiden a través de asociaciones profesionales y a los profesionales dependientes sobre la nómina de sueldos, etc
Ingresos por prestación de servicios especializados y transferencias de tecnologías.	La entidad que se beneficia con los servicios (empresas públicas y privadas, gobiernos, etc.)	Prestación concreta de servicios y transferencias de tecnologías.	Pago de los servicios y transferencia tecnológica (convenios o contratos).
Ingresos por servicios de capacitación o actualización profesional.	El graduado o profesional que recibe el servicio.	A través de la prestación concreta del servicio.	Pago del servicio.

Notas

- Desde un punto de vista estricto, la renta educativa de los graduados es captada a través de los impuestos a las ganancias y a la riqueza, debiendo tributar ellos como cualquier ciudadano cuyos ingresos superan el mínimo no imponible
- En el caso de que la unidad de producción no retribuya al graduado, por su trabajo en relación a su aporte, la renta educativa se expresa en el beneficio resultado de la mayor productividad del trabajo calificado

3) Los impuestos específicos al graduado en realidad constituyen un gravamen adicional que asumiría el carácter de un arancel diferido. Por esta razón, quienes lo proponen y no acuerdan con el arancel hablan de una *contribución* y argumentan en términos de *solidaridad*. Por el contrario, aquellos que defienden el impuesto a los graduados aduciendo que deben devolver los costos de la educación, son generalmente los que defienden el arancel. En este caso debería asegurarse que no existan dos imposiciones (el impuesto a las ganancias y a la riqueza, por un lado, y a los profesionales, por el otro) que graven una misma base imponible (sus ingresos y sus bienes). Por ejemplo, una sobretasa al impuesto a las ganancias de los graduados universitarios tendría dos componentes: el impuesto a las ganancias que resulta de la aplicación de la alícuota general (que tributa cualquier sujeto imponible) y el impuesto específico que surge de la aplicación de la mencionada sobretasa. Para los que defienden la gratuidad de los estudios, si no se desea incurrir en contradicciones, la mejor forma de que los graduados *devuelvan* lo que el Estado invirtió en ellos es a través de la aplicación de impuestos directos progresivos, como cualquier persona física o jurídica, y combatiendo, además, la elevada evasión fiscal que, según los especialistas, caracteriza a los profesionales liberales.

¹ Petrei, A. Humberto y Cartas, José M (1989), *Costos de la Educación Universitaria en la Argentina* en Petrei, A. Humberto editor (1989), *Ensayos en Economía de la educación*, p. 8

² Si lo que se pretende es gravar la renta potencial del estudiante, como futuro profesional, ¿por qué no hacer lo mismo con la propiedad del capital y con todas las empresas productoras de bienes y de servicios de cualquier tipo: la renta potencial de la industria, de la tierra y de los servicios, al margen de la masa de beneficios que las empresas obtuvieran? Sigue persistiendo, todavía, una diferencia substancial: la que existe entre el conocimiento, que está definido como un derecho humano, y las mercancías (bienes y servicios materiales)

³ Lo Vuolo, Rubén M (1991), *Pautas para la discusión sobre el financiamiento universitario e ingreso*, notas inéditas

⁴ Se incluyen aquí todos aquellos desarrollos científicos y tecnológicos y de servicios que son captados por las unidades de producción, no sólo los que se transfieren directamente a las empresas o al Estado a través de convenios que incluyen una contraprestación.

⁵ Lo Vuolo, Rubén (1991), op. cit.

⁶ Vaizey, John (1966), "Economics of education", en Blaug, Mark (1972), op. cit., p. 219.

⁷ Fajnzylber, Fernando (1992), "Educación y Transformación Productiva con Equidad", en *Revista de la CEPAL* N° 47 agosto de 1992.

⁸ Schultz, Theodore W. (1962), op. cit., p. 59/62.

⁹ Blaug, Mark (1972), "El Tipo de Rendimiento de la Inversión en Educación", en Blaug, Mark (1972), op. cit., p. 219/26.

¹⁰ Marshall, Alfred (1946), *Principles of Economics*, 8o edición, London, England

¹¹ Lo Vuolo, Ruben (1991), op. cit

¹² Plastino, Ángel (1986), *Ciencia, Tecnología y Geopolítica*, conferencia dictada en la Universidad Nacional de La Plata

¹³ Hay economistas que con distintas argumentaciones restan importancia al impacto de la educación en general, y de la educación superior en particular, como también de las políticas educativas en el desarrollo económico-social. Por ejemplo, hay algunos que se refieren al efecto neutro (o cuasi neutro) de las externalidades cuando se consideran los subsidios a la educación (en el sentido de que aquéllas suman y éstos restan en cuanto a sus efectos en la sociedad), otros apelan a la *eficiencia* (en el sentido de mejorar las organizaciones educativas) como condición necesaria y suficiente al aumento del *gasto* en educación, otros no han resuelto todavía el problema de causalidad crecimiento económico-educación (muy frecuente en los economistas convencionales), en el sentido de si el crecimiento depende de la educación o la educación del crecimiento, etc.. Sobre este tema, véase Liach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia (1999), *Educación para Todos*, IERA, Córdoba, Argentina, p. 8/12. Estos autores consideran exagerado este debate sobre la relación inversa de causalidad, aunque reconocen que ha "sido útil para llamar la atención acerca de que el crecimiento económico *per se* da lugar a un aumento de los niveles educativos" ¿Qué importancia tiene este tema de la causalidad? ¿Qué pasa si el PBI crece y la pobreza también? Como muchas veces ocurre, lo accesorio aparece como principal.

¹⁴ Más adelante se presenta un cuadro que incluye sólo aquellas fuentes que se apoyan en este análisis.

¹⁵ Consejo Superior de la Universidad Nacional del Litoral, Resolución N° 69/90, Santa Fe, junio de 1990.

¹⁶ Bravo, Héctor F (1991), a) *La Transformación Educativa. Propuestas Progresistas*, Corregidor, Buenos Aires, p.154/55.

¹⁷ Bravo, Héctor F (1991), b) *Pensar y Repensar la Educación*, Academia Nacional de Educación, Editorial Artes Gráficas, Santo Domingo S.A., Buenos Aires.

¹⁸ Como ocurre, por ejemplo, en la República del Uruguay

¹⁹ Petrei estudia la factibilidad de un impuesto de este tipo en la Argentina y concluye que con una pequeña sobretasa del impuesto a las ganancias y a la riqueza de las familias con hijos en la Universidad se podría alcanzar un buen porcentaje del financiamiento universitario. Véase Petrei, A. Humberto (1994), *Financiamiento de la Educación Universitaria. Una Discusión General con Especial Referencia a Argentina*, X Mesa Redonda de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

²⁰ BID-CONICYT-Universidad de la República (1995), *Alternativas para la Financiación y Recuperación de los Costos de la Educación Superior*, Montevideo, República del Uruguay, setiembre, 1995, p 10/11

²¹ Bravo, Héctor F (1991), op cit, p 162. El autor, poco antes, manifiesta la "innecesidad e inconveniencia de los aranceles en los estudios públicos de grado, dada su conocida irrelevancia financiera y tenien-

do en cuenta, además, que el acceso y la permanencia sobre la base de la igualdad constituyen una responsabilidad de la sociedad toda. Así lo considero, aunque la gratuidad favorece de hecho –como se sabe– a los grupos sociales medios y altos (...) y porque si bien libera de pago a los pobres no resuelve los problemas inherentes a los costos de subsistencia y de oportunidad".

²² En realidad, gratuidad es un término inadecuado. Se sabe que la educación no es gratuita pues el alumno, o su familia, deben sufragar los gastos de mantenimiento, absorber los costos de oportunidad (y/o los derivados de la prolongación de la carrera por tener que trabajar) y, además, pagar parte de los gastos de estudios propiamente dichos. Cuando se arancelan los estudios, se incorpora un componente más al costo total.

²³ Petrei demuestra que en la Argentina sólo el 27% de las familias de los alumnos que estudian en la Universidad son contribuyentes del impuesto a las ganancias, es decir superan el mínimo no imponible, lo que indica que un número reducido de familias de alumnos universitarios estaría en condiciones económicas de pagar un arancel. Véase Petrei, A Humberto (1994), op cit

²⁴ Plastino, Ángel (1991), *Carta Abierta a la Comunidad Universitaria*, Universidad Nacional de La Plata

²⁵ Puiggrós, Adriana (1992), "La Campaña Contra las Universidades", diario *Sur*, Sección Educación y Crisis, Buenos Aires

²⁶ Quizás la mejor muestra de esta clase dirigente la encontramos en FIEL. Al respecto, véanse las recomendaciones 1 y 2, título "El Financiamiento", capí-

lulo 1 de FIEL (2000), Una Educación para el siglo XXI Propuesta de Reforma, CEP, (Centro de Estudios Públicos), Buenos Aires, p. 62/63. El anuncio de un nuevo ajuste por parte del Ministerio de Economía, el 16/03/01, también avala lo expresado por Puiggrós: el aporte del Estado a las Universidades Nacionales, según en Ministro, se reducirá un 21% en el 2001, y será mayor en el 2002, lo que significa que no se podrán pagar los sueldos y los aportes sociales correspondientes al último trimestre del año. Recuerdese que, un promedio, aquellas organizaciones representan el 87% del presupuesto total.

²⁷ Un ejemplo para ilustrar, es el caso de prestaciones de servicios que se realizan con el sólo propósito de obtener financiamiento respondiéndose a requerimientos de cualquier índole. A veces se ha llegado incluso al extremo de recibir una contraprestación en especie que a la Universidad poca utilidad le representa. No debe olvidarse que para la Universidad toda utilización de sus recursos humanos y materiales tiene su costo (desplaza tiempo de trabajo y utilización de equipamientos e infraestructura edilicia a otros menesteres en detrimento de las funciones básicas de la Universidad).

²⁸ No se menciona aquí, porque escapa al objetivo de este libro, el destino de las erogaciones del Estado ni la política de subsidios al gran capital industrial, financiero y de servicios que alcanza a miles de millones de pesos que podrían destinarse a los *servicios de la vida y del ciudadano pleno* (salud, educación, seguridad social, bienes y servicios esenciales). Sólo a manera de ejemplo se puede mencionar los 11 000 millones de dólares que el país paga anualmente en

intereses de la deuda pública (que en gran parte se generó en periodos de gobiernos *de facto*).

²⁹ Este último caso es recogido por las estadísticas oficiales y sirve para que los investigadores *utilitarios*, *calculistas económicos*, pagados por el Estado o por las agencias internacionales, *demuestren* que en la Argentina la educación es *ineficiente*, y que los alumnos no estudian y por ello repiten o alargan la carrera innecesariamente. Algunos hasta llegan a afirmar que el *costo* del graduado en el país es extremadamente alto *comparado* con otras naciones desarrolladas.

³⁰ Entre más grande sea la empresa y mayor la porción del mercado que concentra, más elevados serán sus beneficios en relación al capital desembolsado, en parte resultado de una mayor apropiación de los beneficios de la productividad que el conocimiento le otorga –como así también de la capacidad que tiene para fijar los precios por encima del costo de producción apropiándose por esta vía del ingreso de los consumidores–. En este caso, mayor debería ser su contribución (impositiva), devolviendo al Estado parte de las ganancias que su posición oligopólica en el mercado le permitió. Éste es el razonamiento que justifica la progresividad de la tasa impositiva.

³¹ Reich, Robert B. (1991), *The Work of Nations*, New York, Alfred A. Knopf.

³² Borón, Atilio, "El Arancel es una Cortina de Humo", diario *Clarín*, año 1993.

Bibliografía:

- BID-CONICYTY Universidad de la República (1995), *Alternativas para la Financiación y Recuperación de los Costos de la Educación Superior*, Montevideo, República del Uruguay
- Blaug, Mark (1972), "El tipo de Rendimiento de la Inversión en Educación", en Blaug, Mark, *Economía de la Educación*, Editorial TECNOS, Madrid, España
- Borón, Atilio (1993), "El Arancel es una Cortina de Humo", en diario *Clarín*
- Bravo, Héctor F. (1992), *La Transformación Educativa. Propuestas Progresistas*, Editorial Corregidor, Buenos Aires.
- Bravo, Héctor F. (1991), *Pensar y Repensar la Educación*, Academia Nacional de Educación, Editorial Artes Gráficas, Santo Domingo S A., Buenos Aires
- Fajnzylber, Fernando (1992), "Educación y Transformación Productiva con Equidad", *Revista de la CEPAL*, N° 47, agosto de 1992.
- FIEL CEP (2000), Una Educación para el siglo XXI. Propuesta de Reforma, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires
- Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario. Una Visión Crítica al Enfoque Económico-utilitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia (1999), *Educación para Todos*, IERA, Córdoba, Argentina
- Reich, Robert B (1991), *The Work of Nations*, Alfred A Knopf, Wew York, EE UU.
- Petrei, A. Humberto (1994), *Financiamiento de la Educación Universitaria*, X Mesa Redonda de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires
- Petrei, A. Humberto, y Cartas, José M. (1989), "Costos de la Educación Universitaria en la Argentina", en Petrei, A Humberto editor (1989), *Ensayos en Economía de la Educación*, Buenos Aires
- Plastino, Ángel (1986), *Ciencia, Tecnología y Geopolítica*, conferencia dictada en la Universidad Nacional de La Plata
- Plastino, Ángel (1991), *Carta Abierta a la Comunidad Universitaria*, Universidad Nacional de La Plata.
- Piffano, Horacio L. P. editor (1993), *Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina*, Harvard Club Argentina, Buenos Aires
- Universidad Nacional del Litoral (1990). Resolución del Consejo Superior N° 69/90, Santa Fe, Argentina.
- Puiggrós, Adriana (1992), "La Campaña contra las Universidades", diario *Sur*, Sección Educación y Crisis.
- Schultz, Theodore W (1962), *Valor Económico de la Educación*, UTHEA (Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana), México D C., México.
- Vaizey, John (1962), *Educación y Economía*, Ediciones Rialp, Madrid, España.
- Vaizey, John (1968), *Aspectos Económicos de la Educación*, Editorial Solar-Hachette, Buenos Aires.
- Winkler, D (1988), *Efficiency and Equity in Latin American Higher Education*, World Bank Report

Capítulo 5

Falacias del economicismo

Ciudadanía moderna significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente, no sólo en el mundo del trabajo sino también en el mundo social, en el político y en el de la cultura, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia y a una participación plural
(Fajnzylber, Fernando. *Educación y Transformación Productiva con Equidad*)

Falacia significa *falsa realidad*, usándose a menudo en su acepción de *engaño, trampa*. Los que sostienen el enfoque neoclásico de Universidad emplean frecuentemente expresiones que bien pueden denominarse falacias del *economicismo*. Tienen el propósito de mostrar una realidad de la problemática universitaria que no es verdadera.

A continuación se incluyen algunas de ellas, demostrándose la falsedad de esas expresiones o la visión parcial e interesada de las mismas.

La Universidad tiene una crisis propia

Si bien es cierto que la Universidad tiene una crisis que le es propia, el análisis es irrelevante si se lo desprende de la crisis general que vive el país.

1) En primer lugar, porque más del 90% de sus recursos históricamente han sido aportes estatales, por lo cual no es extraño que sus propias reglas operativas estén adecuadas a esa realidad.

2) En segundo lugar, las alternativas financieras deben buscarse justamente en una situación general de recesión, puja distributiva, incapacidad fiscal para recaudar impuestos, difícil situación económica de aquellos sectores productivos (en especial la pequeña y mediana empresa) y crisis de los gobiernos provinciales y comunales con quienes la Universidad se vincula, etc.

3) Por otra parte, el presupuesto por alumno y por actividad académica se ha reducido drásticamente, lo que puede demostrarse fácilmente por el efecto combinado del deterioro de los créditos presupuestarios y el tardío envío de los fondos y consiguiente pérdida de su valor real.

4) Además, las universidades públicas han sido objeto de ajustes económicos que en algunos casos fueron caóticos, han respondido a medidas de tipo general (por ejemplo emergencias económicas), cuya aplicación a las universidades ha causado serias dificultades, no corregidas con normas de excepción (retiros voluntarios, suspensión de becas de ayuda económica para estudiantes, reducción de los gastos operativos a situaciones extremas, paralización de las obras públicas e inversiones en equipamiento, etc.), que han impedido un mínimo de planificación académica y resentido el cumplimiento de sus fines.

A veces, cuando se habla de la crisis propia de la Universidad se incluye la actividad docente y de investigación. A pesar del deterioro del presupuesto universitario, el rendimiento de las universidades ha aumentado en cantidad y calidad en los últimos años si se mide en relación al número de alumnos y dedicación de profesores, a la investigación y transferencia de servicios y tecnologías al medio. Más adelante se hará referencia a este tema en oportunidad del análisis de la denominada *eficiencia* del sistema.

Por último, una reflexión y a la vez una pregunta ¿La crisis que vive el país es de carácter fiscal o es en gran medida producto de la ineficiencia e incapacidad de su potencial transformador e innovativo? Si predomina lo primero, la Universidad debería simplemente *ajustarse* a sus posibilidades económicas. Si predomina lo segundo, que es lo que en realidad ocurre, lo mejor que el país debería hacer es potenciar la capacidad de la Universidad y de la educación en general para responder a esta cuestión. La sensación es que la crisis que vive la Argentina tiene mucho que ver con el desconocimiento de esta realidad, que los países desarrollados no tardaron en descubrir.

La Universidad es ineficiente

Según Karl Popper¹ “los intelectuales son acrílicos y van con las modas”, es decir que para él existen *modas intelectuales*. Según una de ellas, instalada en la sociedad hace casi dos décadas, el mercado lo resuelve todo, nos dice qué producir, cómo asignar los recursos de la mejor forma posible y hasta cómo medir los resultados (incluso de la educación) a través del cálculo económico. Como lo afirma John K. Galbraith,² “sufrimos una ideología de mercado”.

De esta *moda* se impregnan las categorías que se utilizan frecuentemente para analizar ciertos fenómenos. Neoliberales y conservadores evalúan la Universidad y miden su eficiencia utilizando el cálculo económico. Ocurre que detrás de esta eficiencia existe un componente axiológico, que en la mayoría de los casos permanece oculto y, favorecido por esa moda intelec-

tual, encuentra un campo fértil para penetrar en la sociedad. Para ellos, dado un determinado nivel de calidad, el concepto de eficiencia está asociado a la producción de bienes y servicios en el menor tiempo posible. Es decir, en términos económicos, atendiendo a la relación costo/beneficio.

A su vez, como bien lo expresa Díaz Barriga,³ en el neoliberalismo el concepto de calidad está vinculado al pensamiento pragmático-utilitario, hace referencia a la calidad de un bien fabricado en el proceso de producción. Por consiguiente, “los resultados de la educación son vistos como cosas u objetos finales sobre los cuales mecánicamente se puede incidir modificando los procesos de producción. Ocultan los elementos que subyacen en el síntoma que señalan, porque no nos develan las causas del mismo”.

Lo expresado reviste extrema importancia, no sólo en lo que respecta al diagnóstico de la situación universitaria, sino también en relación a las políticas a aplicar para superar una determinada problemática.

En este contexto es que permanentemente se escuchan voces, en particular de funcionarios públicos, respecto a que la Universidad es ineficiente y a la necesidad de racionalizar el *gasto* en educación. Esta afirmación merece una respuesta.

En primer lugar, racionalidad y eficiencia no pueden ser definidas independientemente de las relaciones económicas, sociales y políticas que configuran un sistema. Como expresa Maurice Godelier,⁴ “otras palabras se congregan en torno al término racionalidad (...) como si estuvieran atraídas una hacia otras en un campo semántico común: eficacia, eficiencia, rentabilidad, rendimiento, productividad, minimización de costos, utilidad máxima, optimización, crecimiento, progreso, reparto, justicia, etc.”. Se percibe fácilmente el vínculo que existe entre temas como eficacia, rendimiento, utilidad, satisfacción y bienestar, pero la cadena se rompe cuando se plantea la siguiente pregunta: ¿en beneficio de quién se los busca? ¿Para los sectores socialmente excluidos o para los grandes grupos de poder? Ésta es la cuestión central.

A propósito, es atinente lo expresado en un documento de la CEPAL-UNESCO,⁵ el que hace hincapié no sólo en la igualdad de acceso y oportunidad al sistema educativo, sino también a la búsqueda de la eficiencia de las políticas educativas. En ambos temas la CEPAL discrepa con la posición del gobierno nacional de la década del 90. El estudio sostiene que “la eficiencia no puede confundirse con la privatización institucional o la transferencia de los costos de funcionamiento a los agentes privados”. Agrega luego que la eficiencia “no puede reducirse a meras consideraciones de rentabilidad económica” y que “no equivale a cualquier racionalización de la actividad institucional, ni supone por necesidad reducción de personal”.

Como se ha citado antes, entiende la CEPAL por eficiencia un criterio básico, estrechamente vinculado con la equidad para la formulación de políticas educacionales que busca alcanzar objetivos estratégicos bien definidos. la participación de toda la población en las prerrogativas de la moderna ciudadanía y su aporte para elevar la competitividad global del sistema. Propugna “la intervención de los Estados para equilibrar los desajustes, compensar las desigualdades, subvencionar a quienes lo necesitan y reformar las capacidades educativas de las comunidades más atrasadas”. Claramente aparece la eficiencia vinculada a la equidad social. De lo contrario de nada sirve.

En segundo lugar, siguiendo a Gerth y Wright Mills,⁶ puede decirse que si bien la “consecución metodológica de un fin determinado, mediante el empleo de un cálculo cada vez más preciso de los medios adecuados”, ha predominado en las ciencias sociales y humanas, la “búsqueda de los medios más adecuados para el logro de los fines supone una expansión paralela del saber racional, saber técnico acerca de los medios. Este saber moderno va desplazando al viejo saber empírico, producto de la experiencia ...”.

En tercer lugar, la elección de medios o instrumentos y la persecución de fines u objetivos, está impregnada de un componente axiológico que no puede desconocerse.

De lo anterior se deduce:

- 1) Que eficiencia y racionalidad deben analizarse en un contexto determinado, que sitúa a la institución universitaria en tiempo y lugar.
- 2) Que en el cálculo medio-fin debe predominar el saber racional (científico-técnico) más que el empírico.
- 3) Que la búsqueda de medios y objetivos significa elecciones apoyadas en una escala de valores (ideas) sobre cómo detectar problemáticas y cómo superarlas.

Por último, no todos los beneficios que la Universidad genera son cuantificables, como se ha expresado. Existe una gran cantidad de tareas que realizan las instituciones universitarias cuyos resultados no son mensurables. Muchos de ellos son intangibles y generalmente tienen un fuerte impacto social. Este tema fue desarrollado en el capítulo 3 y por ello no se abundará aquí sobre él.

La racionalidad y la eficiencia que se apoyan en el cálculo económico de cuestiones vinculadas con el saber y con una pseudo-apoliticidad del fin buscado, se caracterizan por la búsqueda de relaciones medio-fin basadas en logros cuantificables (costo/beneficio) que en la práctica se traducen en una disminución (absoluta o relativa) de la inversión social en educación.

“El error del economismo es reducir las actividades humanas a la producción y al consumo de bienes capaces de satisfacer las necesidades de nuestro

organismo y procurarle placer; jamás se consideran otras necesidades, de las que depende la felicidad: “uno no se enamora de una tasa de crecimiento (...) El error economicista consiste en atribuir valor sólo a una categoría de bienes, a aquellos que se pueden incluir en un proceso de intercambio del tipo *mercado*. Este proceso puede ser adecuado en el caso de los bienes que se pueden medir”, pero es imposible en la mayoría de los bienes inmateriales, “e incluso indigno, tratar de medir su valor por medio de criterios comerciales.. La producción de estos bienes tiene –para el economista– un costo, pero no genera valor (...) ¿cuánto vale la satisfacción de un adolescente que amplía la mirada sobre el mundo y sobre sí mismo?”

¡Cuánta incoherencia! Es por esto que el análisis de pensamiento neoliberal y el uso de los instrumentos que la teoría proporciona no pueden aplicarse a la educación.

Para Jacquot “La escuela no sólo debe servir para proveer a la sociedad los hombres y mujeres que necesita, sino más bien para que cada uno tenga acceso a los medios que le permitan construir su inteligencia (...) Esta tarea no tiene límites y no se puede justificar por ningún razonamiento que se refiera a su rentabilidad”.

La Universidad pública es más eficiente. A pesar del desolador panorama que presenta el presupuesto universitario, que ha llevado a un ahorro forzoso sin precedentes en los últimos años, hay voces que insisten en la necesidad de racionalizar el *gasto* universitario.

La sociedad debe conocer que las Universidades Nacionales han iniciado, desde hace tiempo, políticas de reducción del gasto y que dentro de las restricciones presupuestarias y políticas (pues hay reformas estructurales que requieren cierto apoyo económico y son de difícil viabilidad institucional y de hecho) están empeñadas en seguir trabajando en ese sentido.

Desde que se instauró la democracia a fines de 1983, el sistema universitario nacional atiende una matrícula que ha crecido enormemente, realiza más del 60% de los proyectos de investigación y ha aumentado significativamente la transferencia al medio (científica, tecnológica y cultural), con un presupuesto/alumno reducido a la cuarta parte de su valor histórico (década del 60), la calidad de la enseñanza y de la investigación no se ha deteriorado como se afirma ligeramente a menudo. Por el contrario, los concursos docentes y de investigación han posibilitado el regreso a la actividad académica de científicos y profesionales, expulsados de la Universidad por gobiernos *de facto*. Otros han podido ingresar por primera vez en años o han permanecido en ella incorporando sus conocimientos y contribuyendo a mejorar la calidad de la docencia y la investigación. Por todo esto, considerando in-

cluso las pautas convencionales de evaluación institucional, las universidades nacionales son más *eficientes*.

Por otra parte, para realizar una tarea de racionalización del gasto y planeamiento universitario hay que tener un horizonte mínimo y reglas claras de comportamiento. Nada de esto o muy poco puede realizarse cuando no se sabe cuánto y cuándo se dispondrá del dinero que el Congreso ha votado para las Universidades, lo que permitiría al menos una planificación de actividades a corto o mediano plazo.

Un mínimo de objetividad y realidad debe exigirse a quienes critican a la Universidad que, por otro lado, no es sino el reflejo de una sociedad errática y conflictiva. Esto no es una excusa sino un problema real que afecta a las instituciones universitarias. Si la Universidad no tiene un ingreso mínimo asegurado y la posibilidad de programar sus actividades, se dificulta el cumplimiento de sus metas. Una parte de su tiempo debe destinarlo en pensar cómo hacer para sobrevivir, con la consiguiente frustración que significa no poder cumplir con los proyectos y programas definidos. No se trata de un planteo corporativo; por el contrario, tiene mucho de realista y objetivo.

Los pobres no acceden a la Universidad y sin embargo la financian

Muy a menudo esta expresión es utilizada para demostrar la injusticia social que significa que los sectores más pobres financien la educación universitaria, a la que no tienen acceso, no respondiendo a la cuestión de fondo que es por qué esta problemática existe y cuál es su solución estructural.

Lamentablemente los pobres no acceden a la Universidad y muchos ni siquiera lo hacen a la educación básica. Además, se producen grandes deserciones en todos los niveles educativos. Según la información correspondiente al año 1994, el 5% no accede a la educación primaria, el 30% de los que ingresan a ella no completan sus estudios, y lo mismo ocurre con el 49% en la secundaria y el 54% en la educación superior y universitaria. Como puede observarse, los problemas del acceso y de la deserción no son exclusivos de la Universidad.

Aunque de ningún estudio conocido se desprende que la causa principal de deserción es la económica, es indudable que es así, porque existe una relación estrecha entre la mayor deserción y las crisis económicas ¿Por qué es más elevada la deserción en la educación universitaria? Es una cuestión que debe ser estudiada con la seriedad que merece. Pero se puede adelantar que si bien las familias de los alumnos de nivel primario y secundario tienen, en promedio, menores recursos que las del universitario, también es cierto que a medida que el alumno avanza en edad en un país de bajos ingresos

como el nuestro, la necesidad de trabajar se hace mayor y la deserción por ese motivo aumenta.

El efecto combinado de una política salarial que deteriora el ingreso de los trabajadores y hace al sistema socialmente más injusto, se completa con una política tributaria cuya regresividad ha aumentado hasta límites históricamente desconocidos. Se calcula que el impuesto a las ganancias y a la riqueza, es decir los que gravan en proporción mayor a los estratos de más altos ingresos, es uno de los más bajos del mundo, apenas alcanza al 3% del PBI, cuando en países desarrollados e incluso en algunos en desarrollo es entre 3 y 8 veces mayor.

Una más igualitaria distribución del ingreso, a través de políticas salariales, tributarias y del gasto social (que incluye precisamente la financiación de la educación), posibilitaría el acceso a la enseñanza a sectores de menores recursos, la reducción de la deserción escolar en todos sus niveles y una mejor calidad de la educación. Entonces, la Universidad podrá contar con estudiantes mejor preparados para cumplir con su objetivo de enseñar, investigar y transferir ciencia, tecnología y cultura a la sociedad.

Es necesario, a manera de conclusión sobre este tema, puntualizar lo siguiente:

1) Para acceder a la Universidad hace falta un *saber acumulado* pues la educación es un proceso secuencial. Por consiguiente, el problema muchas veces no está en la Universidad sino en los niveles educativos previos.

2) El mayor acceso y la menor deserción, en cualquiera de los niveles de enseñanza, dependerá exclusivamente de las políticas socio-económicas que se implementen y que permitan un sostenido crecimiento económico y una mejor distribución de los ingresos y de la riqueza.

Las políticas económicas y sociales han llevado sistemáticamente a distribuir de manera muy desigual el ingreso, excluyendo de la educación a grandes sectores de la población por razones económicas.

En la Universidad estudian los ricos

Si se revisa cuidadosamente la bibliografía sobre el financiamiento universitario, es fácil advertir a menudo expresiones de este tipo, particularmente de quienes defienden el arancelamiento de los estudios universitarios de grado y lo consideran una solución a la problemática de restricción económica que viven las universidades nacionales.

Es frecuente afirmar que la mayoría de los estudiantes universitarios pertenecen a estratos sociales de ingresos medios y altos, cuyo poder adquisitivo

permite pagar un arancel de tal magnitud que justifique su implementación.

No existe ningún estudio serio que demuestre tal afirmación. La Universidad Nacional del Litoral, como se dijo, dispone de datos de estudiantes inscriptos en carreras básicas, por la categoría ocupacional del jefe de familia y por rama de actividad económica. Del análisis de las series disponibles, se puede extraer la siguiente conclusión: los estudiantes hijos de obreros, artesanos y técnicos, un alto porcentaje de empleados de los sectores agropecuario, industrial, de la construcción, comercio, educación (maestros y profesores), entidades financieras y administración pública, poseen ingresos inferiores al valor de la canasta familiar. Un porcentaje no despreciable percibe retribuciones menores que la denominada canasta de subsistencia.

Se entiende entonces que una proporción elevada (cercana al 70%) de las familias de los estudiantes no está en condiciones de financiar los estudios de uno o más hijos sin afectar ese ingreso mínimo de subsistencia. No es verdad, pues, que los estudiantes universitarios pertenecen a familias *ricas* o pudientes. Hay que sumar, además, a aquellas familias cuyos ingresos superan ligeramente la canasta familiar y que tampoco pueden financiar los gastos directos que demanda la educación universitaria (además de los de subsistencia y los costos de oportunidad).

El ingreso es irrestricto y la Universidad masiva

Ambas afirmaciones son de una falsedad absoluta. El ingreso no es *irrestricto* porque para acceder a la Universidad no sólo se necesita graduarse en el nivel secundario sino, además, disponer de una situación económica que le permita al alumno ingresar y permanecer en la misma, en una etapa de la vida del joven estudiante donde la necesidad de trabajar y sostenerse económicamente se acrecienta, dada la alta proporción de familias cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas, como se ha visto.

Este hecho explica en gran parte el alto nivel de deserción y prolongación de las carreras que, por otra parte, no es exclusivo de la Universidad. Lleva, además, al debate sobre la educación masiva. No puede hablarse de *masividad* cuando todavía existen niños que no ingresan a la escuela primaria, cuando un tercio de los que ingresaron al ciclo primario no lo completaron, cuando casi la mitad no termina el nivel secundario y más del 80% abandona o extiende excesivamente los estudios universitarios. A pesar de que la Argentina tiene una tasa neta de escolaridad relativamente elevada (de aproximadamente el 30%), sólo el 1,8% de la población estudia en nuestras universidades, porcentaje visiblemente inferior al de los países desarrollados.

Lo que ha llevado a emplear la expresión Universidad *masiva* posiblemente sea una inadecuada relación estudiantes/docentes/infraestructura en el caso de algunas carreras, pero esto es otra cuestión y se soluciona aumentando el número y dedicación de docentes e invirtiendo en infraestructura edilicia, equipamiento y biblioteca, es decir incrementando y no reduciendo el número de alumnos, como pretenden los ideólogos de la educación restringida.

No es cierto que haya muchos estudiantes en la Universidad, lo que ocurre es que no existe la voluntad política de impulsar la educación superior, dotándola de un adecuado financiamiento.

Quienes defienden el ingreso irrestricto y la gratuidad de los estudios son *facilistas* y *dogmáticos* que atentan contra la calidad del sistema

Es frecuente escuchar este tipo de expresiones de quienes defienden Universidad de *élite*. No aceptan que exista una concepción distinta de Universidad y de país, conciben a la educación como un privilegio en lugar de un derecho de la población y tienen una concepción *profesionalista* de Universidad (preferentemente debe dar respuestas a las demandas del mercado), están a contramano de la historia que muestra contundentemente que la educación y el progreso científico, tecnológico y cultural son los principales vehículos de desarrollo económico y desarrollo social, y lo que es más grave aún, parten de la concepción neoliberal de culpar del fracaso educativo a los principales actores del sistema (alumnos y docentes).

Se trata de un postura típica de aquel pensamiento, es decir, como lo expresa Díaz Barriga:⁷ “la individualización o sectorización del proceso de diagnóstico y detección de problemáticas que imposibilita ver la compleja articulación social que existe detrás del subsistema educativo y que a la vez lo explica”. La crisis del sistema de educación es sólo un síntoma de una compleja red de problemas mucho más amplios y profundos.

Limitándose a determinados sujetos del proceso educativo se le asignan a ellos responsabilidades, se individualizan los culpables y se excluye sistemáticamente al conjunto del sistema social. Se los denomina *dogmáticos*, *facilistas*, *ineficientes* e *irracionales*, a los alumnos se los acusa de *vagos* e *irresponsables* y a los profesores de *falta de vocación docente*, y a quienes tienen la responsabilidad de la gestión de las instituciones educativas de *ausencia de capacidad dirigencial*, ocultando y desplazando los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados al financiamiento, hacia cuestiones de *eficiencia* (en el sentido convencional del término) del propio sistema educativo. En

fin, se los descalifica, ocultando el verdadero pensamiento sobre la educación que no es precisamente hacer de la escuela y la Universidad una institución elitista.

Hacer compatible cantidad y calidad es posible y constituye el gran desafío actual. Esto no significa “abrir desaprensivamente las puertas de la Universidad”, como lo ha expresado Bulit Goñi,⁸ sino posibilitar que todo ciudadano, sin exclusión alguna, pueda capacitarse, buscando adecuados mecanismos que permitan descubrir y explotar talentos potenciales que, de otro modo, irremediablemente se desperdiciarían. No es a través del ingreso restricto y del arancelamiento, que tienen un fuerte componente de discriminación y aleatoriedad, que se logra este objetivo. Para ello, las universidades deben realizar acciones concretas.

1) *Deben buscarse los mecanismos de articulación más aptos para asegurar el ingreso directo con orientación de la matrícula, no atendiendo exclusivamente a los datos del mercado laboral.*

2) *Deben emprenderse políticas de contención de los alumnos para evitar el alto grado de deserción que se observa y la excesiva prolongación de la duración media en las carreras de grado.*

Son necesarias, además, políticas públicas correctamente definidas y claramente explicitadas que permitan a las instituciones universitarias orientar sus carreras y sus programas de investigación y de transferencia al medio.

Desde la Universidad se están impulsando cambios estructurales para ajustar la oferta a los requerimientos del país y del nuevo paradigma científico-tecnológico y económico que exige la sociedad moderna, pero con una premisa fundamental: la educación es, como se dijo, un derecho fundamental que, dentro de la conceptualización de algunos países desarrollados, se la denomina *derecho de libertad*.

Como lo ha expresado Dante Caputo,⁹ “el gran protagonista del nuevo paradigma es el trabajador capacitado (...) Las características del nuevo mundo en gestación (...) permiten ahora destrabar otro de los falsos dilemas que han embretado el debate respecto a la Universidad, el de la opción entre la masividad y la excelencia. La única alternativa de un país con voluntad de crecer y ser partícipe en forma competitiva en el mercado global, es aunar la excelencia con la producción de un número cada vez mayor de profesionales y técnicos de la más alta calidad”.

El Ingreso Irrestricto no se ha visto correspondido con un mayor número de graduados

Con esta expresión se pretende demostrar que de nada sirve abrir las puertas de la Universidad si no se traduce en un mayor número de graduados. Significa una pérdida de tiempo para quienes ingresan y no se reciben y un perjuicio para los que estudian puesto que deben compartir aulas y laboratorios con alumnos que dejarán de estudiar. Para evitar que esto ocurra, la solución que se propone consiste en limitar el ingreso. De esta manera los alumnos *incapaces* o *irresponsables* no ocasionan gasto al Estado y no distraen a los que, responsablemente, estudian en la Universidad.

Una vez más aparece el argumento neoliberal que sitúa en la Universidad la problemática del ingreso y la deserción, señalando al estudiante como sujeto culpable. La cuestión es compleja y exige un análisis mucho más profundo que escapa al objetivo de este trabajo.¹⁰

Como se sabe, el ingreso directo se reimplantó a partir de 1984 con el advenimiento de la democracia y permitió en mayor proporción el acceso de alumnos pertenecientes a familias de niveles de ingresos más bajos, como puede demostrarse recurriendo a datos sobre la composición socioeconómica de la población estudiantil.¹¹ Son ellos los que tienen mayores dificultades de permanecer en la Universidad ante la ausencia de un adecuado sistema de becas.

La relación graduados/ingresantes es un coeficiente que parte del supuesto de que todas las demás variables explicativas permanecen constantes (*ceteris paribus*, como suelen decir los economistas), lo que resta seriedad al estudio. ¿Qué influencia tendría la calidad, una mayor exigencia académica resultado de mejores programas de estudios y bibliografía, el reemplazo de apuntes por libros o de profesores nombrados discrecionalmente por docentes e investigadores designados por concursos de antecedentes y oposición? ¿Qué papel pudo haber tenido el agravamiento de la crisis socioeconómica en los últimos años en cuanto a la deserción de los alumnos y extensión de las carreras se refiere, una de cuyas consecuencias es el aumento de la proporción de alumnos que trabajan para sostener sus estudios? Son sólo algunas preguntas.

Los recursos son escasos

Esta expresión es frecuentemente utilizada para demostrar que existen limitaciones económicas para atender los gastos sociales en general y los de la educación superior en particular. Hay quienes incluso frecuentemente emplean un discurso que consiste en enfrentar a la Universidad con sectores de

la sociedad que comparten con ella lo que se ha dado en denominar el *gasto educativo*.

Es también frecuente contraponer la inversión en educación e investigación universitarias con recursos destinados a salud pública, seguridad, exclusión social e incluso a la educación primaria y secundaria. Los que así piensan se apoyan en teorías convencionales basadas en los denominados *costos de oportunidad*, y que se aplican esta vez al *gasto social*.

El denominado *costo de oportunidad* no debe medirse en el interior del subsistema social, sino en contraposición a otros gastos regresivos que el Estado realiza, tales como el subsidio al capital oligopólico y financiero, el costo social que la estructura impositiva regresiva y la evasión fiscal conllevan, el consumo improductivo que desalienta la inversión y, por consiguiente, al desarrollo social, etc.

Resultado de estas políticas, se han realizado millonarias transferencias de ingresos al gran capital, en lugar de potenciar esos recursos en beneficio de la educación, la salud y la seguridad públicas, combatir la marginalidad, desarrollar las economías regionales, mejorar la distribución de los ingresos, disminuir el costo social producto de la regresiva estructura fiscal, etc.

Algunos de los variados mecanismos de transferencias de ingresos a favor de los sectores económicos y estratos sociales privilegiados se mencionan a continuación.

1) El costo fiscal derivado de pseudos regímenes de promoción industrial que eximen de impuestos a algunas empresas.

2) La exención o reducción de aranceles sobre las importaciones de bienes —muchas veces subsidiadas por los países de origen— con grave perjuicio para la producción nacional, así como el destino de importantes recursos nacionales en la adquisición de bienes suntuarios en el exterior.

3) La creación de impuestos altamente regresivos como, por ejemplo, la extensión de impuestos al valor agregado a bienes de primera necesidad y/o el aumento de la alícuota de los mismos con fines exclusivamente fiscales o de recaudación.

4) Las pérdidas extraordinarias de carácter patrimonial producidas por las políticas de privatizaciones con un doble perjuicio para el país: la enajenación del patrimonio nacional a precios a veces irrisorios y el encarecimiento de los servicios privatizados, la mayoría de ellos de primera necesidad (agua, electricidad, transportes y comunicaciones, etc.).

5) Las tasas diferenciales de interés que benefician a grandes grupos económicos y financieros (tales como redescuentos).

6) Los pagos de intereses de la deuda pública externa que la República no contrajo.

7) Las políticas de sobrevaluación del peso (retraso cambiario) que no sólo producen graves desequilibrios en la balanza comercial y de pagos sino además salidas de divisas (intereses por entradas de capitales especulativos, etc.) y fomentan la importación de bienes de consumo superfluos.

Es decir, ya sea por el lado de la disminución de los ingresos fiscales, o de la restricción del consumo de los sectores de menores recursos, o del privilegio del consumo improductivo o de las transferencias de ingresos a favor de los estratos de mayores recursos, existe una gran masa de dinero que no se utiliza como inversión social.

Por esto, no es cierto que los recursos sean escasos. Lo que sucede es que no existe la voluntad política de utilizar el excedente económico improductivo para alentar la educación en *todas* sus modalidades, porque a través de ella se jerarquiza el trabajo, se educa al ciudadano, se incrementa la productividad del sistema y el nivel cultural de la sociedad, se alienta el crecimiento y el desarrollo de la Nación.

En situación de restricción fiscal debe privilegiarse la educación básica

Uno de los mayores problemas de nuestro sistema educativo es la fragmentación y desarticulación de sus distintas modalidades. Esta realidad –que alienta el pensamiento neoliberal– atenta contra la idea de la educación como proceso integral y acumulativo y, a su vez, se opone a las nuevas concepciones pedagógicas.

Este modo de proponer soluciones al financiamiento oponiendo los niveles entre sí, fortalece esta segmentación. Considera a cada uno de ellos como compartimientos autosuficientes, como partes separadas entre sí. Por otro lado, es muy peligroso desde el punto de vista político, como se demostrará.

Además de esta desnaturalización del proceso enseñanza-aprendizaje, consolida un modelo educativo construido por ideologías de contenido *clasista*, en donde a cada nivel de educación le corresponde determinado estrato social. Se trata, además, de una postura que privilegia una sociedad *cerrada y jerárquica*, donde todos deben saber leer y escribir, las mayorías deben tener acceso a la escuela primaria, las capas medias a la secundaria y las clases medias-altas y altas a la educación superior.

En síntesis, *se definen discontinuidades en el proceso del aprendizaje, una postura que se opone a la integración del conocimiento y que fija niveles de prioridad dentro del sistema educativo, vinculando cada nivel de educación a determinadas clases o estratos sociales.*

Como se ha dicho en el capítulo 2, la distinción entre las diferentes etapas de la educación es útil por razones metodológicas y para la búsqueda de una mejor articulación entre ellas, de ninguna manera *define niveles axiológicos*. El costo de oportunidad de un sistema de educación no se mide al interior del mismo como si cada uno tuviera distintos valores, diferentes jerarquías. Debe medirse en contraposición a otros usos de los aportes que realiza la sociedad, muchas veces destinados a satisfacer las necesidades de los sectores más privilegiados.

El considerar distintos *costos de oportunidad* de un nivel educativo con respecto al otro, correspondiéndole a la educación superior el último escalón de las prioridades, es propio del pensamiento neoliberal y de su concepción de la misión de la Universidad. Constituye uno de los ejes fundamentales para desjerarquizar la educación universitaria y *enfrentarla* a la educación básica. ¡He aquí el componente *político* de esta concepción ideológica!

Cuando la prioridad está en construir una sociedad moderna, participativa y pluralista, aun en situación de estrechez fiscal, parece obvio privilegiar la educación *en todas sus modalidades*. El desarrollo de la enseñanza, la ciencia y la tecnología, a través de las cuales se jerarquiza el trabajo, incrementa la productividad material y social del país, alienta el crecimiento y el desarrollo de las naciones. Es, en fin, un proceso integral que no admite divisiones y jerarquías.

En resumen, *comparar el interior del sistema educativo es un mero trabajo técnico que debe servir para medir su eficiencia y mejorar su articulación, pero no para contraponer los distintos niveles entre sí*.¹²

El aporte del Estado al financiamiento universitario es regresivo

Considerar el aporte regresivo del Estado a la educación pública (en particular a la Universidad) es propio de la concepción neoliberal: el retiro del Estado del financiamiento de la educación y la defensa de la privatización de la educación. Esta ideología no sólo pone al desnudo un método de análisis basado en la segmentación de los distintos niveles de la educación y fijación de prioridades, como se vio en el apartado anterior, sino que parte de un concepto de equidad social reducido al sector (subsistema) en cuestión, desvinculándolo del conjunto del sistema socioeconómico y de las políticas gubernamentales.

La base argumental de esta posición ideológica ya se analizó y puede sintetizarse así: los pobres pagan impuestos y no acceden a la Universidad. Los estudiantes universitarios se apropian de un ingreso diferencial que es financiado en parte por los estratos sociales de más bajos ingresos los que no

ingresan a la Universidad o los que abandonan sus estudios. Siguiendo a Petrei, la educación prestada gratuitamente por el Estado con cargo a los recursos generales de la Nación trae aparejado efectos redistributivos regresivos: el costo de la educación es soportado por la sociedad y la renta educativa captada por el estudiante universitario, que se supone tiene un nivel de ingresos que le ha permitido acceder a la educación superior.

El razonamiento neoliberal propone como única solución a esta *injusticia social* que los alumnos financien la educación a través de pagos que permitan recuperar todo o parte de los costos universitarios. El análisis, como se dijo, desvincula el financiamiento de la educación superior de las políticas económicas y sociales (en particular las tributarias y del gasto público) que, como nadie puede conocer, se caracterizan por su estructura fuertemente regresiva.

En primer lugar, se trata de mostrar a la sociedad que la educación superior está reservada a los estratos pudientes, una especie de *ley natural* y, como tal, nada puede hacerse contra ella. Reconoce que algunos alumnos necesitan apoyo económico y en este caso proponen que los alumnos *ricos*, dentro del mismo sistema, ayuden a los *pobres*, solidarizándose con éstos, a través de aportes que se destinarían a financiar becas.

En segundo lugar, se trata de mostrar también que la Universidad debe cumplir un nuevo papel en reemplazo del Estado: atenuar las desigualdades sociales. Pero no es función de la Universidad corregir las desigualdades sociales sino responsabilidad exclusiva de los gobiernos a través de políticas del gasto social, tributarias y de mejor reparto del ingreso y de la riqueza.

En la Argentina los economistas neoliberales no se plantean ni siquiera remotamente atacar el problema de la *regresividad del aporte estatal* por el lado de las políticas impositivas, modificando una estructura tributaria que se caracteriza por ser una de las más inequitativas del mundo. Los *ricos* financiarían la educación de los *pobres* si la estructura tributaria fuese menos regresiva y la recaudación impositiva se destinara en mayor proporción a financiar el gasto social. Y no lo hacen por una sencilla razón: perjudicarían a los sectores socioeconómicos que precisamente defienden.

¿Por qué estos economistas no introducen en el análisis de la regresividad del aporte estatal, la evasión fiscal, las tasas preferenciales de interés al gran capital, las pseudo promociones industriales, la inquietud impositiva, las reducciones de aranceles a la importación de bienes de consumo suntuarios, el subsidio a la industria automotriz, la exención impositiva a las transacciones financieras, etc. Tienen ellos una "visión selectiva del papel del Estado... El Estado es visto como una gran carga"... pero, al mismo tiempo, admiten "costosas y significativas excepciones a esta amplia condena. En nada ha tenido tanto éxito la cultura de la satisfacción como en acomodar la actitud

aceptada hacia el Estado". Cuando se beneficia a los sectores privilegiados "se considera oportuna (. . .) Pero cuando se trata de regulaciones para prevenir las tendencias socialmente dañinas o autodestructivas del sistema o para socorrer a los pobres, la intervención del Estado se considera profundamente impropia y gravemente contraproducente".

Es síntesis, *es incorrecto considerar a la Universidad como un ente aislado o con débiles vínculos con el resto del sistema del cual forma parte, lo que conduce, como se ha visto, a análisis parciales y a conclusiones erróneas, no sólo respecto al carácter del aporte estatal y al diagnóstico y la problemática de la equidad social, sino respecto de quienes son los verdaderos responsables de la regresiva distribución del ingreso y de la riqueza.*

Es necesaria una nueva reforma universitaria

Una reforma universitaria es un conjunto de postulados axiológicos que llevados a la práctica conducen a cambios estructurales en las instituciones de tal magnitud que no sólo definen un modelo de Universidad sino, además, un nuevo proyecto socio-político y un diseño de país.

Quizás parezca demasiado ambicioso este concepto, pero lo cierto es que la Reforma Universitaria rompió con un modelo aristocrático y monástico de Universidad y, por tanto, autoritario y elitista. Lo que se desea expresar es que el sentido del movimiento reformista no se agota en sus reivindicaciones de una profunda y genuina democratización de la enseñanza superior, que por sí sola sería de extraordinaria significación.

Su esencial peculiaridad, y al mismo tiempo motivo de su vigencia histórica, ha sido su capacidad de superar el ámbito de ese justo reclamo sectorial y la comprensión de que tales objetivos eran irrealizables sin una profunda democratización del conjunto de las relaciones sociales y políticas. Como ese proceso está inconcluso, también lo está el de la reforma universitaria. La Universidad sufrirá, simultáneamente con el país, los avatares de la vida política nacional.

Como todo proceso reformista que se propuso realizar cambios estructurales, se tradujo en un primer momento en ideas y valores y en una definición de modelo esencialmente teórico de Universidad. Luego, con el tiempo, esas ideas, valores y modelo se fueron concretando a fuerza de luchas, que significaron avances pero también retrocesos, procesos contrarreformistas que surgieron desde fuera y dentro de la Universidad y que prolongaron en el tiempo la concreción plena de los objetivos de transformación.

Hoy, aquellos objetivos de autonomía, cogobierno, libertad académica, jerarquización de la educación, creación incesante de conocimientos, gra-

tuidad de los estudios, acceso libre a la enseñanza y proyección social de los ideales democráticos, definen una Universidad que, con esfuerzo, va superando los obstáculos que oponen los detractores del cambio social y se perfilan como *un vehículo de formación de ciudadanos libres, aptos para integrarse a una sociedad democrática que precisamente necesita de su participación, así como un instrumento creador de conocimientos cuya propiedad le pertenece no sólo a quien los recibe sino al conjunto de la comunidad.*

No es verdad que los reformistas universitarios se han quedado en los vericuetos del tiempo, que viven de los recuerdos del pasado. Esta afirmación es doblemente errónea. Por un lado, en lo substancial, los principios reformistas son universales y ahistóricos, aunque obviamente deben adaptarse, en su forma, a una realidad social cambiante en tiempo y espacio. ¿Cómo puede decirse que pertenecen al pasado el acceso al conocimiento, la libertad de cátedra, el pluralismo de ideas, la participación plena, la obligación indelegable del Estado en el sostenimiento de la Universidad pública, el derecho del ciudadano a educarse, la búsqueda de la verdad y el rigor científico que sólo la autonomía académica e institucional pueden asegurar?

Por tanto, es también incorrecto afirmar la necesidad de una nueva reforma acorde con los nuevos tiempos. Quienes así piensan son antirreformistas con las connotaciones arriba expresadas, o en el mejor de los casos, confunden lo principal con lo accesorio. En realidad lo que se pretende es construir una Universidad donde los valores reformistas no tengan vigencia. Éste es el peligro que acecha a los universitarios y a la democracia.

Los postulados de la Reforma Universitaria son valores que deben alcanzarse en plenitud con la convicción y el esfuerzo permanentes. No se logran por generación espontánea. Por otra parte, no dependen sólo de los universitarios, sino de otros actores sociales entre los cuales se encuentra obviamente el Estado. Sin el apoyo de la sociedad no podrán plasmarse plenamente los principios reformistas, cuyo fin último es educar al ciudadano, impulsar la permanente creación de conocimientos científicos y transferirlos al tejido social para beneficio de todos los sectores, en particular de los más necesitados.

Puede y debe debatirse, por ejemplo, las modalidades de la carrera docente, las participaciones relativas de los distintos claustros en el gobierno de la Universidad o las características de su inserción en el medio; pero no se pueden cuestionar los postulados esenciales de la Reforma Universitaria. Porque reformar la Universidad implica democratizarla en sus tres misiones básicas: educación, investigación y extensión.

Para cumplir con este objetivo es necesario:

1) Asegurar al ciudadano el derecho a educarse y hacer realidad una de las *falsas promesas de la democracia*:¹³ la educación para todos.

2) Crear conocimientos, porque sin ellos no hay ciencia, innovación tecnológica, jerarquización académica, enseñanza genuina y desarrollo autosostenido.

¹ Popper, Karl (1990), "De las teorías a las ideologías", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de julio de 1990, sección cuarta, reportaje de Mandred Shell.

² Galbraith, John K., "Sufrimos de ideología de mercado", diario *Página 12*, 22 de agosto de 1990, reportaje de Giovanni Forti

³ Díaz Barriga, Ángel (1991), *Didáctica Aportes para una Polémica*, Cuadernos del Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires, p. 7

⁴ Godelier, Maurice (1975), *Racionalidad e Irracionalidad en Economía*, Siglo XXI, México.

⁵ CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento Eje de Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, Chile, p. 130

⁶ Gerth, H y Wright Mills, Ch , "Ensayos de Sociología Contemporánea", citado por Gómez Campo, V M. y Tenti, E , *Universidad y Profesiones*, Miño y Dávila Editores, p 13/14.

⁷ Díaz Barriga, Ángel (1990), página 6.

⁸ Bulit Goñi, Enrique (1990), *Documento dirigido a los Rectores de las Universidades Nacionales*, presentado en el Plenario del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), marzo de 1990.

⁹ Caputo, Dante (1992), *Proyecto de Ley de Universidades Nacionales*, marzo de 1992

¹⁰ Una observación técnica debe realizarse. Las series cronológicas que generalmente se elaboran son muchas veces poco confiables porque las metodolo-

gías no son adecuadas y/o no definen convenientemente las variables que utilizan. Por ejemplo las series históricas deben construirse cuidadosamente porque pueden alterar los resultados que se pretende buscar, en especial en períodos de fuerte oscilación de los precios relativos. Respecto al tema en cuestión, en estudios estadísticos realizados por el gobierno nacional y por institutos especializados en el primer quinquenio de la década del 90 se observan errores en este sentido, careciendo de veracidad sus análisis y resultados. A manera de ejemplo, los encuestadores de Gallup y FIEL, contratados por la Unión Industrial Argentina, construyeron una relación graduados/ingresantes referidos a un año dado, cuando en realidad para elaborar un coeficiente de este tipo debe considerarse una misma cohorte y realizar su seguimiento en el tiempo. El Ministerio de Cultura y Educación de entonces cometía el mismo error, no definiendo con la rigurosidad aconsejada las categorías y el método utilizados.

¹¹ Se cita aquí el mencionado estudio sobre la composición socioeconómica de los jefes de familia de los estudiantes de la Universidad Nacional del Litoral

¹² Lo Vuolo, Rubén (1991), op cit

¹³ Esta expresión corresponde a Norberto Bobbio a propósito de una reflexión acerca de los "ideales democráticos" y "la democracia real". Véase su libro titulado *El futuro de la Democracia*, ya citado

Bibliografía

- Bagú, Sergio (1959), *Acusación y Defensa del Intelectual*, Editorial Perrot, Colección Nuevo Mundo, Buenos Aires.
- Buit Goñi, Enrique (1990), *Documento dirigido a los rectores de las Universidades Nacionales*, Plenario del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional)
- Caputo, Dante (1992), *Proyecto de Ley de Universidades Nacionales*, Buenos Aires, marzo de 1992.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento. Eje de Transformación Productiva con Equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.
- Díaz Barriga, Ángel (1991), *Didáctica Aportes para una Polémica*, Cuadernos del Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires.
- Galbraith, John K., "Sufrimos de Ideología de Mercado", diario *Página 12*, 22 de agosto de 1990, reportaje de Giovanni Forti, Buenos Aires.
- Galbraith, John K (1994), *La Cultura de la Satisfacción*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Godélier, Maurice (1975), *Racionalidad e Irracionalidad en Economía*, Editorial Siglo XXI, México D C , México.
- Gómez Ocampo, V M y Tenti, E (1990), *Universidad y Profesiones*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario Una Visión Crítica al Enfoque Económico-utilitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Jacquard, Albert (1996), *Yo Acuso a la Economía Triunfante*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, Chile.
- Lo Vuolo, Rubén (1991), *Pautas para la Discusión sobre el Financiamiento Universitario e Ingreso*, Santa Fe, inédito
- Popper, Karl (1990), "De las Teorías a las Ideologías", diario *La Nación*, Buenos Aires, 8 de julio de 1990, sección cuarta, reportaje de Mandred Shell, Buenos Aires.

Capítulo 6

Experiencias comparadas de financiamiento

El concepto de utopía igualitaria y sin autoritarismos mantiene viva a la humanidad y permite progresar. Todos los avances en los dominios de las ciencias, de la política y hasta de la filosofía, tienen lugar porque en el fondo del espíritu de un ser humano, en cualquier parte que esté, existe esta noción de utopía... El simple hecho de soñar en una sociedad sin diferencias de clases permite avanzar hacia la reducción de las desigualdades sociales.

Wole Soyinka

El objetivo de este capítulo es estudiar los modelos de financiamiento de la educación superior, y de la universitaria en particular, en algunos países de América Latina y Europa.

La asignación de recursos para los estudios superiores está siendo ampliamente debatida tanto en los países desarrollados como en los de menor grado de desarrollo. En Europa se ha abierto desde los años ochenta una interesante discusión sobre el tema, habiendo adquirido una significación especial en los últimos años.

La creciente preocupación por la asignación de recursos para el sistema de educación superior es resultado de dos fenómenos que, aunque en diferente medida, han caracterizado al sector educativo. Por un lado, las crecientes dificultades económicas y financieras de los países que hacen cada vez más difícil obtener el financiamiento adecuado y el consiguiente gran esfuerzo que significa para la sociedad; y, por el otro, el extraordinario aumento de la demanda de estudios superiores de la población que ha llevado a tomar conciencia de la importancia cada vez mayor que el conocimiento tiene en las sociedades contemporáneas en diversos frentes: posibilidades de empleo, competitividad de las empresas, eficiencia del Estado, nivel cultural de la población, productividad del trabajo, crecimiento económico, distribución de los ingresos, inclusión social, etc.

A diferencia de Europa, en América Latina en general no se percibe todavía, en su real magnitud, la importancia de la educación superior en el desarrollo económico y social de las naciones; por un lado, porque la Universidad no ha respondido a las expectativas que la sociedad ha depositado en ella y, por el otro, porque tampoco se percibe que el Estado cumpla satisfactoria-

mente con las funciones que le competen, llevando esto último a una falta de confianza y credibilidad por parte de la población que, con sacrificio, contribuye al financiamiento de esas actividades.

Respecto a la educación superior en particular, la gran mayoría de los jóvenes no tiene acceso a ella o abandona sus estudios. Es atendible entonces que las familias de menores ingresos no se sientan predispuestas a financiarla. Esta cuestión no es menor en aquellos países, como la Argentina (también es el caso de Costa Rica, Uruguay, Chile, Perú, México, Honduras, Paraguay, República Dominicana, entre otros), donde la estructura impositiva es altamente regresiva.¹

En los últimos veinticinco años se observa un cambio importante en lo que respecta al financiamiento de la educación superior, tanto en los países europeos como en los latinoamericanos. Recuérdense las políticas de posguerra, las que se caracterizaron por promover el ingreso de los jóvenes a la educación, permitiendo el acceso de estratos sociales que hasta entonces habían sido excluidos de la enseñanza superior. Se aumentó la capacidad de las universidades existentes, se crearon nuevas universidades y se incrementaron los presupuestos para atender la mayor demanda, conscientes los Estados que debían aumentar la escolaridad superior si el objetivo era crecer y desarrollarse.

El nivel de inversión en educación se expandió significativamente en los países desarrollados de Europa occidental, alcanzando en la década del 50 del siglo pasado un promedio que osciló entre 6 y 7% del PBI. Este crecimiento continuó hasta 1975 donde los países más desarrollados de Europa occidental destinaron, en promedio, entre el 15 y el 17% de la inversión en educación para financiar el nivel superior.

América Latina siguió los mismos pasos que Europa, y en la década del 70 destinó alrededor del 30% de la inversión educativa a financiar la educación superior. Por otro lado, “la cantidad de estudiantes universitarios creció a una velocidad impresionante. Entre 1950 y 1960 se duplicó la matrícula, mientras que se triplicaba cada diez años entre 1960 y 1980, alcanzando en este último año 4.850.000 alumnos”.²

A partir de la década del 80 se produce un punto de inflexión en esta política expansiva. Comienza a cuestionarse la política de financiamiento de la educación superior a través del aporte estatal, particularmente cuando se la relacionaba con la inversión en educación básica, la que se consideraba prioritaria. Esta posición es coherente con los cambios que se producen a nivel político e ideológico en la época, resurgiendo con inusitada fuerza el pensamiento neoliberal.

“Los cuestionamientos a esta política se hicieron sentir entonces y estaban sustentados en dos fuertes argumentos. El primero relacionado con el retor-

no social de la inversión, basado en que éste es mayor en los niveles primarios y secundarios que en el universitario. El segundo argumento es más fuerte por cuanto señala que en países con alta tasa de analfabetismo y de educación primaria y secundaria incompleta debía prestarse especial atención a esos sectores, más vulnerables a las crisis económicas³ (...) En 1990 la cantidad de alumnos en la educación superior se situó en aproximadamente 8.000 000 y, de continuar esta tendencia, puede estimarse de manera conservadora en una cifra superior a los 9.000.000 de estudiantes para fin de siglo. Respecto a la tasa de escolaridad universitaria,⁴ mientras que en 1960 esta proporción era sólo del 3.16%, en 1970 llega al 6.82%, en 1980 al 14.4%; luego parece haberse estabilizado en alrededor del 16.4%⁵. Obviamente que el análisis de los distintos países latinoamericanos demuestran fuertes disparidades, pues mientras Argentina y Uruguay alcanzan en la década del 90 una tasa de escolaridad de alrededor del 30%, Brasil, Chile y Colombia sólo registran tasas que oscilan entre el 11% y el 13%.⁵

A partir de la década del 80 los gobiernos de América Latina están abandonando gradualmente la concepción de que el Estado debe preferentemente financiar la educación superior. Tres cuestiones vinculadas con la problemática del financiamiento de la educación sobresalen al respecto.

1) Una política de restricción presupuestaria (rigidez del aporte estatal) que obliga a las universidades públicas a buscar fuentes complementarias de financiamiento.

2) Políticas educativas tendientes a aumentar espacios para el desarrollo de la educación privada. Un ejemplo ha sido el caso argentino durante el primer quinquenio de la década del 90 donde el gobierno de entonces creó un importante número de universidades privadas, a veces sin los recaudos necesarios para asegurar un adecuado nivel de calidad. Si bien la Ley de Educación Superior, sancionada en agosto de 1995, y el decreto 576/96 establecen regulaciones para la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, constituyen normas que de alguna manera alientan la creación de universidades e institutos universitarios, como se verá más adelante.

3) Por último, siguiendo el mensaje del Banco Mundial (véase informe del año 1993), los países latinoamericanos han decidido dar prioridad a la educación básica convencidos de que con ello se favorece la equidad social y con el argumento de que, de esta manera, se podrá hacer frente más eficazmente a las crisis económicas y sus efectos: la pobreza y la marginalidad social.

Estas políticas neoliberales significan un severo condicionamiento al financiamiento de la educación superior. Algunos países han seguido al pie de la letra las recomendaciones del Banco Mundial (Chile es un ejemplo);

mientras que otros han resistido en parte a estas presiones (Brasil, Uruguay y parcialmente Argentina). En este sentido, Chile es visto por el organismo financiero mundial como un caso a imitar.⁶

Brunner⁷ es uno de los especialistas latinoamericanos que analiza los problemas actuales de la educación superior latinoamericana, incursionando en el financiamiento universitario. Afirma que los gobiernos no están dispuestos ni siquiera a mantener el nivel de inversión actual en la educación superior. Por otro lado, agrega, no existe una comunicación fluida que aliente un trabajo conjunto entre las universidades y los gobiernos en lo que respecta a la asignación *racional* de los escasos recursos. Esta situación ha llevado a un *deterioro creciente de las instituciones públicas*. Esto significa que, en el diagnóstico del autor, no debe esperarse un mayor aporte estatal; la asignación del presupuesto universitario es irracional (pues su cálculo se basa en un sistema incremental histórico) y existe una crisis (creciente) en el sistema de educación pública. Esta situación pareciera explicarse en gran medida por el divorcio actual entre el gobierno y las universidades y por la modalidad de asignación del presupuesto estatal.

Según Brunner, podría agregarse un tercer elemento: la *benevolencia* del Estado en el sentido de *poco exigente*; es decir, por falta de una política de regulación en un doble aspecto: mejoramiento de la calidad y mayor eficiencia interna en el uso de los recursos que le provee el Estado. El Estado benevolente “no crea ningún estímulo para la mejora de la calidad y capacidad de innovación de las instituciones, lo que, a *contrario sensu*, puede interpretarse como la falta de incentivos o aptitud innovadora autónoma de las universidades y la necesidad de que el Estado asuma ese rol”. Por otro lado, para Brunner la falta de evaluación y control de la *performance* de las instituciones, con el correr del tiempo, lleva a que se aislen de la sociedad, es decir a satisfacerse a sí mismas (se recrearía una especie de endogamia que le hace marginarse de la sociedad).

A este autor también le preocupa la cuestión de la equidad del sistema de educación superior, y si bien reconoce que el acceso a la misma de “mujeres y jóvenes que viven fuera de (...) las grandes concentraciones urbanas, de los hijos de estratos medios, e incluso de una capa de los sectores populares” constituye una ventaja, le preocupa que a pesar de todo son los hijos de los grupos que detentan los ingresos más altos los que continúan beneficiándose de manera desproporcionada con el subsidio que importa la educación gratuita, utilizando un argumento similar a los economistas neoliberales de la educación para insinuar el arancelamiento de los estudios universitarios —aunque no lo dice expresamente— como forma de mejorar la equidad del sistema.

En fin, Brunner pone de manifiesto una triple crisis: financiamiento incremental, falta de regulación y ausencia de evaluación. ¿Cómo abordar estas crisis? Un nuevo contrato social “entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el gobierno” que incluya por una parte la evaluación de las mismas y, por la otra, la sustitución de “aportes automáticos de recursos por una relación más diferenciada y compleja donde las instituciones diversifiquen sus fuentes de ingreso y el Estado utilice las suyas en función de objetivos y metas convenidos”.⁸

Pareciera ser que existe en el autor una especie de *fatalismo amenazante* al referirse a lo que denomina los *costos de la inacción* al decir: “De subsistir el actual modelo de relación entre la educación superior y el Estado, es posible prever que él se vea afectado cada año que pasa por mayores e irresolubles tensiones. No aumentará el financiamiento paternal y benevolente sujeto a una fórmula de asignaciones incrementales, continuará deteriorándose el clima moral (?) de las universidades públicas, los intereses corporativos del personal académico se volverán más y más rígidos, y el sistema en general tenderá a reproducir sus bajos niveles de eficiencia interna y su escasa adaptación a los cambios que ocurren en su entorno social, económico y cultural”.

Lo manifestado por uno de los referentes más importantes de América Latina en cuanto a educación superior se refiere, constituye un diagnóstico que sólo es compartido aquí parcialmente. Sus afirmaciones son una mezcla de verdades a medias y de paréntesis vacíos. Es cierto que debe mejorarse la relación entre los tres subsistemas, que no se articulan adecuadamente (el Estado, las unidades productivas y las universidades), ya lo dijo entre otros Jorge Sábato hace veinticinco años; es verdad que es necesario mejorar la eficiencia interna de las universidades y que éstas deben ser evaluadas en su actividad con el objeto de mejorar la calidad, y quizás tenga razón que las universidades tienen que buscar fuentes complementarias de financiamiento y utilizar más eficientemente sus recursos. Pero esto no quiere decir que las universidades viven una crisis profunda como pareciera desprenderse de algunas de sus afirmaciones, y menos aún que no se ha mejorado en los últimos años en muchos de los aspectos a que hace referencia el autor.

Da la sensación de que la relación entre el Estado, las empresas y las universidades ha empeorado, como si ella hubiera sido mejor en otras épocas. Sabemos que no es así. La Universidad democrática ha establecido distintos mecanismos de evaluación desde hace mucho tiempo. En este sentido, se ha avanzado mucho en la última década en algunos países latinoamericanos (Brasil, Argentina y parcialmente Chile, por mencionar algunos). Da la sensación, además, que los recursos no son escasos sino mal administrados cuan-

do se sabe, por ejemplo, que existen docentes que prácticamente trabajan gratis o cobran sus sueldos correspondientes a una categoría inferior a la que desempeñan realmente, que el presupuesto por alumno en la mayoría de las universidades latinoamericanas es entre un tercio a un cuarto al de las universidades europeas y estadounidenses, etc.. Por otra parte, la eficiencia interna, en cuanto a deserción y repetición, no debe medirse atendiendo sólo a indicadores cuantitativos; por el contrario, debe tenerse en cuenta el contexto socioeconómico en que se desenvuelve la actividad universitaria.

Es urgente asumir que una sociedad democráticamente organizada debe tener un sistema educativo superior basado en sólidos principios de igualdad de oportunidades, capaz de transmitir conocimientos, desarrollar habilidades y destrezas que no sólo satisfagan las demandas actuales del mercado, sino que respondan a las exigencias científicas, tecnológicas y culturales que el mundo moderno demanda. Las universidades deben devolver a la sociedad lo que de ella han recibido formando ciudadanos aptos para responder a las exigencias que plantean las sociedades contemporáneas, fundadas sobre sólidos principios democráticos. La investigación básica debe ser fuente de creación de conocimientos, y las transferencias de tecnologías y de servicios altamente especializados deben constituir funciones irrenunciables de las instituciones universitarias.

En este contexto, el Estado debe asumir que tiene un papel importante que cumplir, apoyando la educación superior, dotando a las instituciones de un mayor presupuesto y dando señales claras, a través de políticas públicas, de los objetivos que se propone lograr; éstos no deben ser otros que los que reclama la mayoría de la población postergada. Esta señal es de extraordinaria importancia para que las universidades, en uso de la autonomía académica, definan sus políticas universitarias en sus tres funciones básicas. Como contrapartida, las instituciones universitarias deben invertir eficientemente los recursos de los que disponen en el cumplimiento de sus objetivos.

América Latina

Introducción

El financiamiento de la educación superior en América Latina difiere según los países. Así, por ejemplo, en un extremo se encuentra Chile, donde el arancel sobre la matrícula de estudiantes de grado y los servicios a terceros alcanzan una elevada ponderación. En el otro extremo, se sitúan Argentina, Brasil y México, en los que el aporte estatal constituye por lejos la principal

fuente de recursos, complementado por ingresos extrapresupuestarios provenientes de transferencias de tecnologías y prestación de servicios altamente calificados (los que están adquiriendo cada vez mayor significación).

Según Winkler⁹ la actitud de los gobiernos no ha sido uniforme en cuanto al nivel de financiamiento puesto que, medida en términos de inversión por alumno matriculado, tiene un comportamiento dispar. En Argentina y Chile decrece significativamente la contribución estatal en el conjunto del sistema universitario de manera constante desde 1970 hasta 1985, mientras que en Brasil, México y Venezuela se incrementa hasta el año 1980 y luego decae bruscamente hasta mitad de la década del 80. En todos los casos, sin embargo, la inversión decrece en la década del 80 como consecuencia de la crisis de la deuda externa de la región. En algunos países, tal el caso de Argentina, la inversión por alumno disminuye también debido a la reimplantación del ingreso directo y la gratuidad de la educación universitaria de grado a partir del advenimiento de la democracia a fines de 1983.

A mediados de la década del 80 se pone de manifiesto un problema que no ha sido resuelto hasta el presente en la mayoría de los países latinoamericanos: por un lado, los gobiernos democráticos que reemplazan a los *de facto* alientan el crecimiento de la matrícula y, por el otro, la crisis impone severos límites al financiamiento de la educación superior. El resultado fue que, a partir de la década del 80, ha sido imposible incrementar, y a veces incluso sostener, la inversión por alumno.

Las propuestas para superar esta problemática resultaron muy variadas y suscitaron un debate muy profundo que no ha estado exento de connotaciones ideológicas. Por un lado, se insiste en la necesidad de restringir el ingreso a los estudios superiores y de arancelar los estudios de grado universitario, lo que aumentaría la inversión por alumno y posibilitaría un mejoramiento de la calidad educativa a la vez que descomprimiría las presiones al gobierno por un mayor presupuesto. Por el otro, se adopta la postura de ofrecer educación a un mayor número de estudiantes, porque de esta forma se valoriza el papel del conocimiento en las sociedades modernas, oponiéndose a las restricciones al ingreso y/o a los aranceles. Ambas posiciones tienen sus costos: en la primera el peligro de una educación *de élite*, la exclusión de gran cantidad de jóvenes del sistema de educación superior; en la segunda, la difícil tarea de hacer compatible cantidad y calidad dadas las severas restricciones de financiamiento y la mayoritaria posición de la sociedad (y de gran parte de los dirigentes políticos) por otorgarle prioridad a la educación básica respecto de la superior universitaria.

El sistema universitario argentino está compuesto por universidades públicas y privadas. La matrícula en el año 2000 totalizaba alrededor de 1.300.000 alumnos, de los cuales el 82% (o sea 1.065.000 alumnos) correspondía a las primeras. En la última década, la participación de las universidades privadas ha crecido, aunque lentamente, alentada, además, por la política del gobierno nacional caracterizada por la laxitud en la autorización provisoria de las instituciones universitarias (alrededor de 20 fueron autorizadas a funcionar provisoriamente antes de la sanción de la Ley de Educación Superior en agosto de 1995).

Se estima que en las universidades públicas, como promedio, el 91-92% de los recursos que financian la educación de grado provienen de los aportes del Estado en forma de rentas generales. Los recursos específicos, que tuvieron alguna participación en el pasado, prácticamente han desaparecido en la actualidad. Las universidades privadas no reciben subsidios explícitos desde la recuperación de la democracia en el año 1984.

Además del aporte estatal (Contribución del Gobierno Nacional), desde 1994 se destinan fondos públicos a través de programas especiales, afectándose al respecto una partida que el Congreso Nacional asigna desde entonces al gobierno nacional. En 1999/2000 estos fondos representaron alrededor del 10% del presupuesto total de las universidades nacionales. Sobresalen el Programa de Incentivo a los Docentes-investigadores, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), el Programa de Financiamiento para el Desarrollo de la Enseñanza Universitaria (PROFIDE), el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas o con Problemas Especiales (PROUN) y el Programa de Financiamiento de Inversiones (PROIN).

Los recursos propios constituyen una fuente de financiamiento complementaria que ha venido creciendo en los últimos años. Su estimación es difícil pero puede decirse que aproximadamente alcanza en promedio alrededor del 7-8%, siendo muy dispar según las universidades y su entorno socioeconómico: en aquellas situadas en regiones relativamente pobres es obviamente menor. En la Universidad Nacional del Litoral los recursos extrapresupuestarios provenientes de transferencias de tecnologías y prestación de servicios altamente especializados superaron en 1999 el 10% del presupuesto universitario. Los posgrados, en sus distintas modalidades, prácticamente se autofinancian a través de aranceles, tanto en las carreras académicas como profesionales.

La educación de grado en las universidades públicas históricamente ha sido gratuita (en el sentido estricto de que los alumnos no pagan aranceles), salvo

en situaciones excepcionales, como ocurrió durante el último gobierno *de facto*. La tradición argentina, desde la reforma universitaria de 1918, ha tenido mucho que ver con la gratuidad actual de los estudios de grado. Incluso las distintas normas universitarias la han establecido expresamente.

Es sabido que el costo de la educación universitaria está dado por distintos componentes: el costo directo que realiza la Universidad, el costo de mantenimiento o subsistencia del alumno en el que incurre la familia (o el mismo alumno si trabaja) y el costo de oportunidad del estudiante que deja de percibir ingresos por trabajar o por postergar sus estudios si trabaja.

En algunas Universidades existen aportes voluntarios a través de instituciones civiles sin fines de lucro, destinándose lo recaudado por este concepto a gastos o inversiones específicas, tales como compra de libros, equipamiento, mantenimiento y reparaciones menores. En otras instituciones se cobran los servicios no educativos que presta la Universidad y los cursos y carreras de posgrado.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, se autoriza a las universidades públicas a arancelar los estudios de grado. El artículo 59, inciso c), establece al respecto: “Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera ...”. En este marco “dichas instituciones podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, *derecho o tasas por los servicios que presten*, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de *contribuciones o tasas por los estudios de grado*, deberán destinarse especialmente 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”.

De esta forma la ley introduce el *principio de equidad* en el interior del subsistema universitario, siguiendo la concepción neoliberal: los alumnos pudientes deben financiar la educación de los de menores recursos al destinarse los ingresos que provienen del arancel a la creación de becas de estudio y otros tipos de ayuda a los alumnos de menores ingresos. A seis años de la sanción de la ley, pese a las restricciones presupuestarias crecientes de las universidades públicas,¹⁰ ninguna de ellas introdujo el arancel como fuente de financiamiento, lo que puede considerarse como un rotundo fracaso del espíritu de la ley en cuanto a creación de fuentes alternativas de financiamiento por esta vía (y una muestra de una normativa que se dicta a espaldas de la comunidad universitaria). Incluso algunas universidades públicas, después de la sanción de la Ley de Educación Superior, han introducido en sus estatu-

tos, o reafirmado en asambleas universitarias, el principio de la gratuidad de los estudios de grado.

Es interesante mostrar la evolución de la inversión en educación universitaria, la que ha tenido fuertes fluctuaciones en los últimos veintiocho años (período 1972/2000). Si se considera una serie que muestra el presupuesto de las universidades nacionales (contribución del gobierno nacional) en aquel período, a valores constantes, pueden realizarse las siguientes consideraciones.

1) El más elevado presupuesto correspondió al año 1974, año en que se crearon nuevas universidades, dotándolas de recursos sin que se afectaran los que el resto de las universidades percibían.

2) En los años 1976 y 1977 el presupuesto alcanzó los valores más bajos del período. La política de ajuste del gobierno *de facto* llevó a un fuerte proceso inflacionario. El aumento del nivel de precios, que no fue acompañado por incrementos nominales del presupuesto, produce el fuerte deterioro (la reducción alcanzó al 40%).

3) Un aumento de los sueldos del personal docente y no docente llevó a un incremento del presupuesto universitario en 1983, último año del gobierno *de facto*. Se recurrió a la emisión monetaria.

4) El presupuesto del año 1988 fue el más alto de los últimos 25 años. A fines de 1987 se produjeron incrementos salariales para el personal docente y no docente que tuvieron impacto pleno en 1988.

5) A partir de 1989 el presupuesto comienza a deteriorarse como consecuencia del fuerte proceso inflacionario que caracterizó al período 1989/91. Los aumentos nominales del presupuesto fueron notoriamente inferiores al aumento del nivel de los precios.

6) El presupuesto del año 1993 experimentó un crecimiento de alrededor del 26% respecto a 1991 (el más bajo de la década del 90). Este incremento sólo permitió recuperar 15 puntos de los 34 de deterioro que mostró el presupuesto 1991 respecto al de 1988.

7) Entre 1993 y 2000 el presupuesto se incrementó levemente medido a valores constantes (25%). Una parte del mismo tuvo como destino el financiamiento de las nuevas universidades que se crearon en el período (en 1999 alcanzó a 58,5 millones de pesos, el 3,6% del presupuesto total).¹¹ La situación económica de las universidades no mejoró como se ha manifestado reiteradamente por el gobierno de entonces, siendo crecientemente insuficiente para atender el crecimiento de la matrícula y la mayor oferta académica, en particular nuevas carreras de grado y de posgrados, como así también programas de investigación, los que crecieron considerablemente. En este período, las retribuciones de los docentes aumentaron sólo a través del programa de incentivos para docentes-investigadores que se implementó a partir de 1994.

El presupuesto de las universidades nacionales en relación al PBI mostró la siguiente evolución en el período objeto de estudio.

1) En el año 1973 alcanzó a 0,81% y en 1974 al 0,87%, el más alto de la serie. Como ya se dijo, se crean nuevas universidades.

2) En 1976 bajó bruscamente alcanzando el 0,44% del PBI como consecuencia del fuerte proceso inflacionario de ese año y de la política del gobierno que no ajustó el presupuesto nominal a las variaciones de los precios.

3) En 1983 ascendió al 0,69% del PBI, produciéndose aumentos de salarios de docentes y no docentes antes de retirarse el gobierno *de facto*.

4) En 1988 ascendió al 0,75% del PBI, incrementándose el presupuesto considerablemente para responder al aumento de la matrícula que se registró a partir de 1984 como consecuencia de la reimplantación del ingreso directo.

5) En el período 1989/91 bajó substancialmente, alcanzando en 1991 al 0,45% del PBI como consecuencia de la hiperinflación, el estancamiento de la economía y los programas de ajuste que se llevaron a cabo en el período.

6) A partir de 1993 se observa un leve crecimiento del presupuesto en relación al PBI pasando del 0,53% en 1995, al 0,57% en el año 1999 y al 0,59% en el año 2000.

Respecto al presupuesto por alumno la serie muestra altibajos. Las variaciones que se observan son resultado de desniveles tanto en el presupuesto a valores constantes como en la matrícula. Pero mientras el presupuesto en promedio no aumenta secularmente, el número de alumnos lo hace notablemente. Las características más salientes de la serie son las siguientes:

1) Una fuerte reducción del presupuesto por alumno en la serie completa. Disminuye de \$4.150 en 1973/74 a \$1.453 en 1991/92, representando este último valor casi 1/3 de aquél. En el año 2000 alcanza a \$1.513 por alumno.

2) Los valores más altos de la serie se observan en 1973 con \$4.462 y en 1980 con \$4.457. Pero mientras el primero fue resultado de un aumento de la matrícula y del aporte estatal que se incrementó en mayor proporción, el segundo es fruto de una drástica reducción matricular como consecuencia del ingreso restringido.

3) Con la recuperación de la democracia la cantidad de alumnos se incrementa notoriamente. A partir de 1984 aumentaron la matrícula y el presupuesto, mostrando el año 1987 un incremento de la primera del 112% respecto a 1982 y del segundo del 75% respecto al mismo año, no pudiéndose revertir la drástica reducción presupuesto/alumno ocurrida durante el gobierno *de facto*. En 1988 el presupuesto por alumno alcanza a \$2.538.

4) Desde 1989 el presupuesto por alumno disminuyó por el efecto combinado de un tenue aumento de la matrícula y una notable reducción del pre-

supuesto, tendencia que se observa hasta 1992. En el año 1993 el aumento del presupuesto invierte la pendiente negativa, pero lejos se encuentra de los niveles de 1987/88.

5) En el período 1993/99 el presupuesto por alumno disminuye desde \$1.932 a \$1.590 en 1999. Los gastos de funcionamiento y las erogaciones de capital en 1999/2000 apenas representan \$250 por alumno-año.

Téngase presente que una parte del presupuesto universitario se destina a otros niveles de la educación (primario, secundario y superior no universitario), a la investigación y a la extensión, no debiendo computarse estos valores (sólo en parte) si lo que se pretende es determinar el costo de la educación universitaria en términos de alumno-año y graduado. Este tipo de errores inexplicablemente lo han cometido con frecuencia algunos economistas.

Respecto a la estructura porcentual del presupuesto universitario por rubros, en las universidades públicas en promedio el 87% del presupuesto se asigna a gastos en personal, es decir a sueldos y aportes sociales del personal docente y de apoyo. El resto se destina a gastos de funcionamiento, subsidios, inversiones en equipamiento y obras públicas.

En relación a la matrícula, se ha incluido a la universidad argentina entre las denominadas *masivas*. La cantidad de alumnos que estudian en ella alcanza un porcentaje cercano al 30% de la cohorte de jóvenes comprendidos entre los 20 y 24 años. Sin embargo, asisten a la universidad pública el 1,9% del total de la población, situándose por debajo de otros países de mayor grado de desarrollo, tales como España y Francia, donde estudian en las universidades el 3,1% y el 2,6% de la población total, respectivamente.

En cuanto al ingreso a la universidad pública rige en la gran mayoría de las carreras el ingreso directo. Existen distintos tipos de cursos de ingresos con el objeto de una mejor articulación con la educación media, obligatorios pero no restrictivos, que tienen por finalidad la ambientación, orientación vocacional o, en el mejor de los casos, la nivelación de los alumnos que provienen del ciclo secundario de educación. Algunas universidades públicas están trabajando con bastante éxito en la orientación vocacional de los estudiantes, a través de programas elaborados para detectar las aptitudes e intereses de los mismos, aplicados en el tramo final del nivel medio de educación. Otras, las menos, están estudiando y en algunos casos aplicando en algunas carreras, cupos o exámenes de admisión, estando a la cabeza algunas facultades de medicina.

Interesante es el estudio de la composición socioeconómica de los alumnos que estudian carreras de grado universitario. Es un tema de extraordinaria importancia porque los argumentos para arancelar se fundan en el hecho

de que en las universidades públicas, en aceptable número, los alumnos provienen de familias que poseen un nivel económico que le permite pagar sus estudios.

Un estudio realizado¹² en la Universidad Nacional del Litoral, recurriendo a datos de alumnos inscriptos en las distintas carreras de grado por categoría ocupacional del/a jefe/a de familia y por rama de actividad económica, muestra lo contrario. En 1992/93 el total de los hijos de obreros, un alto porcentaje de los hijos de empleados (agro, industria, construcción, comercio, entidades financieras y administración pública) y cuentapropistas (trabajadores por cuenta propia sin personal, excluidos los profesionales liberales), poseían un ingreso muy inferior del correspondiente al valor de la canasta familiar promedio utilizada en la confección del índice de precios al consumidor (IPC). Estos estratos sociales representan el 70% de los padres de los nuevos inscriptos de carreras de grado, no estando los mismos en condiciones de sufragar un modesto arancel y menos aún si con él se busca una significativa fuente de financiamiento.

Petrei¹³ reconoce que sólo el 27% de las familias con hijos en las universidades públicas superaría un mínimo no imponible que las convertiría en contribuyentes del impuesto a las ganancias. Desde distintos enfoques se coincide en los porcentajes de familias que no podrían afrontar gastos adicionales para mantener sus hijos en las universidades públicas.

Es pertinente aquí advertir que debe tenerse cuidado con algunas afirmaciones que frecuentemente se realizan cuando se analiza el tema de la equidad del sistema de educación superior. Una cosa es decir que las familias de los alumnos que estudian en él poseen ingresos, en promedio, superiores a los que lo hacen en la educación primaria y secundaria, y otra distinta es expresar que los alumnos que estudian en las universidades (o sus familias), en promedio, poseen un nivel de ingresos que les permitiría el pago de un arancel.

A propósito, Brunner,¹⁴ refiriéndose a la equidad del sistema de educación superior en América Latina, se expresa en estos términos: "a pesar de todo, son los hijos de los grupos que detentan los ingresos más altos los que continúan beneficiándose de manera *desproporcionada* (lo subrayado me pertenece) del subsidio que importa la educación gratuita". Éste posiblemente sea el caso de Chile donde la tasa neta de escolaridad universitaria, como se verá, es una de las más bajas de América Latina. No ocurre lo mismo en Argentina.

Respecto a la modalidad para la asignación de los recursos en las universidades públicas, la misma consiste en una propuesta que eleva el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso para su inclusión en el presupuesto nacional. El Poder Ejecutivo recoge las peticiones con sus fundamentos de cada una de las insti-

tuciones universitarias y, en función de ellas y de su propio criterio, elabora el proyecto de presupuesto definiendo el monto del aporte estatal y la distribución entre las distintas instituciones universitarias, luego de recibir instrucciones del Ministerio de Economía sobre la viabilidad de su financiamiento.

A fines de 1992, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), organismo que nuclea al conjunto de universidades públicas, se abocaron a la elaboración de pautas para la distribución del presupuesto entre las casas de estudio, atendiendo a distintas variables cuantitativas y cualitativas aplicadas sobre los incrementos presupuestarios. Si bien se avanzó en esta dirección, la tarea tropezó con dificultades debido principalmente a dos factores: el primero fue de carácter institucional y estuvo dado por el hecho de que el CIN no es un órgano resolutorio y, como tal, la decisión final está sujeta a decisiones de los respectivos Consejos Superiores de las universidades; el segundo es de naturaleza económica: si bien existe una distribución presupuestaria histórica que es desigual e injusta entre las distintas universidades, en todas ellas los recursos son insuficientes para cumplir con sus objetivos, resultándoles difícil a las más beneficiadas ceder una parte de su presupuesto a las menos favorecidas.

Desde entonces se ha intentado en vano, en reiteradas oportunidades, llegar a un acuerdo de asignación. En la actualidad persiste el criterio histórico repetitivo, pero el Ministerio de Cultura y Educación desde 1994 ha definido mecanismos de asignación a través de programas especiales, destinando a tales efectos fondos que el Congreso le ha asignado. En tales programas las Universidades Nacionales han tenido una participación menor en los criterios de asignación, en la evaluación de docentes-investigadores y proyectos específicos.

En la Argentina, a partir de 1991 las universidades públicas comenzaron a debatir la evaluación de la calidad, realizándose a tal efecto congresos y seminarios sobre la materia. Hasta entonces la evaluación institucional de las universidades públicas y de las carreras dependía de cada institución. La evaluación de los profesores a través de concursos de antecedentes y oposición se ha realizado en democracia desde la reforma universitaria de 1918. La evaluación de proyectos y programas de investigación se efectúa desde hace muchos años.

La evaluación de universidades públicas y privadas y la acreditación de carreras de grado y posgrado de carácter obligatoria y oficial se lleva a cabo desde agosto de 1996. La Ley de Educación Superior, sancionada en 1995, crea a tal efecto la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Se trata de "un organismo descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación" (artículo 46 de la Ley

24.521) al que le compete “coordinar y llevar adelante la evaluación externa” (artículo 46, inciso a) de las instituciones universitarias, la que “abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional”. La evaluación externa se realiza “con la participación de pares académicos de reconocida competencia” (artículo 45).

Por otro lado, también la CONEAU efectúa otras tres actividades evaluativas en las universidades.

1) La acreditación de las carreras de grado y posgrado, “cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades” (artículo 46, inciso b). La acreditación es de carácter obligatorio,¹⁵ comprende a las carreras de especialización, maestrías y doctorados, y de la misma depende el reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias y su validez nacional (artículo 41).

2) “La consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Cultura y Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial” (artículo 46, inciso c).

3) “La preparación de los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisoria de dichas instituciones” (artículo 46, inciso d). Es decir que, desde la sanción de la Ley de Educación Superior, las universidades privadas deben solicitar la autorización provisoria y corresponde a la CONEAU pronunciarse sobre la calidad del proyecto, siendo el dictamen negativo vinculante para el Ministerio de Educación.¹⁶

Chile

En el análisis de la educación superior en Chile deben distinguirse dos etapas diferentes: antes y después de la reforma realizada por el gobierno *de facto* en el año 1980.¹⁷

La educación superior antes de la Reforma de 1980

Antes de la reforma de la educación superior las características más salientes del sistema eran las siguientes:

1) En el sistema universitario existían sólo 8 universidades: 2 estatales, 3 católicas y 3 no confesionales. Todas ellas habían sido creadas por el Estado.

La más antigua de ellas, la Universidad de Chile, fue creada en 1842. El financiamiento de todas las universidades provenía casi en su totalidad de recursos fiscales, aunque desde el punto de vista jurídico, sólo dos de ellas se definían como públicas: la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado. Las restantes tenían carácter de instituciones privadas.

2) Hasta 1973 las universidades presentaban plena autonomía, la que fue eliminada aquel año por el gobierno *de facto*. Podían crear carreras y administraban los fondos que el Estado les asignaba.

3) Existían dos vías de asignación de los aportes estatales: a) un aporte total directo que comprendía alrededor del 90% de los recursos de que disponían las universidades, a través de la ley de presupuesto, es decir de rentas generales; b) un aporte proveniente de mecanismos indirectos a través de leyes especiales, o sea de recursos específicos con afectación determinada. Estas leyes especiales fueron derogadas en noviembre de 1973.

4) La modalidad para la asignación de los recursos financieros a las universidades tenía el carácter de negociada y tomaba en consideración el factor histórico, el tamaño de las instituciones, la matrícula y los nuevos programas de posgrados y de investigación.

5) Existía un examen de ingreso denominado prueba de aptitud académica (PAA) que regía desde 1967. Para la admisión del alumno a la Universidad se tomaba en cuenta el resultado de la PAA y las notas de la escuela secundaria, con ponderación menor.

6) La matrícula universitaria creció considerablemente en la década del 60 pasando de 25.000 alumnos (lo que representaba el 4% de tasa de escolaridad) a 46.800 alumnos (11% de tasa de escolaridad) y a 134.150 alumnos en 1976 (20% de tasa de escolaridad). A partir de ese año es compulsivamente disminuida hasta que en 1980 se registran 116.900 alumnos (12% de tasa de escolaridad). Los estudios de posgrado eran muy incipientes, sólo comprendían un 1% de la matrícula universitaria.

7) La participación de la educación superior, que había crecido del 0,51% del PBG en 1960 al 1,27% en 1970 y al 2,11% en 1972, se redujo al 1,05% en 1980 y cayó estrepitosamente desde este año hasta alcanzar sólo el 0,60% en el año 1988. Desde entonces no se recuperó jamás.

8) En lo que respecta a la relación inversión en educación superior/educación total como porcentaje del PBG, en 1960 fue de 18%, en 1970 ascendió al 30%, alcanzando en 1972 a casi el 40%. En 1988 cayó al 21% con el agravante de que en el período 1972/1988 la inversión total del sistema educativo también se redujo a la mitad, siempre como participación en el PBG.¹⁸

La etapa 1967/73 es caracterizada muy bien por Brunner¹⁹ quién la denominó período de la Reforma Universitaria. Sus rasgos principales fueron los siguientes:

1) Acelerada expansión de la matrícula universitaria. De 56.000 estudiantes en el año 1957 se pasa a 77.000 en 1970 y a 146.000 en 1973.

2) “Rápida profesionalización del personal académico” a través de un fuerte crecimiento de profesores de jornada completa (la mayoría de ellos realizaba investigación).

3) “Fuerte impulso a la diferenciación intrainstitucional por la adopción del modelo departamental de organización del trabajo académico y la creación de institutos y centros de investigación...”.

4) Democratización del gobierno universitario: elección de autoridades y representación de los distintos claustros en los órganos colegiados.

5) Creación de equipos especializados a nivel de dirección universitaria en las distintas funciones de docencia, investigación, extensión y planificación.

6) Aumento del aporte estatal a las universidades. En el período 1965/1970 el presupuesto universitario alcanzó al 1% del PGB y en el período 1970/73 se duplicó (2,1%). El presupuesto público destinado al Sistema de Educación Superior en 1965 era del 38% incrementándose hasta el año 1973 (alcanzando al 45%).

7) Autonomía institucional y libertad de cátedra, así como un creciente grado de politización ingresando “a una espiral de conflictos internos que dividen a la comunidad universitaria”.²⁰

Un análisis por períodos del financiamiento de la educación superior en el período 1960/73 permite realizar los siguientes comentarios siguiendo a Carla Lehmann S..²¹

Período 1960/1964

En 1960 el gasto en educación superior representa el 0,51% del PGB, siguiendo una tendencia creciente que llega en 1964 al 0,92%. Entre 1960 y 1964 alcanza en promedio un 0,72%, la cifra más baja del período 1960/1988 (que son los años extremos de la serie que estudia la autora). El gasto fiscal en educación alcanza en promedio un 3,6%. En relación al gasto fiscal en educación, el gasto en educación superior llega a un 23,7%. La evolución del gasto fiscal total en educación en términos reales, y el gasto fiscal por alumno son siempre crecientes en este período.

Período 1965/1970

El gasto fiscal total en educación incrementa su participación, alcanzando en promedio un 3,9%, mientras que el sistema universitario mantiene su participación promedio en un 1,13% del PBG. Por consiguiente, los incrementos del gasto en educación se canalizaron hacia la educación básica y media, en respuesta a la reforma educacional iniciada en 1966. Sin embargo, el gasto fiscal real total en educación superior muestra una tendencia creciente, al igual que la matrícula y el gasto real total por alumno.

Período 1970/73

El gasto fiscal en educación alcanza los niveles más altos del período 1960/88 representando en promedio un 5,0%. Lo mismo ocurre con el gasto fiscal en educación superior que promedia un 1,9% del PBG, un 5,4% del gasto fiscal total y un 35,8% del gasto fiscal en educación. La tendencia muestra que durante el período de análisis se favorece a las universidades. La reforma de la educación media de 1966 provocó un aumento de demanda por educación superior y el Estado respondió asignándole mayor presupuesto.

Período 1974/80

Brunner²² caracteriza esta etapa que inaugura el gobierno militar *de facto* de la manera siguiente:

- 1) Desaparece la autonomía universitaria.
- 2) Fuerte control ideológico y masiva depuración académica a través de la "expulsión de profesores y estudiantes, supresión de unidades académicas y programas, eliminación de las asociaciones de profesores, de las federaciones estudiantiles y de los sindicatos de trabajadores universitarios ...".
- 3) Congelación de la matrícula y luego disminución de la misma. En 1973, en el Sistema de Educación Superior existían 91.365 vacantes, disminuyendo en el período 1973/1980 a 27.475. La matrícula total desciende de 146.000 alumnos en 1973 a 119.000 en 1980 (el índice de vacantes disminuye en ese período de 100 a 70).
- 4) El aporte del Estado al Sistema de Educación Superior disminuye notablemente (índice 100 en 1974 a un índice 66 en 1980).
- 5) Los ingresos propios de las universidades aumentan su participación en el promedio de los presupuestos universitarios de un 8,3% en 1973 a un 26,9% en 1980 mediante venta de servicios y el cobro de aranceles de matrícula.

En 1973 el financiamiento del sistema universitario chileno provenía casi exclusivamente del aporte del Estado. Los ingresos complementarios provenientes del cobro de aranceles y la venta de servicios y donaciones constituían una proporción muy pequeña respecto del financiamiento total.

En este período se mantuvieron las fuentes de financiamiento: un aporte fiscal total a través del presupuesto y aranceles diferenciados según el ingreso familiar del alumno. Se eliminaron las leyes especiales.

La asignación de los recursos entre las ocho universidades se hacía de acuerdo a la participación histórica.

Se observa una fuerte disminución de los aportes fiscales asignados al sistema de educación superior. El gasto fiscal total en educación como porcentaje del PBG alcanza en el período un promedio del 4,0%, pero su participación relativa respecto al período anterior disminuye y, como porcentaje del gasto fiscal total en educación, se reduce a un 33,8% promedio.

La Reforma del año 1980 y sus efectos

La política económica neoliberal que se inició en Chile en 1973 tuvo su correlato en el sistema educativo a partir de 1980. Las características más salientes fueron:

1) La desregulación de la educación superior que permitió la creación de instituciones privadas con mínimo control del Estado. El objetivo fue trasladar progresivamente la educación pública superior a la esfera de la educación privada. Tampoco el Estado ejerció el control de la educación básica, en especial la secundaria.

2) Se crearon tres tipos de instituciones de nivel superior: a) las Universidades que incluyen carreras de grado que otorgan títulos profesionales y académicos (licenciaturas) y los posgrados (cursos y carreras); b) los Institutos Profesionales (IP) que dictan cursos de hasta cuatro años de carácter terminal (superiores no universitarios); c) los Centros de Entrenamiento Técnicos (CET) que ofrecen cursos de dos años fácilmente reciclables y que otorgan certificados de estudios.²³

3) Las Universidades de Chile y Universidad Técnica de Chile se reducen en la Universidad de Santiago de Chile y ceden sus centros regionales para la formación de 12 nuevas universidades estatales distribuidas en diversas regiones del país.

4) Se implantó el arancelamiento de los estudios ofrecidos por las universidades estatales con fuerte reducción del aporte público. Ello ocurrió en las ocho universidades tradicionales, las 12 regionales nuevas constituidas y en los 2 institutos profesionales estatales.

5) El aporte del Estado es asignado de tres formas: a) un aporte fiscal directo (AFD) tenía como destino financiar la investigación científica y tecnológica, así como la extensión universitaria, b) un aporte fiscal indirecto (AFI) que se distribuyó entre las instituciones acreditadas según el número de los 20.000 mejores postulantes que ingresen a ellas según la PAA; y c) un crédito

fiscal universitario (CFU) reintegrable a largo plazo y con interés subsidiado, cuyo objeto es financiar los estudios a aquellos estudiantes que no disponían de recursos para pagar los aranceles.²⁴

6) El gobierno incentivó la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento en las instituciones públicas mediante nuevos mecanismos de obtención de recursos a través de prestación de servicios y transferencias de tecnologías a los fines de financiar la educación y en particular la investigación.²⁵

7) Se creó un fondo fiscal para el otorgamiento de créditos a los alumnos, con tasas subsidiadas, destinado al pago de los aranceles de las instituciones que recibían recursos fiscales directos.

8) Se estableció un Fondo Nacional de Investigaciones de libre competencia para proyectos, que se distribuía mediante concursos públicos a través de la participación de pares evaluadores.

9) Se dejaron sin efecto los convenios con los trabajadores docentes, desregulando la fijación de los salarios para que las universidades pudieran competir en la contratación de los mejores profesores.

10) Se creó un mecanismo de fomento, mediante desgravación impositiva, a las donaciones privadas a instituciones de enseñanza superior, tanto públicas como privadas.

11) No existe apoyo estatal para las instituciones privadas a partir del arancelamiento, que estaba totalmente desregulado. Los estudiantes de instituciones privadas no pueden competir en los concursos de préstamos subsidiados.

La reforma del año 1980 fue considerada por algunos como un ejemplo a seguir por los demás países latinoamericanos. El caso chileno fue presentado en numerosos congresos por lo novedoso en América Latina (aunque no en otras latitudes) y por los cambios estructurales que introdujo. Hubo también quienes no compartieron el modelo, cuya voz se vio opacada por lo menos por dos razones: 1) por la ausencia de democracia y, como consecuencia, por la falta de un debate serio sobre sus consecuencias; y 2) por la moda que significó la vigencia del modelo neoliberal en el mundo, no sólo en Chile, en gran parte de las décadas del 80 y el 90. Además, debía esperarse al menos una década para analizar sus resultados.

Gran parte de las reformas pudieron realizarse por el extraordinario poder del gobierno militar o, lo que es lo mismo, por la inexistencia de una oposición que hubiéra podido alentar el debate y el disenso. Aunque hay que decirlo también, el gobierno democrático que le sucedió en lo substancial legitimó la reforma de 1980.

Brunner²⁶ expresa que a partir de 1981 aquél aprueba un conjunto de políticas inspirado en los principios básicos del modelo neoliberal que también se expresan en la organización, el funcionamiento y el financiamiento del Sistema de Educación Superior. Ellas responden, según el autor, a una doble motivación: “un diagnóstico negativo de la situación universitaria y la propuesta de un esquema alternativo” inspirado en aquellos principios ideológicos. Según aquel diagnóstico, existía una “crisis del modelo de enseñanza superior estatista” que había llevado a un “proceso expansionista, especialmente durante el período de la Reforma, atribuyéndolo a las prácticas demagógicas de las autoridades de gobierno y universitarias, al financiamiento fiscal garantizado y creciente (hasta 1973), al no cobro de aranceles de la matrícula y la pérdida de la propia idea de Universidad ... (que) había transformado a las universidades en instituciones masivas, cuando su destino es la excelencia académica y la formación de las élites...”.

Evolución de algunos indicadores de la educación superior

Instituciones y matrícula

En el año 1980 la matrícula de las ocho universidades era de alrededor de 119.000 alumnos. En 1990 asciende a 250.000 en los distintos niveles de la educación superior. El número de establecimientos pasó de 8 instituciones universitarias a 310 de enseñanza superior correspondientes a las tres modalidades mencionadas. Claro que se están comparando dos sistemas de educación distintos, pues de uno homogéneo se pasó a otro heterogéneo. “El primero tenía objetivos comunes, el segundo (actualmente en vigencia) perseguía propósitos múltiples, segmentados y con una amplia dispersión geográfica que buscaba atender, al menos en los sectores que podían afrontar el pago de los servicios, los requerimientos del mercado”.²⁷

En Chile hasta la reforma de 1980 los estudiantes no pagaban aranceles. Brunner²⁸ describe los cambios en la estructura del financiamiento de la educación superior en Chile de esta forma: es el primer país de América Latina —dice— que pone en marcha un sistema de recuperación de costos educativos en la enseñanza superior. Según el informe del Banco Mundial los aranceles que paga el estudiante en las instituciones que reciben aportes estatales, según un informe del Banco Mundial, representan el 36% del presupuesto global de esas instituciones. En ellas se redujo fuertemente la matrícula por el efecto combinado de la PAA y el arancel. Los estudiantes que no pueden pagarlo y siempre que hayan aprobado la prueba de ingreso, tienen derecho a un préstamo, y los que no son seleccionados por las instituciones que reciben subsidios estatales, pueden acceder a las instituciones privadas pagando el total de la matrícula y sin derecho a préstamo.

El aumento de la matrícula universitaria está explicado exclusivamente por el sector privado, y en el período 1980/1990 es significativamente menor en relación al incremento de la matrícula de la mayoría de los países latinoamericanos. Otro dato significativo es que en 1990 la relación entre ingresos efectivos y estudiantes que rindieron el PAA es de sólo el 35% considerando las tres modalidades de educación superior. Su baja tasa de escolaridad universitaria en el período (12% promedio) define el carácter *elitista* del sistema.

Financiamiento de la educación superior

Siguiendo a Carla Lehmann S.,²⁹ en el período 1981/88 “el gasto fiscal en educación superior como porcentaje del PGB alcanza en promedio un 0,92%.” Sin embargo, la tendencia es siempre decreciente, representando un 1,14% del PGB en 1981 y un 0,6% del mismo en 1988. Como porcentaje del gasto fiscal total en educación, alcanza un 22,86% en promedio, la cifra más baja de todo el lapso 1960/1988.

Hubo, pues, durante el período, una política de reducción de gasto en educación superior. “Asimismo, el gasto fiscal total en educación como porcentaje del PGB mantiene los niveles del período anterior, alcanzando en promedio un 4,04%”, aunque en franco retroceso, pues disminuye de 4,20% en 1981 al 2,87% en 1988.

En 1990 el arancel constituía el 21% del total de recursos de las universidades del sector estatal y el rubro de contratos y servicios prestados a terceros el 41%. Los ingresos que provienen del arancel se fueron incrementando, y en aquel año constituían el 65% de los fondos directamente asignados por el Estado a las universidades públicas, mientras que la inversión por alumno alcanzaba a u\$s 1.850, sumando el aporte directo y el arancelamiento. Los alumnos que concurrían a las universidades públicas aportaban en 1990, en promedio, un arancel equivalente a u\$s 720/año, mientras que los del sector privado contribuían con cerca de u\$s 600/año. Todo indica que este último sector tiende a regular el valor del arancel en función del fijado por el sector público.

Respecto al mecanismo de financiamiento del arancel a través del crédito garantizado por el gobierno, “en el caso de alumnos que habían sido admitidos y lo necesitaban, nunca se llegó a efectivizar plenamente, con lo cual se perjudicaba aún más a los alumnos, con capacidad probada, que no podían seguir estudiando en ninguno de los dos sectores. Esta verdadera estafa afecta preferentemente a jóvenes provenientes de sectores sociales más vulnerables”.³⁰

Según Schiefelbein,³¹ en la década 1980/1990 el Estado redujo su participación en el financiamiento de la educación total del 5% al 3,5% del PBI, y en el de la educación superior a casi la cuarta parte en el período 1972/1990.

Es lo que Brunner denomina “eficiencia” en términos financieros, la que según él se incrementó, coincidiendo con el informe del Banco Mundial de 1993, por cuanto “la matrícula se expandió en la educación superior... sin costo alguno para el Estado. Más aún, los aportes del Estado han disminuido por cuanto, como se ha visto, los mismos han sido reemplazados por los aranceles pagados por los estudiantes”.³²

La evaluación de la calidad y la equidad del sistema

Respecto a la calidad del sistema cabe preguntarse si la reforma del año 1980 la mejoró. Pueden realizarse al respecto distintas críticas.

1) *No se modificó substancialmente la longitud media efectiva de las carreras.* Desde el punto de vista de la racionalidad neoliberal no había explicación alguna, pues el sistema combinado de ingreso restringido y arancel deberían haber provocado como consecuencia una menor tasa de repetición (y de deserción). Aquí cabe recordar el razonamiento de quienes defienden el ingreso restringido y el arancelamiento de los estudios: menor cantidad de estudiantes en la educación, mejores coeficientes en términos de alumnos/docentes e infraestructura disponible, el alumno está pagando por los servicios que recibe y se esmera más para culminarlos, etc.

2) *Muy baja relación de alumnos/profesores.* En el año 1992 alcanzó a 10,8% cuando la óptima se estima en 20% como promedio, suponiendo un equilibrio disciplinar. Habría en Chile *capacidad ociosa* en el sistema de educación superior, utilizando el concepto de los economistas neoliberales en el caso de empresas que producen bienes materiales.

3) *Se redujo, aunque ligeramente, la tasa de escolaridad.* La escolaridad total en relación con el grupo de jóvenes adultos (20/24 años) alcanzó en 1990 al 12%, computando todos los niveles del sistema de educación superior. Como se dijo, es una de las más bajas de América Latina.

4) *Escaso desarrollo de los posgrados, en especial los académicos, y de la investigación básica.* Esta situación es resultado del énfasis puesto en las carreras profesionales de posgrado en desmedro de las académicas y en las actividades de prestación de servicios y tecnologías consideradas como fuentes alternativas de financiamiento en detrimento de la investigación básica. Los profesores-investigadores y los recursos materiales se desviaron en parte hacia este tipo de actividades, en detrimento de aquéllas.

5) *Disminuyó la cantidad de alumnos en el nivel medio de educación.* No se debe perder de vista que uno de los argumentos de la reducción de los aportes del Estado a la educación universitaria era el traslado de los mismos a la educación básica. Según Schiefelbein³³ no surge de ninguna manera que la

tasa de repetición y abandono en la escuela primaria y secundaria se haya reducido. Por el contrario, la misma se incrementó y perjudica a los sectores más pobres.³⁴

6) *No se cumplió con el objetivo de descentralización del sistema universitario del sector público*, pues la situación no varió en términos porcentuales. De esta forma se demuestra que la creación de instituciones en el interior no basta para cumplir con el propósito de permitir una mayor afluencia de estudiantes no capitalinos. Es más fuerte el mercado cuando el perfil de las instituciones responde a la demanda por profesionales. La proliferación de establecimientos privados que buscan productividad y rendimiento, también coadyuvó a la concentración en los principales centros urbanos, en particular en la capital del país.

7) *El proceso atentó contra la eficiencia que tanto preocupa a los economistas neoliberales*, pues existe, en particular en el interior del país, un número considerable de establecimientos que albergan pocos estudiantes por unidad y el costo por alumno-año resulta elevado (existe capacidad ociosa en algunos de ellos, que se mide, por ejemplo, a través de la baja relación alumnos/profesores/infraestructura).

8) *La inequidad del sistema aumentó*. Según datos aportados por Lemaitre,³⁵ quien utiliza información confiable: en jóvenes adultos entre 20/24 años según ingresos familiares del año 1990, en el quintil I (correspondiente al más bajo nivel de ingresos) sólo se encuentra el 4,6% de alumnos cursando estudios de educación superior, mientras que en los quintiles IV y V (correspondientes a los dos quintiles de más altos niveles de ingresos) se incluye el 68,5% de los estudiantes; en los quintiles I y II se encuentra el 13,5% mientras en el quintil V, el 45%. No cabe duda respecto a la inequidad del sistema.

9) *Los jóvenes del estrato más pobre tienen el mayor índice de inactividad y los menores de ocupación y de estudios en la educación superior*. Son básicamente los responsables del índice medio de desocupación del 8,2%.

10) Por otra parte, *Chile cuenta con uno de los sistemas tributarios más regresivos de América Latina*. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo,³⁶ en el año 1991 los impuestos directos, que afectan a los ingresos y a la riqueza y se caracterizan por su progresividad, representaban sólo el 19,6 % de los ingresos corrientes, mientras que los impuestos indirectos (al consumo), que se caracterizan por su regresividad, representaban el 46%, medidos de la misma forma. Si se analiza la equidad social en relación a la estructura impositiva, la inequidad del modelo es todavía más manifiesta: los pobres pagan impuestos en una proporción mayor respecto a sus ingresos y no tienen acceso a la educación superior, o si tienen acceso además pagan un arancel o asumen una deuda. Mientras que los ricos, con los impuestos que no

pagan (en proporción a sus ingresos), hacen frente al arancel e ingresan a los estudios superiores.

El período del gobierno democrático

El gobierno democrático se propuso realizar cambios en el sistema de educación superior sin modificar en lo substancial el modelo. La Comisión de Estudios de la Educación Superior (CEES) creada en 1990, elaboró un documento que en realidad legitima la reforma de 1980, ya que se propone consolidar la base institucional del sistema. Las modificaciones tienden a mejorar la equidad del sistema de educación superior, pero no logra los resultados buscados. Las más importantes son las siguientes:

1) Crear un nuevo sistema para la autorización de nuevas instituciones privadas incorporando la acreditación ante una entidad autónoma: el Consejo Superior de Educación. El primer objetivo del CSE fue, pues, la acreditación de Universidades e Institutos Profesionales Privados.

2) Apoyar a estudiantes de escasos recursos ampliando el sistema de becas o liberándolos de la pesada carga del pago de aranceles. Se reconocía, pues, que el sistema era inequitativo.

3) A partir de 1993, regularizar el gobierno de las instituciones intervenidas y estudiar la situación global de la educación superior y proponer políticas para su desarrollo.

4) Efectuar un mayor control sobre el sistema privado, el cual no se realizó durante la década del 80.

5) Revisar la situación de los alumnos deudores morosos del crédito fiscal universitario.

6) Incrementar los recursos fiscales y dirigirlos específicamente al fomento de determinadas acciones planificadas desde el gobierno. Al efecto, se crearon programas específicos. Se reconocía, pues, que los aportes del Estado eran insuficientes.

7) Aumentar el Fondo de Desarrollo Institucional a las instituciones con aporte fiscal directo con el propósito de mejorar la capacidad administrativa, la calidad de la docencia, bibliotecas y laboratorios. El Fondo de Fomento de Desarrollo Científico y Tecnológico debía orientarse a financiar proyectos de investigación en instituciones públicas.

8) Incrementar el Programa de Becas Arancel, reconociéndose que el crédito universitario en realidad no era percibido por los grupos de menores recursos. En 1991 se otorgaron 5.000 becas equivalentes al crédito, en 1993 15.000, y así se ha ido incrementando.

Entre 1990 y 1992 el aporte fiscal directo creció un 18%, representando el 52% del total de los recursos estatales destinados a la educación superior. Los fondos para programas específicos también aumentaron su participación de 9,4% del total de aportes en 1990 a un 17,4% en 1992. Las becas, pagares de crédito fiscal y aportes extraordinarios crecieron un 60% entre 1990 y 1993. Se regularizó la situación de más de 60.000 deudores morosos del crédito fiscal, reprogramando sus pagos a diez años con un límite del 5% de los salarios (una especie de crédito contingente).

Los aportes del Estado a las universidades que reciben subsidios fiscales cubrían en 1992 aproximadamente el 50% de las erogaciones de estas instituciones, el endeudamiento ese año representó aproximadamente un 10% de las erogaciones totales, igual porcentaje que las inversiones y los gastos en personal (el 55% del total).

El alto porcentaje de autofinanciamiento, si bien acercó fondos adicionales al aporte estatal, ha provocado una gran dependencia del mercado y de sectores privados y le ha recortado la autonomía que toda institución universitaria necesita para cumplir sus objetivos al margen de los intereses sectoriales.

Europa

En los países europeos, en la década del 90 se ha reabierto un amplio debate en relación a la educación superior que incluye la problemática de su financiamiento. Se reconoce el valor de la educación superior y su impacto en el desarrollo económico por parte de los gobiernos, de las unidades productivas (incorporación de mano de obra capacitada y de innovaciones tecnológicas) y, en general, de la sociedad. Al mismo tiempo, cada vez se le otorga mayor énfasis a los niveles de calidad y eficiencia (interna y externa), exigencias que deben cumplir con el mayor rigor las instituciones de educación superior.

Lammet³⁷ “sostiene que una sociedad democráticamente organizada debe contar con un sistema educativo moderno, basado en sólidos principios de igualdad, capaz de transmitir conocimientos, habilidades y calificaciones que no sólo satisfagan las demandas actuales del mercado laboral sino las cambiantes condiciones futuras. Pero también puntualiza la imperiosa necesidad de invertir eficientemente los recursos destinados al cumplimiento de esos objetivos”.

Ingreso, matrícula y oferta educativa

En realidad desde la posguerra en Europa se valorizó la educación superior, llevándose a cabo políticas activas tendientes a posibilitar el ingreso a

ella de alumnos provenientes de estratos sociales que nunca antes habían tenido acceso a aquel nivel de educación.

En particular, los estudios universitarios se consideraron una alternativa válida de movilidad social. En general, una vez superada la transición de posguerra, los gobiernos respondieron de distinta forma al aumento de demanda por estudios superiores, y todos ellos se propusieron con energía satisfacer esos requerimientos. El esfuerzo debe valorarse aún más si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los países había sido escenario de la guerra y su capacidad productiva había sido seriamente dañada.

Algunos países aumentaron el tamaño de las universidades existentes y concentraron allí sus esfuerzos, otros crearon nuevas universidades, generalmente de tamaño medio y las llevaron a los lugares más próximos de la demanda. Algunos pusieron más énfasis en la educación y otros en la investigación básica y tecnológica, siempre pensando en transferir sus frutos a la región donde se emplazaba.

Este enorme esfuerzo fue realizado en todos los casos preferentemente por el Estado, porque se partía de la premisa de que era él quien debía asumir la responsabilidad de educar, investigar y transferir a la sociedad el resultado del conocimiento y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura. Las empresas, si bien eran receptoras de los beneficios, no contribuyeron sino indirectamente (a través de impuestos y contribuciones) por, al menos, dos razones: 1) la tarea primaria de reconstruir su capacidad de producción de bienes y servicios, afectado por el conflicto; y 2) porque los frutos del conocimiento requieren una importante inversión inicial y un período de madurez, que hace que las mismas no sean atractivas al capital privado.

En síntesis, durante los últimos treinta y cinco años, la educación superior dejó de ser patrimonio exclusivo de los estratos sociales de altos ingresos para extenderse gradualmente al resto de la sociedad, respondiendo a una demanda social, política y económicamente justa y legítima.

En los países desarrollados se multiplicó la oferta de estudios superiores no universitarios, a través de institutos tecnológicos-profesionales de distinto tipo que actualmente recogen una matrícula entre el 25% y el 35% del total correspondiente a la educación superior. El Reino Unido, Noruega, Alemania, Francia y, en grado menor, España, sobresalen por una muy interesante oferta pos-secundaria (o de pregrado universitaria). Se caracterizan, y a la vez se diferencian de las universidades, por ser menos costosas (porque las carreras son más cortas y no incluyen investigación, por ejemplo), tienen menos autonomías, son reguladas por los gobiernos locales, se adaptan con mayor facilidad a las demandas regionales y, por tanto, responden en gran medida a las necesidades locales. Es necesario destacar que algunas universidades tra-

bajan en la capacitación de los docentes y en la elaboración de programas especiales, como así también en los planes de reconversión laboral.

Financiamiento de la educación superior

El reconocimiento de estas actividades de educación superior no universitaria y su apoyo político y económico por parte del Estado, a través de los gobiernos federales y estatales, ha llevado al convencimiento de que *la educación superior debe ser financiada por el Estado*, conscientes de que el proceso de capacitación es sólo uno, de carácter global e integrado. Por otra parte, la experiencia de políticas neoliberales en Inglaterra y los EE.UU en los años 80 y comienzos de los 90, con sus perversos efectos económicos y sociales, ha constituido una seria advertencia para los gobiernos de Europa.

Por otro lado, el aumento de la matrícula pos-secundaria ha traído aparejado –y en el futuro será posiblemente mayor aún– un incremento de la matrícula superior, debiendo los gobiernos estar preparados para hacer frente a esa mayor demanda. El nivel de financiamiento medio en inversión por alumno o como porcentaje del PBI, se mantuvo e incluso creció en las últimas dos décadas. Ha habido, eso sí, un cambio en las políticas de educación superior, alcanzando en algunos casos al financiamiento, al ingreso y a la articulación entre los distintos niveles.

En algunos países se ha producido un notable incremento de los recursos públicos destinados a la educación, manteniendo la superior su participación en el sistema global; en otros incluso ha aumentado esta última; algunos han puesto en marcha políticas de recuperación de costos de la educación superior y universitaria alentándose el financiamiento privado a través de aranceles (en general de poca significación en relación al ingreso familiar de los alumnos) y la creación de instituciones en ese sector.

El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 1994³⁸ reconoce que es necesario asegurar la gratuidad de una educación superior corta (cuatro años promedio), por cuanto ella es un derecho de las personas y una necesidad en las naciones modernas, que beneficia a la sociedad en su conjunto. Asimismo, en general se acepta también que la educación especializada de carácter permanente, orientada a los profesionales que necesitan de constante actualización, debe ser pagada por ellos incluso hasta cubrir íntegramente los costos que demande.

En los países europeos la educación superior está esencialmente financiada por el Estado, siendo competencia particularmente de los gobiernos centrales. En naciones desarrolladas las excepciones más importantes son los Estados Unidos, Canadá y Alemania, donde la responsabilidad de los aportes es compartida por los gobiernos federales y estatales.

En Europa la participación de las instituciones privadas es de poca significación. Por ejemplo, en los Países Bajos sólo alcanza un 10% de la matrícula. En Dinamarca y Finlandia no existen instituciones privadas. En Alemania, Francia, Dinamarca, Finlandia, España y Grecia el sistema de educación superior prácticamente es en su totalidad público, alcanzando en algunos países sólo entre el 97 y 98% de la matrícula. En el Reino Unido las universidades son públicas, existiendo algunas sedes de universidades estadounidenses reconocidas por el Estado. Por lo tanto, a nivel de educación superior y particularmente universitaria, el financiamiento privado no tiene mayor importancia.

Las universidades europeas por lo general disponen de *recursos complementarios* al aporte del Estado. Pero los modelos de financiamiento suelen ser muy diferentes de un país a otro. Existen aquellos que no cobran aranceles (o los mismos son exiguos, conociéndose como derechos de inscripción de estudios). En cambio, en otros países los *aranceles* representan contribuciones de significación, alcanzando una ponderación relativamente importante en el financiamiento de las instituciones, permitiendo recuperar una parte significativa de los costos directos de la educación. Dentro de estos últimos, existen algunos países que a la vez han introducido un agresivo sistema de becas con el objeto —no siempre logrado— de evitar que los alumnos de familias de menores recursos queden fuera del sistema por esta razón (es el caso de España, por ejemplo, donde el gobierno cubre automáticamente el costo de los aranceles de los alumnos que son eximidos del pago). En otros se ha establecido un sistema de préstamos, tal el caso de Suecia donde existe un arancel que, de acuerdo al ingreso medio de las familias del estudiante, es relativamente bajo (constituye una especie de derecho administrativo), introduciéndose además la posibilidad de devolver el crédito obtenido (que por otra parte representa un valor muy inferior al costo real de los estudios) una vez que el alumno se ha graduado, recibiendo de esta forma un crédito denominado *contingente* que generalmente no representa más que un módico porcentaje de los ingresos del graduado, teniendo además un período de gracia.

Alemania, Francia (donde se abona un modesto derecho de inscripción), Dinamarca, Finlandia, Grecia, Noruega, Luxemburgo y Portugal no exigen el pago de arancel. En Italia el arancel es mínimo (u\$s 180 promedio por año) siendo muy baja la recaudación efectiva por razones que generalmente son de índole económica. En los Países Bajos se pagan aranceles, los que representan alrededor del 6% del ingreso bruto *per cápita* del país. En España existe un arancel que varía según las carreras (oscila entre u\$s 450 y u\$s 650); hubo en 1993 un intento por aumentarlo, fracasando la iniciativa y provocando un profundo y prolongado conflicto (huelga de alumnos y profesores).

En el Reino Unido los estudiantes de pregrado tienen el derecho de solicitar apoyo económico para hacer frente a sus gastos de subsistencia. Todos los países europeos donde existen aranceles (y en algunos donde no existen, tal el caso de Alemania) tienen especial cuidado de garantizar el acceso y permanencia a la educación universitaria de alumnos que tienen problemas económicos (y que por ello no pueden ingresar a las universidades o peligrar su permanencia en ellas). En este sentido, son extremadamente cuidadosos de no afectar la equidad social en todas las modalidades de estudios, desde preescolar hasta el universitario.

Respecto a los *recursos complementarios*, la venta de servicios y transferencias de tecnologías tiene una importancia creciente en algunas universidades europeas. Muchos gobiernos implementaron políticas de estímulo en este sentido, a través de distintos mecanismos. El objetivo era acercar las universidades al sector productor de bienes, particularmente a empresas medianas y pequeñas, con un doble propósito: 1) potenciar la incorporación de tecnologías que aumentarían la productividad de las unidades productivas, y de esta manera beneficiar la región y la sociedad en su conjunto (reducción de costos y abaratamiento de los bienes de consumo e inversión, crecimiento y desarrollo de la región, etc.) ; y 2) alentar la investigación aplicada y la capacidad de gestión por parte de las instituciones universitarias, aprovechando éstas la experiencia en la materia de las empresas con quienes se relacionaban. El gobierno, particularmente el estadual, impulsa esta relación asegurando el cumplimiento de los compromisos asumidos y fijando claramente las políticas económicas y sociales de la región, donde universidad y empresas vinculadas desarrollan su actividad.

Los centros de transferencia de tecnologías y servicios de las universidades definen, junto con las empresas y los gobiernos, áreas de interés o prioritarias, de manera que aquéllas no transfieran y presten cualquier servicio, poniéndose de manifiesto claramente que el objetivo no es sólo dotarlos de recursos económicos complementarios sino, fundamentalmente, contribuir al desarrollo de la región.

Con el tiempo los centros de gran prestigio en investigación básica también empezaron a realizar tareas de asesoramiento y desarrollo para el sector industrial y de servicios. Las empresas se benefician con estas actividades porque en lugar de instalar laboratorios de investigación y desarrollo, cuyos costos fijos y variables suelen ser muy elevados y los resultados inciertos, empezaron a confiar cada vez en mayor medida los trabajos a docentes e investigadores de las universidades. Alemania es el país donde estas prácticas han tenido más desarrollo, pero Francia, Holanda, los Países Bajos, entre otros, han incrementado estas actividades notoriamente en las dos últimas décadas. La creación

de nuevas empresas de base tecnológica (denominadas incubadores de empresas) y los polos tecnológicos³⁹ constituyen las manifestaciones más modernas de la relación universidad-empresa en el continente europeo. En algunos casos, incluso, estas experiencias de relación se han llevado al máximo, lográndose convenios de extraordinaria significación con gobiernos estatales y empresas, con la finalidad de reducir al mínimo los negativos efectos económicos y sociales de programas de reconversión productiva.

Los recursos que se obtienen a través de estas prácticas no suelen superar el 10-12% del presupuesto de las universidades. Lo curioso es que en algunas universidades existen posibilidades de incrementar el financiamiento recurriendo a transferencias de tecnologías y servicios, pero son las mismas instituciones universitarias las que no quieren distraer mayor tiempo en estas actividades. De lo que se trata es de no superar cierto límite que está dado fundamentalmente por el riesgo de desnaturalizar la propia misión de la universidad, y en especial la educación y la investigación básica. Los artículos de Reitveid, Dunham y Ruiz Torrealba⁴⁰ son muy representativos en este sentido.

España

Gobierno, autonomía y matrícula

El sistema de educación superior español está regido por dos normas principales: 1) la Ley General de Educación del año 1970, y 2) la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de agosto de 1983. La primera regla el sistema educativo general y la segunda, el funcionamiento de las universidades.

La Constitución Nacional de 1978 garantiza la autonomía universitaria, su fundamento y límites, la libertad de cátedra y el principio de igualdad de oportunidades. Al respecto, la ley fundamental establece que aquel principio deberá asegurarlo el Estado Nacional y el fundamento es el derecho a la educación de todos los ciudadanos españoles. Las Comunidades Autónomas han desarrollado también una legislación específica, en particular sobre el derecho pleno a la educación.

La Ley de Reforma Universitaria define a la educación como un servicio público, y establece que corresponde al Estado velar por la existencia, mantenimiento y calidad de la Universidad, quien cumple con su misión a través de la docencia, el estudio y la investigación en los niveles superiores del sistema educativo. La Universidad es, además, la única institución que puede expedir títulos universitarios con validez en todo el territorio nacional, hasta el punto de que todo Centro docente superior necesita, a estos efectos, estar integrado o adscrito a una Universidad.

Otra norma jurídica de importancia, relacionada precisamente con la calidad de las instituciones universitarias, es el Real Decreto de abril de 1991 sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, denominado "decreto de mínimos". Fija las condiciones básicas, mínimas e indispensables que deben garantizar precisamente la calidad de la docencia e investigación universitarias. A estos efectos, de acuerdo con la articulación de las enseñanzas que efectúa el texto legal, el número de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias y otros Centros Básicos, que constituyen el núcleo que dará entidad a la nueva Universidad, no está predeterminado, sino que será la resultante del número mínimo de titulaciones que están autorizadas a expedir.

Establece proporciones objetivas entre profesores y alumnos: el número total de personal docente de cada Universidad no podrá ser inferior al que resulte de aplicar la relación 1/25 respecto al número de sus alumnos. El profesorado de las Universidades está compuesto, como mínimo, por a) un 30% de doctores para las enseñanzas correspondientes al primer ciclo de estudios universitarios; b) un 70% de doctores para las enseñanzas correspondientes al segundo ciclo de estudios universitarios; c) la totalidad del profesorado de la Universidad encargado de la impartición de las enseñanzas de tercer ciclo deberá estar en posesión de título de doctor. En cualquier caso, el número total de profesorado de la Universidad con el título de Doctor no podrá ser inferior al 50% de la plantilla docente. Las nuevas Universidades garantizarán que, al menos, el 60% del total de su profesorado ejerza sus funciones en régimen de dedicación a tiempo completo, o régimen similar en el caso de las universidades privadas. Por último, las Universidades y sus Centros de nueva creación deben contar, como mínimo, con los espacios y superficies —que el decreto incluye en un anexo—, de acuerdo con el tipo de enseñanzas y el número de alumnos.

Este decreto, imprescindible para asegurar la calidad académica, tiene relación con el financiamiento universitario, pues el Estado debe asegurar el cumplimiento de estos requisitos, proveyendo los fondos necesarios y compatibles con las proporciones que el decreto fija. Se trata de evitar, además, que la creación de nuevas universidades, centros e institutos superiores se realice en detrimento del presupuesto de las universidades existentes.

El decreto de mínimos establece que no podrán adscribirse a las Universidades públicas nuevos Centros pertenecientes a una misma entidad titular, cuando el número de enseñanzas que ya impartan o se pretendan impartir conduzcan a un total de títulos oficiales igual o superior al fijado como mínimo para la constitución de una Universidad, por cuanto se considera que dicha entidad debe alcanzar un nivel de desarrollo académico y organizativo suficiente que la capacite para poder asumir, en su caso, la responsabilidad

de convertirse en Universidad, apartándose de la tutela de la Universidad pública que supone la adscripción, única forma hasta ahora de encauzar la libre iniciativa de la sociedad encaminada al logro de fines educativos de nivel superior.

En lo que respecta al establecimiento de Centros extranjeros para impartir enseñanzas de nivel universitario, el decreto establece, a los fines de evitar situaciones que puedan defraudar la buena fe de los posibles alumnos y en salvaguarda de los derechos de los mismos, la necesidad de precisar un marco jurídico mínimo al que aquéllos puedan acogerse en sus relaciones con la administración española que permita el desenvolvimiento de dichas enseñanzas. Las entidades titulares de los Centros deberán acreditar que los mismos y las enseñanzas que impartan, se encuentren regularizadas dentro del sistema educativo del correspondiente país.

El sistema universitario español está compuesto por las universidades que pertenecen al ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia y por el de las Comunidades Autónomas, no transferidas por el gobierno central. Gradualmente se han transferido a estas últimas las primeras. En 1995 “quince de las Comunidades Autónomas que componen el Estado español tienen ya competencias plenas respecto a la Enseñanza Superior, por lo que la creación, supresión, transformación de Universidades y Centros y su financiación, queda exclusivamente en manos de los Gobiernos y los Parlamentos de esas Comunidades Autónomas”.⁴¹

En el año 1991 existían en España 34 universidades públicas donde estudiaban alrededor de 1.098.500 estudiantes y 4 universidades privadas con una matrícula muy pequeña. Las Universidades Públicas concentraban el 95% de la matrícula. En 1993 estas últimas se incrementan a 43, alcanzando la matrícula 1.280.000 alumnos. En 1995 el sistema contaba con 50 universidades con una matrícula ligeramente superior a 1,4 millones, de las cuales 44 eran públicas y 6 privadas, absorbiendo las primeras el 96,5% de la cantidad total de alumnos. En 1996 el número de alumnos matriculados asciende aproximadamente a 1.500.000. La tasa bruta de escolarización universitaria es una de las más elevadas de Europa. Al mismo tiempo, en los últimos doce años, desde la Reforma Universitaria de 1983, se observa un notable incremento de la oferta de estudios.

Respecto al gobierno universitario, existen dos niveles.

Órganos colegiados.

Comprende el Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno de la Universidad, Juntas de Gobierno de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias y Consejos de los Departamentos, Centros e Institutos Universitarios.

Unipersonales.

Rectores, Vicerrectores, Secretario General, Decanos de las Facultades y Directores de los Departamentos, Centros e Institutos Universitarios, Escuelas Universitarias y Escuelas Técnicas Superiores.

El financiamiento de las universidades públicas

Desde la Reforma Universitaria de 1983 se incorpora la denominada subvención para gastos corrientes de las universidades públicas como modelo de financiación del sistema. Los aranceles y los servicios a terceros, en ese orden de importancia, complementan los recursos que disponen las universidades españolas. Cabe mencionar, además, que las inversiones en construcciones las realiza la Administración Pública de la Nación y son llevadas a cabo por medio de la Junta de Construcciones del Ministerio de Educación. Estos valores deben sumarse al aporte que realiza el Estado.

El financiamiento del sistema universitario se efectúa por medio de los incrementos presupuestarios sin asignación específica,⁴² en un marco de autarquía económica-financiera. Las Universidades y los Centros pueden diseñar las plantillas de profesores y del personal de apoyo como así también aprobar sus presupuestos de inversiones.

Según Monserrat⁴³ el modelo de financiación universitaria *incrementalista* "ha producido a lo largo de los años diversos desajustes.

1) Al tratarse de un modelo incrementalista puro, y en una fase de fuerte crecimiento del sistema universitario, ha provocado situaciones reales de agravios comparativos según las diferentes formas de crecimiento de cada Universidad.

2) Ha desestimulado la eficiencia y ha generado una cultura del *descontrol* del gasto, provocando situaciones de fuertes déficits en algunas Universidades.

3) La creación de nuevas Universidades con financiación según costes reales ha distorsionado el concepto mismo de subvención".

El aporte del Estado a las universidades públicas es muy significativo. En 1993 ellas dispusieron de un presupuesto inicial de aproximadamente u\$s 3.600 millones, de los cuales u\$s 1.700 millones correspondieron a las universidades del ámbito del Ministerio de Educación y Ciencias y el resto a las transferidas a las Comunidades Autónomas. El presupuesto universitario ejecutado fue, sin embargo, de alrededor de u\$s 4.000 millones, pues durante el año se autorizaron fondos adicionales.

El financiamiento de las universidades en España reconoce distintas fuentes, pero el aporte proveniente de la Administración Central (particularmente del Ministerio de Educación y Ciencia) predomina ampliamente, aunque también las administraciones autónomas y las corporaciones locales realizan

significativas contribuciones. Además son relativamente importantes los recursos privados, en especial aquellos que provienen del aporte de las familias a través del pago de aranceles, y de los servicios y transferencias de tecnologías que las universidades realizan a las empresas y a los gobiernos.

Es de destacar el incremento del presupuesto universitario en los últimos años. En el período 1982/1992 aumentó el 130%, mientras que la matrícula lo hizo alrededor del 100% en el mismo período, constituyendo una clara evidencia de que el Estado español se propuso no sólo incrementar el aporte a las universidades públicas sino alentar, paralelamente, un sostenido aumento del ingreso de alumnos al sistema universitario.

La importancia relativa que se le asigna a las universidades en el sistema educativo global se pone de manifiesto a través de la relación matrícula/presupuesto: la Universidad cuenta con el 10,1% de la matrícula de la educación pública total, mientras que el financiamiento público a las universidades representa el 21,5% del total del sistema de educación. Los datos de la inversión pública por niveles de educación son los siguientes:

Preescolar y primaria	48,8%
Media y superior no universitaria	30,7%
Universitaria	21,5%

La inversión pública en educación en 1990 alcanzó a u\$s 23.800 millones (un 4% del PBI) mientras que la inversión pública en las universidades superó en 1992 a u\$s 4.000 millones (0,79% del PBI), incluido el programa de becas y de construcciones públicas, lo que constituye una inversión por alumno universitario de aproximadamente u\$s 3.350 (tres veces superior al presupuesto universitario por alumno en dólares de aquel año en la Argentina).

Respecto al gasto total en la educación superior en España, siguiendo a Monserrat,⁴⁴ en 1993 el gasto total ascendió a u\$s 4.919,2 millones, representando el 1,01% del PBI. El gasto público alcanzó a u\$s 3.962,4 millones, el 0,81% del PBI y el gasto privado u\$s 956,8, el 0,2% del PBI. En este último se incluye el financiamiento de las instituciones privadas y el arancel que pagan los alumnos de las universidades públicas.⁴⁵ A su vez, el gasto total se distribuye porcentualmente de la siguiente manera:

Gasto total	100,0
Subvenciones a las Universidades públicas	57,0
Programa de becas	9,0
Inversiones Directas de las Administraciones	13,0
Otros programas de las Administraciones	2,0
Aranceles Universidades Públicas	11,0
Universidades Privadas y otros gastos	8,0

Respecto al destino del gasto público (u\$s 3.962 millones), en aquel año, de cada 100 dólares, el 10,2% se destinó al programa nacional de becas y ayudas a los estudiantes, el 62,7% se otorgó a las Universidades como subvención para gastos corrientes, el 25,0% se destinó a inversiones (en forma de actuación directa de las administraciones y de subvención finalista a las universidades) y, por último, el 2,1% se dedicó a gastos de las propias administraciones y otros programas.

A su vez, del total de subvenciones a las Universidades se destinaron para gastos corrientes el 88,3% y para inversiones el 11,7%, mientras que del total del Programa de Becas y Ayudas a los estudiantes correspondió el 27,5% (para compensar aranceles) y el 72,5% a ayuda directa a los estudiantes (residencias, transporte, material escolar, beca de compensación o beca salario destinada a cubrir el lucro cesante familiar de un miembro de la misma, etc.). Los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios alcanzaron a sólo 2,6% del ingreso total y no todo corresponde a transferencias de tecnologías y prestación de servicios, tal como se ha considerado hasta aquí a esta categoría (como recurso complementario de financiamiento universitario).

En 1994 se presentó un proyecto de financiamiento de las universidades públicas que fue debatido por la comunidad universitaria, el Ministerio de Educación y Ciencias y las Comunidades Autónomas, cuyo propósito principal fue vincular el financiamiento universitario con la calidad académica. Se proponía también incrementar el presupuesto para la educación superior (1,5% del PBI en el año 2004). El proyecto sugiere dos tipos principales de financiamiento:

Básico, cuyo objetivo es cubrir los gastos generales de educación e investigación y constituye una suma global.

Competitivo, cuyo propósito es atar el financiamiento de las universidades a objetivos específicos vinculados con el mejoramiento de la calidad y la diversificación de los servicios brindados (las universidades deben solicitarlos y competir por ellos). Generalmente están destinados al desarrollo de los estudios de tercer ciclo (doctorados), nuevas carreras y programas del primer y segundo ciclo, programas para financiar innovaciones educativas, etc.

El arancel –denominado tasa o derecho– es variable según las disciplinas. Al efecto se distinguen a) la enseñanza experimental (que incluye las ciencias básicas, ingeniería y medicina) cuyo valor en 1991 fue de u\$s 600 al año en las Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, y b) no experimental (ciencias sociales y humanidades) cuyo valor ese año alcanzó a u\$s 470. Las universidades transferidas a las Comunidades Autónomas fijan aranceles que pueden no coincidir con aquéllas.⁴⁶ Existen exenciones al pago del arancel.

En 1991 la situación era la siguiente.

Arancelados	69%
Becados (el gobierno paga el arancel a través de una beca)	21%
Excepcionados del pago	10%

Aquel año, alrededor de 750.000 estudiantes erogaron el arancel, ingresándose por ese concepto aproximadamente u\$s 380 millones que representó alrededor del 10,5% del presupuesto total. En realidad se percibe una presión por parte del Ministerio de Educación y Ciencias para reducir los créditos y aumentar los aranceles. Después de la reforma universitaria son los Consejos de Universidades los que deben homologar decisiones de este tipo.

Es muy significativo el monto de becas que otorga el Estado a los alumnos cuyas familias carecen de recursos para sostener sus estudios. Las becas que otorgó el gobierno español en 1991 totalizaron alrededor de u\$s 450 millones. La relación becas/arancel en términos de valor (u\$s 450/380 millones) alcanzó, pues, a alrededor de 1,20. Es decir, el Estado abonó en términos de becas el 20% más que el aporte que hacen los estudiantes a través del arancel. La relación entre el valor unitario de una beca (u\$s 1.950) y el arancel promedio (u\$s 500) fue igual a 3,9. Las becas de ayuda directa las solicitan las universidades al gobierno, al margen del presupuesto aprobado y, obviamente, del monto del arancel. En 1993 la relación becas y ayuda directa/aranceles cayó a 0,75 (u\$s 410/543 millones) pero igual constituye un elevado coeficiente. El sistema obtiene un ingreso por cobro de aranceles que representaba aquel año el 14,1% de los ingresos de las Universidades Públicas, mientras que el valor de becas y ayuda directa a los alumnos alcanzaba al 10,2% del gasto público total en la Enseñanza Superior en España.

El coeficiente de autofinanciamiento está dado por la relación entre el valor total de los aranceles y las becas respecto al valor total del presupuesto del conjunto de las universidades públicas españolas. El mismo alcanzó al 23,2% en el año 1991.

Para aquellos estudiantes que por razones de trabajo y económicas no pueden asistir regularmente a las universidades presenciales, España cuenta con una Universidad a distancia que, por su nivel, ha adquirido un merecido prestigio dentro y fuera del país.

Las universidades públicas en España gozan de autarquía económica y financiera. Sin embargo, los sueldos del personal docente y de apoyo están regulados por la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Además del sueldo básico, los docentes disponen de valores adicionales que son otorgados por el Consejo Social a propuesta de la Junta de Gobierno.

En 1989 se estableció un esquema de retribuciones al profesorado universitario que incluía un incremento por productividad en investigación y otro por méritos docentes. En el primer caso, una Comisión Nacional evalúa las acreditaciones aducidas por los profesores atendiendo a criterios acordados con el Consejo de Universidades, mientras que el segundo queda a cargo de cada Universidad. En cuanto a las retribuciones del profesorado universitario, en 1991 el sueldo básico (aquel que no incluye complemento específico por ningún concepto), por ejemplo, de un catedrático tiempo completo, fue de aproximadamente u\$s 3.600, el que ascendía a u\$s 4.450 si comprendía cinco evaluaciones (número máximo) por méritos docentes (200% superior al que percibe en Argentina en el año 2.000 un profesor universitario con veinte años de antigüedad sin incluir los incentivos y 130% superior si incluye incentivos correspondientes a la categoría II). El complemento específico por productividad se otorga por la actividad de investigación y produce efectos durante seis años debiéndose luego renovarse. La antigüedad no tiene mayor importancia en el nivel de la retribución.

El país vivió, desde mediados de la década del 80 hasta 1994, una situación económica difícil caracterizada por la desaceleración del crecimiento económico y altos niveles de desocupación y subempleo. En los últimos seis años ha conseguido aumentar considerablemente el nivel de actividad económica, pero perdura el flagelo del desempleo y el subempleo. A pesar de ello, existe por parte del Estado el convencimiento de que la educación y la investigación universitarias son esenciales para el desarrollo económico y social sostenido y autónomo. Prueba de ello es que no se ha alterado la política educativa del sector en cuanto al aumento de la matrícula universitaria, el incremento del presupuesto, la elevada proporción de estudiantes y profesores con dedicación exclusiva y completa, la importancia que se le otorga a la investigación como instrumento de creación de conocimientos y base del progreso científico y tecnológico y la retribución del docente e investigador acorde con el nivel de su actividad y dedicación.

Evaluación de la calidad de profesores, carreras e instituciones

Distintos programas de evaluación de la calidad comenzaron a llevarse a cabo en España desde principios de la década del 90.

En el primero de ellos se evaluó a los profesores e investigadores y la tarea estuvo a cargo del Ministerio de Educación y Ciencias del gobierno nacional. Según los especialistas, la experiencia no fue positiva en materia de enseñanzas, pues la evaluación no consideró criterios e indicadores consistentes. En general los catedráticos obtuvieron buenas calificaciones y percibieron, por ese motivo, un ligero aumento de los sueldos. En cuanto a los investiga-

dores, mostró que en un gran número de ellos, la actividad no había sido positiva. Esta evaluación se realizó a través de pares evaluadores, expertos en diferentes disciplinas.

García de Fanelli cita la evaluación de los profesores por los alumnos y viceversa (denominada “circular”) que se llevó a cabo en la Universidad Complutense de Madrid; constituyó otra experiencia que no dejó conforme a nadie. Incluyó algunos aspectos cuantitativos y cualitativos de la educación, tales como los contenidos de las materias, la bibliografía utilizada, los métodos de enseñanza-aprendizaje, la competencia académica tanto de alumnos como docentes, entre otros.

En 1995 “el Consejo de Universidades puso en marcha un proyecto piloto para llevar adelante la evaluación a nivel de las instituciones. Este proyecto evaluó las actividades de enseñanza, investigación y gestión de distintas universidades. A partir de esta iniciativa, en 1995 el Consejo de Universidades aprobó la creación de un Programa Nacional de Evaluación Institucional”.⁴⁷

Como puede observarse es poco lo que se ha avanzado en acreditación de carreras y evaluación de instituciones universitarias, a pesar de que España fue uno de los países que más *exportó* esas prácticas.

Francia

Gobierno y autonomía

Una de las características de las universidades francesas es su autonomía y gobierno participativo, prácticas que se conocen desde la Edad Media. Otorgan títulos habilitantes y reúnen a profesores y estudiantes en el gobierno universitario. Éste es ejercido por rectores y por decanos elegidos por su comunidad y la política universitaria corresponde a los cuerpos colegiados. En ellos participan todos los estamentos universitarios y sectores socioeconómicos y políticos de la región. La normativa establece, taxativamente, la condición de pluridisciplinaridad de las universidades francesas.

La Ley de Educación Superior (Ley Savary) desde 1964 regula el sistema de enseñanza francés. Fija el régimen de acceso a la Universidad, las distintas especialidades u orientaciones, define el objetivo de los distintos establecimientos con estructuras y condiciones diferentes y los ciclos de estudios sucesivos (enseñanza superior corta de dos años y larga de tres o más), entre otras disposiciones.⁴⁸

La Ley de Orientación de la Reforma Universitaria (conocida como Ley de Faure) se dicta en el año 1968 y reafirma la autonomía académica por la cual las universidades determinan los programas y las modalidades de enseñanza, la autonomía administrativa por la que se establece que las Universi-

dades y Centros de Enseñanza y de Investigación son gobernados por un Consejo de Administración elegido democráticamente y, por último, la autonomía financiera (o autarquía económico-financiera) por la cual los establecimientos disponen libremente de las dotaciones presupuestarias otorgadas por el Estado y otras instituciones públicas y privadas. ■

La autonomía académica es un principio que todos respetan en las universidades francesas. Sin embargo, el Estado se reserva ciertas funciones. Las universidades pueden crear nuevas carreras, dictar sus planes de estudio, realizar concursos y nombrar a sus profesores e investigadores, pero el Estado se reserva el derecho de no compartir la creación de una carrera: no prohíbe su implementación, pero la Universidad deberá asegurar su financiamiento.

Las Universidades tienen como misión la enseñanza básica y práctica apoyada en la investigación y sus aplicaciones. Deben asociar las artes y las letras a las ciencias y las técnicas, para permitir al estudiante elegir desde un primer ciclo varias disciplinas, y a partir del segundo ciclo favorecer la investigación interdisciplinaria:

En Francia la estructura de gobierno de las universidades tiene las siguientes características:

Un presidente elegido por los órganos colegiados de la comunidad universitaria.

Un Consejo de Administración cuya misión es decidir y ejecutar las acciones universitarias, aprobar el presupuesto y distribuir entre las diferentes unidades académicas los cargos docentes y no docentes y los aportes estatales, participando en él todos los estamentos universitarios, profesores e investigadores (40-45%), estudiantes (20-25%), personalidades externas a la Universidad (20-30%) y personal de apoyo (10-14%).

El Consejo Científico cuya misión es definir las políticas y los programas de investigaciones, compuesto por investigadores (60-80%), por estudiantes del tercer ciclo (7-12,5%) y por personalidades externas (19-30%).

Los Consejos de Estudio y de Vida Universitaria, cuya misión es presentar las orientaciones pedagógicas y toda medida que tenga por finalidad favorecer la orientación de los estudiantes o mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, el que está compuesto por estudiantes (40%) y el resto (60%) por representantes de la enseñanza del Estado (75-80%), del personal administrativo y técnico (10-15%) y personal externo (10-15%).

En cuanto a las instituciones universitarias, existen dos grandes grupos: las universidades públicas, que son las únicas que otorgan los diplomas nacionales (títulos habilitantes) y la formación de profesionales e investigadores, y las Grandes Escuelas (Grandes Écoles) en las que existe un acceso selectivo

(ingreso restringido) y tienen por misión la formación de docentes-investigadores de alto nivel académico.

Acceso y ciclos de estudio

Para acceder a los estudios de las universidades públicas de enseñanza superior es condición necesaria y suficiente poseer el título de bachiller. Para obtenerlo, el alumno que ha concluido el nivel medio de educación, debe aprobar un examen de admisión para el cual, previamente, se establecen cupos de ingreso (un porcentaje sobre egresados del nivel medio). Aquellos que no dispongan de ese título y deseen ingresar a la Universidad, deben realizar un examen especial de acceso a los estudios universitarios (ESEU), siempre que lo hayan interrumpido y posean por lo menos 20 años, debiendo acreditar un trabajo rentado. Una vez ingresado, se efectúa una selección progresiva en los sucesivos ciclos de estudios.

Es decir que existe un examen de ingreso a la educación superior que hace las veces de cupo. En 1987 algo más del 30% del grupo de edad comprendido entre los 18/19 años ingresó a las universidades francesas. No sólo las condiciones de acceso, también la validación y acreditación de los cursos y los diplomas así como la distribución de los cargos entre establecimientos necesitan de la aprobación por parte de la administración central. La cuestión, según Neave,⁴⁹ es responder al viejo interrogante de "cómo encontrar el equilibrio entre la necesidad de mantener la excelencia científica, por un lado, y cómo competir con la continua presión de satisfacer las demandas de equidad social", por el otro. Es decir, el equilibrio entre eficiencia e igualdad (tema que siempre está en el debate de los franceses).

El sistema de educación superior francés posee tres modalidades.

Los *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT) que tienen un carácter profesional, cuyas carreras son de corta duración (dos o tres años). En 1996 existían 68 *Instituts* con una matrícula de alrededor de 80.000 alumnos. Se establecen rigurosos cupos de ingreso.

Las *Universidades* que se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación. Para ingresar a la Universidad debe poseer el *Baccalauréat*. En algunas carreras se exigen, además, exámenes de ingresos con cupos, tal es el caso de medicina. La gran mayoría de las Universidades son públicas. Estudian en este segmento alrededor de 1.100.000 estudiantes.

Las *Grandes Écoles* (Escuelas Superiores) son instituciones muy selectivas. Se ingresa a ellas a través de un curso y examen. En 1996 existían alrededor de 185 instituciones que capacitaban a 130.000 estudiantes. Tienen un ganado prestigio en Francia y en el exterior. Hay algunas escuelas muy prestigio-

sas, tales como la *École des Hautes Études Commerciales*, la *École Polytechnique*, la *Ecole Nationale d'Administration*, la *Ecole Des Hautes Études En Sciences Sociales*, entre otras.

Los estudios universitarios están organizados en tres ciclos sucesivos, al cabo de los cuales se otorgan diplomas nacionales.

Primer ciclo. Formación general y de orientación para los que hayan obtenido su certificado de bachiller, de dos años de duración. Otorga el diploma de estudios generales (DEUG) de enseñanzas más o menos disciplinarias.

Segundo ciclo. Profundización y formación científica y técnica de alto nivel que prepara al alumno para el ejercicio profesional, de dos a tres años. Implica varios tipos de orientaciones: generales (básicas), profesionales y especializadas con vistas a obtener las licenciaturas y, con un año más de estudios, las maestrías (*maîtrise*).⁵⁰

Tercer ciclo. Estudios de posgrados de alta especialización y de formación en investigación, teniendo acceso luego de un examen de admisión, a los titulares de la maestría y conduciendo, en su último escalón, al diploma de doctorado. Otorga el *Diplôme d'Études Approfondies* (DEA) y el *Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées* (DESS).

Las universidades están diseminadas por todo el territorio y son pluridisciplinarias, con excepción de la Universidad de París que por su tamaño ha sido dividida en trece unidades académicas que atienden disciplinas específicas dentro del ejido de la capital.

Matrícula

El Consejo de Ministros de Francia en mayo del año 1991 se propuso aumentar el número de estudiantes en el sistema de educación superior y recibirlos en mejores condiciones. Propuso una expansión de la matrícula al menos en 300.000 alumnos desde ese año hasta 1995.

La población estudiantil en todos los niveles en Francia fue de 13.735.700 alumnos en el año 1990, lo que representó el 24,3% de la población total. En las universidades, ese año estudiaban 1.146.900 alumnos, incrementándose a 1.215.800 en 1991 y a 1.277.300 en 1992, estimándose en 1.477.500 en el año 2.000. En el período 1981/91 el total de alumnos universitarios creció el 37%. En el nivel superior el número de alumnos alcanzó a 1.506.100 en 1991, previéndose que llegará a 1.867.600 en el año 2.000. Según Haugades,⁵¹ entre 1989 y 1994 la matrícula creció un 19% y alcanzó este último año a 2.100.000 estudiantes. En Francia, el número de estudiantes en el nivel superior de enseñanza ha aumentado año tras año, resultado de una política

expresa en ese sentido. En 1985 ingresaron el 30% de los bachilleres (un total de 253.000), asciende al 45% en 1990 (un total de 383.800). El número de estudiantes en el nivel superior crece a razón del 8/9% por año en todos los ciclos.

Cualquiera sea la ideología de la clase dirigente, todos están de acuerdo en una expansión de la proporción del grupo de edad que obtiene el Baccalauréat (certificado que se entrega al terminar la educación secundaria superior y que habilita al estudiante a ingresar a la Universidad). Para algunos, la política educativa debe fijarse como objetivo que alrededor del 80% de los bachilleres obtengan ese certificado. Otros opinan que debe ser algo menor, pero siempre muy superior al porcentaje actual. Según Neave⁵² el número de estudiantes que cursarían estudios superiores en el año 2005 sería en Francia de dos millones, un 50% más de lo que indica la proyección actual. Para el autor, "la política de educación superior francesa se basa en la profunda convicción de que, primero, no es suficiente la cantidad de alumnos que continúan su instrucción más allá del nivel de educación secundaria; segundo, que el país debe invertir más en la enseñanza superior; y, tercero, que es necesario redoblar esfuerzos para desarrollar un sistema masivo de educación superior".

Si Francia desea alcanzar a Japón y a los Estados Unidos en el número de estudiantes inscriptos entre 20-24 años, deberá invertir el doble del actual presupuesto destinado a la educación superior en el período que resta hasta el año 2000. Si se alcanza el objetivo de los 2 millones de estudiantes y la relación personal docentes-alumnos continúa siendo la misma que existe hoy (aproximadamente 1/21), el reclutamiento de alumnos previsto hasta el año 2000 debería aumentar alrededor de un 5 o 6% anualmente y demandaría alrededor de 95.000 profesores, muy por encima de los 60.000 que existían en 1988.

Financiamiento de la educación superior

En Francia, la inversión pública ha ido creciendo considerablemente en los últimos cuarenta años (a valores constantes) tanto en términos absolutos como relativos (respecto al PBI y a la matrícula y la población). En 1980 alcanzó el 6,5% del PBI, en 1982 al 6,9%, en 1984 al 7,1% y en 1988 al 7,5%. Pero a partir de 1988 se estancó: 6,3% ese año y 7,0% en 1990. A partir de 1990 ascendió hasta llegar al 8%.

Según Haugades,⁵³ la inversión total en educación superior en 1995 representa el 1,2% del PBI. Esto significa 320 dólares por habitante, o 8.740 dólares por estudiante. Al Estado le correspondió un promedio del 67% de la inversión total, a las colectividades territoriales el 18%, a las empresas privadas el 4% (transferencias de tecnologías y servicios), a los derechos de inscripción el 4% y a otras fuentes el 7%.

Los recursos de las universidades provienen de aportes del Estado, ingresos propios (donaciones, participaciones de empresas, subvenciones diversas de colectividades territoriales) y derechos de inscripción de los alumnos. Éstos deben pagar una inscripción anual que es relativamente pequeña (oscila entre u\$s 180 y u\$s 360 por alumno-año), particularmente atendiendo al poder adquisitivo promedio de sus familias, representando alrededor del 4% del presupuesto total. Dispone, además, de un interesante sistema de becas y ayuda económica para aquellos alumnos que no pueden financiarse los estudios universitarios. Este hecho también define a la política de financiamiento de la inversión en educación superior, preocupada por la equidad del sistema y la igualdad de oportunidades, como se dijo.

La inversión en educación universitaria alcanzó al 14% del total del sector. El aporte nacional a las universidades representó el 0,54 del PBI, mientras que la inversión total en las universidades públicas fue del 0,71% en el año 1990. El presupuesto universitario total fue de aproximadamente u\$s 7.500 millones de dólares en 1991, igual a u\$s 5.800 por alumno y u\$s 130 por habitante (3,3 y 2,4 veces más que en el año 1999 en la Argentina).

En 1996 el presupuesto de las universidades públicas ascendió a alrededor de u\$s 8.200 millones de dólares. El 59% se destinó a remuneraciones de docentes y personal de apoyo, el 12% a gastos corrientes no personales, el 17% a subsidios para becas y préstamos a estudiantes, el 5% a programas de investigación y desarrollo, el 7% a inversiones en equipamiento e infraestructura edilicia. Respecto a la estructura presupuestaria es interesante observar la relativamente baja proporción destinada a gastos en personal, el rubro específico de investigación y desarrollo (rigurosamente no puede tener otros destinos) y a la importancia relativa de los subsidios a los estudiantes que muestra la preocupación por el ingreso y retención de los mismos (una manera de acercarse al principio de igualdad de oportunidades).

Es interesante mencionar que en Francia los impuestos directos, de carácter progresivos, participan de manera importante en el financiamiento del gasto público (y en la inversión en educación superior), representando el 7,6% del PBI en el año 1987 (en contraste, por ejemplo, con el escaso 2,8% del PBI en 1992 en Argentina). Por consiguiente, la educación superior la financian, en proporción mayor, los estratos de medios y altos ingresos. Este dato es relevante para analizar la equidad social del sistema de financiamiento desde una perspectiva integral, es decir considerando al subsistema universitario en relación a las políticas gubernamentales.

En Francia el gobierno central aprueba un conjunto de medidas o acciones que en otros países (tal el caso de Gran Bretaña) se encuentran bajo la responsabilidad de las instituciones universitarias, tales como: las condiciones

de acceso, la validación y acreditación de los cursos y diplomas, la distribución de los cargos entre establecimientos como así también la aprobación de las estructuras formales de gestión administrativa interna y de dirección de las instituciones. Es decir que la utilización de los fondos asignados por el gobierno central se encuentran en cierta medida bajo el control del Estado, su uso está de alguna forma condicionado a la aprobación de la administración central. Y esto constituye una traba en la gestión de las instituciones universitarias.

Al respecto, el Comité National d' Evaluation,⁵⁴ en su primer informe elevado al presidente de la República en 1987, recomendaba que las universidades "fuesen financiadas sobre la base de una suma global⁵⁵ y que fueran éstas quienes tuvieran la responsabilidad de la administración de sus recursos y de su distribución interna". También aquéllas debían hacerse cargo de la gestión administrativa de su personal docente y de apoyo. Lo que recomendaba, en síntesis, es que se les entregara la esencia de la autonomía que hasta el momento les faltaba.⁵⁶

A partir de mediados de la década del 80 en materia de financiamiento de la educación superior se han producido algunos cambios. Quizás el más conocido es el llamado "financiación de las universidades a través de fondos financiados por convenio (sistema contractual)", aunque existen notorias diferencias con el sistema aplicado por ejemplo en Gran Bretaña y Holanda. Este financiamiento tiene parentesco con el denominado en nuestro país "presupuesto por programas" y actúa en dos niveles: 1) el que se ofrece a los profesores y estudiantes aún no graduados (*hacia adentro*); 2) el que corresponde a servicios que ofrece la universidad tales como la investigación, el desarrollo y el entrenamiento proporcionado por las universidades al medio (*hacia afuera*). Ejemplo del primer caso es el financiamiento del primer ciclo *Diplôme d' Études Universitaires Générales* en virtud del cual el gobierno nacional que autoriza a un establecimiento educativo, se compromete a financiar la obtención del diploma durante el período de cinco años, mientras que la universidad acepta ser evaluada en sus logros y falencias a la luz de los objetivos declarados (se trata en realidad de una autoevaluación). Otro caso es el *Magistère*⁵⁷ a nivel de posgrado: las instituciones universitarias perciben incentivos por el establecimiento de relaciones con la industria local o regional y en cuanto al logro de convenios de investigación y servicios prestados a terceros.

De todos modos, el hecho de que a partir de mediados de la década del 80 exista la posibilidad de una financiación de fuentes externas, si bien constituye un paso real (algunos lo ven como un objetivo para fomentar el *espíritu de empresa*), los acuerdos universidad-empresa no representan cambio estruc-

tural alguno en cuanto a las fuentes de financiamiento de la educación superior (y universitaria en particular). En realidad constituye un pequeño *agregado*, que no desvía el debate fundamental de los últimos años, a saber: la cuestión de la autonomía académica que debe condicionar cualquier acuerdo contractual, lo que hace frágil el consenso tecnocrático que subyace en él. Se trata de una concepción amplia del concepto de autonomía: no condicionar el conocimiento (y sus resultados) a los poderes económicos y a los requerimientos más o menos inmediatos del mercado, por un lado, y no distraer la inteligencia en perjuicio de las funciones vitales de la Universidad, a las que nunca debe renunciar.

La asignación de los recursos entre las universidades se realiza según el modelo de distribución denominado SAN REMO (Sistema Analítico de Repartición de Medios). Se aplica a partir de 1993. De alguna manera recoge la recomendación del Comité National d'Évaluation en el sentido de otorgar una mayor autarquía económico-financiera a las universidades que, a juicio de aquélla, limitaba la autonomía financiera (autarquía) de las universidades francesas.

Citando nuevamente a Haugades,⁵⁸ “el modelo de asignación del aporte estatal en Francia está organizado como un financiamiento de *insumos*”. El cambio de modelo que se produce a partir de mediados de 1984 tiene como objetivo disminuir su rigidez y dotar a las universidades de mayor autonomía (autarquía) financiera. Tiene el propósito de “estimular a los establecimientos para que optimizaran el empleo de esos recursos y desarrollasen su capacidad de gestión”. Para ello “se creyó necesario establecer transferencias globales que permitieran a las universidades una amplia disposición de sus recursos financieros. El método puede conducir a una reasignación de los recursos, pero sólo afectando los incrementos.

Una distribución que tome en cuenta la eficiencia y la calidad es quizás lo ideal en la asignación de los recursos ¿Pero cómo medirlas? se pregunta Haugades. En el sistema educativo, sostiene que “resulta muy difícil medir *el producto*. Habitualmente se afirma que el estudiante es a la vez factor de producción (estudiante inscripto) y producto (estudiante diplomado); pero no se puede considerar que sólo el graduado es *producto*” por distintas razones.⁵⁹

Se ha organizado en Francia un modelo de asignación que descansa en un doble reparto:

Una distribución anual según criterios (o normativa). Al respecto, desde hace tres años se aplica el mencionado modelo de distribución SAN REMO. “El procedimiento (...) se basa en un cálculo del aporte que utiliza el *costo medio por estudiante* establecido según *familias de carreras* (reagrupadas de acuerdo con tres criterios: disciplina, tipo de costo y ciclo de estudios)”.⁶⁰

El mecanismo de distribución anual debe permitir una progresiva reducción de las disparidades existentes entre las universidades. Para el cálculo del presupuesto de funcionamiento se cuantifica en cada establecimiento el gasto de funcionamiento corriente tomando en cuenta las diversas familias de carreras, el número de estudiantes inscriptos multiplicado por el costo medio del estudiante de cada una, además de las economías de escala ligadas a cada establecimiento. Define así un coeficiente de tamaño que disminuye a medida que aumenta el tamaño de cada establecimiento medido por la matrícula... El criterio utilizado para la definición de la dotación normalizada es la relación docente/alumno determinada para cada familia de carreras. De igual modo se hace con la compensación no docente. Se incorporó una regla denominada *el piso*, por la cual se garantiza a cada universidad un aporte no inferior al del año precedente. El modelo se implementa únicamente con el incremento. La estimación del costo medio por estudiante no incluye el financiamiento de la investigación.

2) Una distribución negociada en un "marco contractual plurianual que necesita que la universidad disponga de un proyecto global y defina las estrategias y las metas a alcanzar mediante programas de acción. De este modo, las demandas de recursos están sujetas a una discusión con el Ministerio". Este enfoque supone "dos elementos esenciales. i) que el Estado deba precisar sus orientaciones, y ii) que la universidad prepare, en este contexto, su propio proyecto de desarrollo".⁶¹ El aporte contractual representó en 1995 el 30% de los recursos financieros asignados a las universidades.

Evaluación de la calidad

Como se dijo, en 1984 se creó el Comité Nacional de Evaluación que es un organismo que actúa en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación y cuyo objetivo es evaluar las instituciones de enseñanza superior, como así también los convenios que los establecimientos han realizado con el gobierno central (contratos plurianuales). La Comisión efectúa una serie de recomendaciones con la finalidad de mejorar la calidad de las instituciones de educación superior (enseñanza e investigación). También realiza evaluaciones por disciplinas, a través de entrevistas a los docentes, alumnos y graduados.

El Consejo Nacional de Universidades es la institución que evalúa a los profesores. Está compuesto exclusivamente por expertos en docencia y pertenecen a las mismas universidades. Sus resoluciones están referidas a la incorporación y promoción de los profesores de educación superior.

Los programas de estudio son evaluados por el Ministerio de Educación de la Nación, los que deben ser sometidos a su aprobación por parte de las universidades. En realidad, es un trámite más bien formal.

Por último, la gestión de las universidades es auditada por la Inspección General de las Finanzas de las Universidades, organismo del gobierno nacional que se ocupa de la administración y uso de los fondos provenientes del aporte estatal.

El debate actual

Una cuestión actualmente muy debatida es el papel que le compete al Estado en la educación superior en Francia. El tema está planteado entre los que sostienen una intervención central (posición del partido socialista), fundada en la necesidad de asegurar el proceso de democratización de la enseñanza superior, por un lado, y de quienes son partidarios de una desregulación de la política educativa (*Rassemblement pour la République*), eliminando o reduciendo el papel del Estado en educación superior y reemplazándolo por el mercado como instrumento capaz de igualar más eficientemente las ofertas y las demandas al menor costo para la sociedad, por el otro.

Unos y otros se caracterizan por el diferente grado de confianza respecto a la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de conocimientos a través de la competencia entre los establecimientos, en reemplazo de los mandatos legislativos. Los conservadores sostienen que el “ajuste para lograr el cambio es menos eficiente si se lleva a cabo mediante un proceso legislativo formal”. Ellos ven en “el desarrollo de la financiación basada en la eficiencia (del mercado) un enfoque alternativo a la legislación frenética, de contenido *dirigista*. Como lo afirma Neave,⁶² se trata de dos versiones distintas del principio competitivo: por un lado, está el concepto que podría describirse como de *competencia regulada* (o *dirigismo* negociado) según el cual el gobierno establece objetivos generales y la Universidad, en uso de su autonomía, responde a ellos y los interpreta en función de sus características particulares en cuanto a sus disciplinas y a las peculiaridades de su entorno social; por el otro, el enfoque que podría denominarse de *mercado libre* por medio del cual “cada universidad asume la responsabilidad total de interpretar y encarar lo que escribe la invisible mano del mercado”. Éste es un debate que actualmente se ha instalado con fuerza en la sociedad francesa. “En Francia, como en algunos otros países de la Europa Occidental, tales como Holanda y la República Federal de Alemania (...) durante los últimos años se produjo un cambio fundamental en el clima intelectual, y más particularmente, en el papel que tiene que desempeñar el Estado (...) replegar las *fronteras del Estado* puede sonar como una nota discordante en Francia, pero la sugestión de que el gobierno central debe tener objetivos más *modestos*, debe abrir el camino para que las organizaciones individuales puedan tomar más iniciativa, va imponiéndose gradualmente. Por el contrario, altamente politizada como está, la

educación superior constituye, en muchos aspectos un terreno de experimentación o, por decirlo de manera metafórica, la arena donde se debaten dos ideologías: el dirigismo y el liberalismo, el control versus la competencia”.

A fines de la década del 90 se escuchan voces que provienen de todos los niveles de la educación en el sentido de exigirle al Estado una mayor responsabilidad en el sector. Esta cuestión es evidente en dos sentidos:

La evaluación de la calidad de la educación superior. En todos los niveles de la educación se observa un deterioro y este hecho es reconocido por prácticamente todos los actores sociales. Se dice que el Estado debería intervenir con mayor fuerza en este aspecto.

La necesidad de que aumente el número de bachilleres que tengan acceso a la Universidad. No sólo los estudiantes presionan para ello. Se puede afirmar que la política de educación superior francesa está absolutamente convencida de que es limitada la cantidad de alumnos que continúa en la Universidad más allá de la escuela secundaria y que, por tanto, es necesario redoblar los esfuerzos para desarrollar un sistema masivo de educación superior. Como se dijo, alrededor del 83% de los bachilleres intentan obtener una plaza en las instituciones de educación superior y sólo el 30% lo logran. En 1986 el gobierno socialista se había propuesto que alrededor del 80% de los jóvenes de 18-19 años obtuvieran el nivel del Baccalauréat y también abogaba por aumentar el número de jóvenes que ingresaran a la Universidad. Ésta es también la posición de otros partidos políticos en Francia y de la sociedad francesa misma.

Francia no escapa a la dificultad (y, a la vez, eterna tensión, como dice Neave) que plantea obtener estos dos objetivos a la vez. Aparece aquí el *punto de equilibrio* que plantea por un lado la expansión de los estudios de nivel superior y en general de la educación en una sociedad que está muy consciente de que el conocimiento es un elemento esencial de desarrollo económico y social, y, por el otro, mantener la excelencia científica y la equidad social (en términos de igualdad de oportunidades).

Pareciera ser que un rasgo interesante de la política de educación superior en Francia respecto a otros países europeos, es haber hecho menos evidente, es decir borrar este contraste, para algunos vital, entre la eficiencia técnica de la enseñanza superior y la cuestión de la justicia social.

La política neoliberal (o si se desea ser más suave, el fin del consenso *neokeynesiano* como suele denominarse en Europa) no se produjo en materia de política de educación francesa. Cuando en muchos países europeos (Gran Bretaña, Países Bajos, Alemania) gobernaba la derecha, a partir de 1981 en Francia regresaba la coalición de izquierda que se comprometió con reformar la educación en cuatro puntos claves: 1) el fomento de la investigación,

2) la apertura de la universidad a la región mejorando la relación entre universidad e industria, 3) el mejoramiento de la articulación de la Universidad con el nivel anterior, y 4) el fortalecimiento de los posgrados, en especial los doctorados. En este contexto, debía lograrse el equilibrio eficiencia-calidad-igualdad.

Mucho se ha hablado, pues, de la eficiencia. Ésta puede y debe mejorarse. Pero muchos están absolutamente convencidos de que no es suficiente. Si no se produce un aumento en la cantidad de estudiantes que ingresan a la educación superior, ello irá en detrimento de todos los actores, los sectores claves de la economía de la nación competirán unos contra otros por fuerza de trabajo calificada. Los sectores productivos de bienes y servicios necesitarán más intelectuales preparados para desempeñarse en ellos. Podrán surgir serios *estrangulamientos* entre la educación y la producción. “Pero si no hay calidad, toda política basada únicamente en la igualdad de oportunidades sólo servirá para retirar una gran cantidad de jóvenes del mercado laboral. Y si no hay igualdad de oportunidades el *flujo de excelencia* resultante probablemente no sea suficiente para cubrir las previsible necesidades de una economía cambiante. Tanto por razones pragmáticas como ideológicas, la enseñanza superior francesa (...) se apoya en el concepto de que la calidad y la igualdad son, como la República, si no ya una misma cosa, algo indivisible”.⁶³

¹ Según el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), en 1991 en los países citados la participación de los impuestos directos (que gravan las ganancias y la riqueza) como porcentaje de los ingresos corrientes, es inferior al 25%. En el caso argentino ese porcentaje es del 13%. Estos datos pueden consultarse en el informe del BID (1992), *Progreso Económico y Social en América Latina*, p. 321/323.

² BID-CONICYC-Universidad de la República (1995), *Alternativas para la Financiación y Recuperación de Costos de la Educación Superior*, Convenio sobre Cooperación Técnica, primer tomo, página 3, Montevideo, República Oriental del Uruguay

³ *Ibidem*, primer tomo, p. 3.

⁴ Porcentaje de estudiantes universitarios respecto al total de jóvenes que tienen entre 20 y 24 años de edad.

⁵ Una clasificación de Trow (1974) señala que la enseñanza superior es elitista cuando la tasa de escolaridad superior es menor al 15%, es de carácter masivo cuando oscila entre el 15% y 35%, mientras que por encima de este último porcentaje adquiere el carácter de universal. Estas consideraciones que realiza el autor se encuentran citadas en BID-CONICYC-Universidad de la República (1995).

⁶ A partir de la reforma universitaria de 1980, como se verá más adelante, Chile impuso cupos y aranceló los estudios de grado, se redujo considerablemente el aporte estatal a la educación pública universitaria y se alentó fuertemente la prestación de servicios y la transferencia de tecnologías al medio y la creación de universidades privadas

⁷ Brunner, José J. (1994), *Estado y Educación Superior en América Latina*, Prólogo en Neave, Guy y Van Vught, Frans A., *Prometeo Encadenado*, Editorial Gedisa S. A. Debate Socio Educativo, Barcelona, España, p. 17/34.

⁸ *Ibidem*, p. 17/25 Respecto a las formas de "autogobierno universitario de participación", el autor manifiesta que las mismas siguieron al modelo de la Reforma de Córdoba, que "respondió (...) a un tipo de universidad más pequeña, sin docentes permanentes y cuya existencia se encontraba asegurada por el apoyo permanente del Estado a través de la fórmula de las asignaciones incrementales. Hoy -agrega-, se necesita encontrar nuevos esquemas de gobierno institucional que pongan énfasis al mismo tiempo en la participación de los académicos y en la eficacia de los procesos de decisión, especialmente de aquéllos orientados a la obtención de recursos"

⁹ Wilkler, Donald (1994), *La Educación Superior en América Latina Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad*, documento para discusión del Banco Mundial, en BID-CONICYC-Universidad de la República (1995), *op cit*, p. 7.

¹⁰ Muchas universidades no sólo aumentaron la matrícula, sino que además diversificaron su oferta académica e incrementaron notoriamente sus programas de investigaciones.

¹¹ Universidades Patagonia Austral, Lanús, Tres de Febrero, Villa María, Instituto Universitario Nacional del Arte y Fundación Miguel Lillo

¹² Véase Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario Una Visión Crítica al Enfo-*

que *Económico-utilitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral, páginas 133/134. El análisis del quinquenio 1989/93 de la serie estadística permite extraer las siguientes conclusiones.

1) Los estudiantes hijos de obreros y artesanos, representan el 4,5% del total y es absolutamente válido suponer que el ingreso del padre es inferior al mínimo de subsistencia. 2) Un alto porcentaje de los empleados (actividades primarias, industria, construcción, comercio, entidades financieras y administración pública) poseen ingresos inferiores a la canasta familiar correspondiente a una familia tipo. Según estimaciones propias ese porcentaje por ningún motivo es inferior al 90%. 3) Se supone que, excepto los profesionales liberales, los trabajadores por cuenta propia sin personal poseen también ingresos inferiores a la canasta familiar y representan casi el 75% del total de esta categoría ocupacional. 4) Por último, se asume que el 100% de la categoría capataz o encargado, gerente director o alto jefe, dueño con personal y componente de sociedades lucrativas, es decir el 25% del universo, poseen ingresos notoriamente superiores al correspondiente a la canasta familiar. De lo anterior se concluye que el 65% de los padres de los nuevos inscriptos de carrera de grado poseen un ingreso inferior al costo de vida y es obvio que un porcentaje mayor no está en condiciones de financiar los estudios de uno o más hijos sin afectar ese ingreso mínimo.

¹³ Petrei, A. Humberto (1994), *Financiamiento de la Educación Universitaria. Una Discusión General con Especial Referencia a Argentina*, X Mesa Redonda de

Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

¹⁴ Brunner, José Joaquín (1994), *op cit.*, p. 19

¹⁵ El único antecedente de acreditación en nuestro país corresponde a la CAP (Comisión de Acreditación de Posgrado), organismo que en 1995 evaluó posgrados, las presentaciones tuvieron carácter voluntario y su tarea se limitó a carreras y proyectos correspondientes a las modalidades de maestrías y doctorados.

¹⁶ De esta manera se pone fin a un período (1990/95) que se caracterizó por la laxitud con que fueron autorizadas a funcionar provisoriamente algunas instituciones universitarias privadas por parte del Ministerio de Cultura y Educación. Sin embargo, a pesar del mecanismo de regulación previsto por la Ley de Educación Superior, la normativa alienta la creación de universidades privadas, pues se establece que seis meses o un año después del informe desfavorable –dependiendo de que la institución retire o no el proyecto en oportunidad de la vista que se le corre, respectivamente–, puede nuevamente presentar su proyecto, esta vez conociendo las recomendaciones del propio organismo de evaluación, utilizándose una especie de *asesoramiento gratuito* del Estado que le permite corregir las debilidades detectadas y probar suerte una vez más.

¹⁷ Obviamente, sólo se hace referencia aquí a la modalidad y normativas que introdujo la reforma de 1980 respecto al régimen vigente. En otros aspectos se produjeron profundos cambios con la interrupción

de la democracia en setiembre de 1973, resultado del quiebre del orden institucional. Por ejemplo, fue abolida la autonomía universitaria, se designaron rectores militares, fueron eliminadas las asociaciones de todo tipo, se realizó un "proceso de purificación que expulsó a profesores y estudiantes, etc.

¹⁸ Lehmann S., Carla, *Antecedentes y tendencias en el Sistema de Financiamiento de la Educación Superior Chilena*, en Lehmann S., Carla, editora (1990), *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*, Colección Foro de la Educación Superior, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, noviembre de 1990, p. 32/33.

¹⁹ Brunner, José Joaquín (1987), *Educación Superior en Chile: Entre el Estado, el Mercado y los Intereses Académicos*, documento de trabajo Programa FLACSO-Santiago de Chile, N° 357, noviembre de 1987, p. 4/6.

²⁰ En realidad este proceso *interno* es producto de la realidad política-institucional que vive el país en esa época

²¹ Véase Carlos Lehmann S. (1990), *op. cit.*, p. 32/35.

²² Brunner, José Joaquín (1987), *op. cit.*, p. 6/9.

²³ En el año 1990 un 53% de la matrícula de educación superior era universitaria, un 16% correspondió a los IP y un 31% a los CET. En el año 1986 la matrícula se distribuía de la siguiente forma

Total de la matrícula	206 628	100,0 %
Universidades	120 036	58,1 %
Institutos Profesionales (IP)	28 740	13,9 %
Centros de Formación Técnica (CFT)	57 852	28,0 %

²⁴ La deuda sería exigible dos años después de que el *deudor* egresara de la Universidad, esté o no en posesión del respectivo título profesional o grado de licenciado

²⁵ "El caso chileno es realmente sorprendente por cuanto las universidades se ven obligadas a nutrirse de este tipo de recursos para poder funcionar. Aun cuando se hayan provocado estímulos de gran importancia y se haya revalorizado a la propia universidad ante la sociedad, existen dudas sobre las bondades de esta decisión. En general, los contratos tienden a perturbar la vida de la academia. Pero cuando los salarios dependen, en gran medida, de estos recursos, es factible alterar la planificación de la vida universitaria... puede ocurrir que se disminuya la calidad de los servicios educativos y las funciones de investigación. Habrá que mantener un cuidadoso balance entre una necesidad vital de la Universidad, tal como su articulación con la sociedad, y las misiones y funciones primarias de estas instituciones". La cita corresponde a BID CONICYT-Universidad de la República, *op. cit.*, p. 94

²⁶ Brunner, José Joaquín (1987), *op. cit.*, p. 9/15.

²⁷ BID-CONICYT-Universidad de la República, *op. cit.*, p. 33.

²⁸ Brunner, José Joaquín (1993), *Higher Education in Chile from 1980 to 1990*, European Journal of Education, volumen 28, N° 1, p. 71.

²⁹ Lehmann, Carla (1990), *op. cit.*, p. 36/37

³⁰ BIB-CONICYT-Universidad de la República (1995), *op. cit.*, página 38. Véase, además, Lavados Montes, Hugo (1988), *Antecedentes sobre el*

Financiamiento y la Eficiencia de la Educación Superior en Chile, CENDEC.

³¹ Schiefelbein, Ernesto (1991), *Restructuring Education through Economic Competition. the Case of Chile*, Journal of Educational Administration, volumen 29, N° 4, p 17

³² BID CONICYT-Universidad de la República, op cit, p. 36/37. Brunner hace este comentario en el artículo *Higher Education in Chile from 1980 to 1990*, European Journal Education, volumen 28, N° 1, página 71 Según este autor, el total del gasto fiscal en el Sistema de Educación Superior, incluyendo los aportes fiscales directos e indirectos y el crédito fiscal universitario, ha evolucionado por su lado como se muestra a continuación, tomando como base el año

1980	100,0
1981	105,7
1982	105,5
1983	87,5
1984	84,9
1985	76,8
1986	71,3
1987	66,0

“La drástica reducción en el monto global de recursos que el Estado ha venido destinando a la enseñanza superior ha limitado su uso como un instrumento para estimular la competencia entre las universidades, las cuales en cambio se han visto obligadas a recurrir al mercado de financiamientos no tradicionales (de origen público o privado) para cubrir los gastos que demanda su funcionamiento. Las universidades han visto caer significativamente las re-

muneraciones de su personal académico, han debido disminuir o postergar las inversiones de reposición y desarrollo y encuentran crecientes dificultades para cubrir los gastos de operación”. Véase al respecto Brunner, José Joaquín (1987), op. cit, p 14/16

³³ Schiefelbein, Ernesto (1991), op cit, p 19

³⁴ Pareciera ser que la única forma de combatir la deserción y la repetición es la lucha por erradicar o al menos mitigar la pobreza. Podría interpretarse sin temor a equivocarse que en la década objeto de estudio los fondos que se retiraron de la educación superior y de la educación en general no fueron utilizados para hacer frente a los tremendos costos sociales que impuso el ajuste realizado

³⁵ Lemaitre del Campo, María José (1994), “Calidad y Equidad en la Educación Chilena una Tarea de Nunca Acabar”, en *Contribuciones*, N° 4, página 13, citado por BID-CONICYT-Universidad de la República, op. cit, p. 39/40.

³⁶ BID (1992), op cit, p. 321/323

³⁷ Lammert, Norbert (1994), *Desafíos Educativos para Alemania en la Década del 90*, citado por BID-CONOCYT-Universidad de la República, op. cit, capítulo II, p 1

³⁸ OCDE (1994), *El Financiamiento de la Educación Superior Tendencias Actuales*, México D B, México, citado por BID-CONICYT-Universidad de la República, p 87

³⁹ Véase el capítulo 4 de este libro.

⁴⁰ Rietveld, W., (1990), *University and Industry at Leiden*, CREATION, N° 2, Ginebra, Suiza, página 65
Durham, E. (1990), *Universities and Productive*

Sector, CREAtion N° 2, Ginebra, Suiza, página 223. Ruiz Torrealba (1990), R. (1990), *Coopération Université-Industrie*, CREAtion, N° 2, Ginebra, Suiza, página 34. Estos artículos han sido citados en BID-CONICYT-Universidad de la República, op cit , p. 94.

⁴¹ Monserrat, Jordi (1996), "Financiación de la Enseñanza en España. Sistemas de Distribución de los Recursos Públicos", p. 97, en Delfino, José A. y Gertel, Héctor R. editores, *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de Asignación del Aporte Público*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

⁴² Cabe señalar que si bien la asignación de los recursos se hace a través de incrementos del presupuesto, una gran parte de los gastos corrientes se destinan al pago de los sueldos de profesores y personal administrativo y de servicios, retribuciones que son fijadas por el gobierno nacional o el de las comunidades autónomas; por consiguiente, un aumento de los mismos produce un incremento de las subvenciones. Por otro lado, existen partidas que son asignadas por los gobiernos en concepto de becas (para el pago del arancel, por ejemplo) y para construcciones (a pedido de las universidades) que no puede decirse que sean producto de un *incrementalista puro*.

⁴³ Monserrat, Jordi (1996), *Financiación de la Enseñanza en España. Sistemas de distribución de los recursos públicos*, p. 96/97.

⁴⁴ *Ibidem*, páginas 99/100.

⁴⁵ Se pronostica para los años 1994 y 1995 un incremento del gasto total del orden del 5% y que no

se producirán cambios substanciales en su distribución.

⁴⁶ Como se dijo, en el año 1993 fue resistido un aumento del arancel, con huelgas incluidas, por encima del incremento del costo de vida, oponiéndose también la mayoría de los rectores

⁴⁷ Mora, J. G. y E. Villareal (1996), *Financing for Quality: a New Deal in Spanish Higher Education. Higher Education Policy*, p. 175/178, en García de Fanelli, Ana María (1998), *Gestión de las Universidades Públicas. La Experiencia Internacional*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, p. 102/103.

⁴⁸ BID-CONICYT-Universidad de la República (1995), op cit , p. 61-63

⁴⁹ Neave, Guy (1994), "La Reforma de la Educación Francesa o la Fábula del Buey y el Sapo", en Neave, Guy y van Vught, Frans A., *Prometeo Encadenado*, op. cit. p. 41

⁵⁰ No son estrictamente las maestrías tal como la Ley de Educación Superior las define. Se trata más bien de un título *de grado* universitario pues es más bien de carácter vocacional, no adquiriendo relevancia la investigación.

⁵¹ Haugades, Huguette (1996), *Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia*, en Delfino, José A. y Gertel, Héctor R. (editores), op. cit , p. 85/86 El autor agrega que esta matrícula "se distribuye de la siguiente manera: i) 1.530 000 en el sector universitario público dependiente del Ministerio de la Educación Nacional, la Enseñanza Superior y la Investigación (130.000

en las universidades, 100.000 en los Institutos Universitarios de Tecnología y 40 000 en las Escuelas de Ingenieros y 90.000 en los Institutos de Formación Docente), ii) 310 000 en el sector no universitario dependiente del mismo Ministerio, iii) 160.000 en el sector dependiente de otros ministerios (Defensa, Salud, Cultura y Agricultura), iv) 100.000 en el sector privado, principalmente escuelas de comercio y tres facultades privadas”.

⁵² Neave, Guy (1994), op. cit., página 37.

⁵³ Haugades, Huguette (1996), *Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia*, en Delfino, José A. y Gertel, Héctor R., op. cit., p. 85.

⁵⁴ Creado en el año 1984 para realizar evaluaciones institucionales de las universidades francesas.

⁵⁵ En Francia se conoce como financiamiento à l'anglaise.

⁵⁶ Neave, Guy (1994), op. cit., p. 149/150.

⁵⁷ Se trata de una carrera de posgrado de tres años que se sigue luego de la obtención del diploma del primer ciclo de estudios de nivel superior.

⁵⁸ Haugades, Huguette (1996), op. cit., p. 87/95

⁵⁹ Estas razones, según el autor, son dos. “i) La tasa de rendimiento respecto de un examen es el resultado de una interacción muy compleja entre el proceso pedagógico, el proceso de certificación y el trabajo de los estudiantes, y por lo tanto no puede ser considerada como el indicador privilegiado de la eficiencia y de la calidad. Es el valor pedagógico agregado al estudiante el que representa el indicador relevante que debe ser tomado en cuenta. ii) La gran diversidad de la estructura del sistema francés. Exista o no una

selección para ingresar a la Universidad, la situación debe ser observada teniendo en cuenta los factores constitutivos de la diversidad existente. *Un sistema con estímulos positivos en un marco negociado parece más pertinente que las sanciones implícitas incorporadas en un sistema de distribución automática de créditos”*

⁶⁰ Según el autor este principio tiene “la finalidad de implementar una política de fijación de un cuasi-precio por estudiante formado y de estimular la optimización de los costos. El análisis de costos ha sido confiado a un Observatorio de Costos creado especialmente con este fin. El principio de un costo medio por estudiante implica además un financiamiento separado de la investigación, que descansa en criterios específicos de esa actividad. El sistema SAN REMO se funda en el cálculo de un *presupuesto normalizado* para cada universidad. Comparándolo con el presupuesto ejecutado se obtiene el ajuste necesario para lograr la normalización. El mecanismo de la distribución anual debe permitir una progresiva reducción de las disparidades existentes entre las universidades” A su vez, el presupuesto normalizado resulta de la suma de tres dotaciones: i) el presupuesto de funcionamiento, ii) la compensación docente, iii) la compensación no docente”. Para un mayor análisis de este interesante método, véase páginas 91/95 del autor y artículo citados.

⁶¹ Una muy interesante acotación realiza Haugades (1996), sobre este tipo de contratos o negociación y el principio de autonomía de las universidades. Dice al respecto: “el aporte contractual no debe considerarse como un simple mecanismo de asignación de

recursos. Su objetivo es mucho más amplio dado que da a cada universidad la posibilidad de afirmar su identidad y, a través de ella, su autonomía. El concepto de autonomía no puede identificarse con la independencia ni con la autarquía, sino que debe definirse como el poder de contratación de los establecimientos". La política contractual implica para la Universidad. "i) una existencia institucional más fuerte que estimula el análisis de su actividad y de su capacidad potencial y moviliza equipos de trabajo (no sólo individuos), ii) la capacidad para las que se presentan a menudo como un conjunto de facultades, de federarse para favorecer la elaboración de

un proyecto común, iii) requiere la elaboración de sistemas de información que proporcione un mejor conocimiento de la institución. Implica, a su vez, para el gobierno, "una profunda modificación de su papel: el desarrollo de su capacidad de evaluación (y no de control), la concepción de sistemas de información adecuados e indicadores pertinentes, y también la adopción de mecanismos que compatibilicen los compromisos plurianuales con el carácter anual del presupuesto estatal".

⁶² Neave, Guy (1994), op. cit..

⁶³ *Ibidem*, p. 14.

Bibliografía

- BID (1992), *Progreso Económico y Social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, México
- BID-CONICYT- Universidad de la República (1995), *Alternativas para la Financiación y Recuperación de Costos de la Educación Superior*, Convenio sobre Cooperación Técnica, Tomo I, Montevideo, Uruguay.
- Brovetto, Jorge (1994), *Formar para lo Desconocido*. Apuntes para la Teoría y Práctica de un Modelo Universitario en Construcción. Serie Documentos de Trabajo, N° 5, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Brunner, José J. (1987), *Educación Superior en Chile: Entre el Estado, el Mercado y los Intereses Académicos*, documento de trabajo Programa FLACSO-Santiago de Chile, N° 357.
- Brunner, José J. (1993), *Estudio Comparado sobre el Financiamiento de la Educación Superior en Seis Países de América Latina: Estado Actual, Tendencias e Innovaciones*, Documento de Trabajo FLACSO-Programa Chile, serie Educación y Cultura, N° 32, Santiago, marzo 1993.
- Brunner, José J. (1993), *Higher Education in Chile from 1980 to 1990*, European Journal of Education, Vol. 28, N° 1.
- Delfino, José A. y Gertel, Héctor editores (1996), *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de Asignación del Aporte Público*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires
- Durham, E (1990), *University and Productive Sector*, CREATION N° 2, Ginebra, Suiza
- García de Fanelli, Ana María (1998), *Gestión de las Universidades Públicas. La Experiencia Internacional*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires
- Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario Una Visión Crítica al Enfoque Económico-utilitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Lehmann S., Carla editora (1990), *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*, Colección Foro de la Educación Superior, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Lemaitre del Campo, María José (1994), "Calidad y Equidad en la Educación Chilena: una Tarea de Nunca Acabar", Revista *Contribuciones*, N° 4, Santiago, Chile
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993), *Proyecciones Macroeconómicas y Programas de Inversiones*, Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires.
- Monserat, Jordi (1996), *Financiamiento de la Enseñanza en España. Sistemas de Distribución de los Recursos Públicos*, en Delfino, José A. y Gertel, Héctor R. editores (1996).
- Neave, Guy y Van Vught, Frans A (1994), *Prometeo Encadenado*, Editorial Gedisa S.A. Debate Socio Educativo, Barcelona, España.
- OCDE (1994), *El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias Actuales*, México D.C, México.
- Petrei, A. Humberto (1994), *Financiamiento de la Educación Universitaria. Una Discusión General con Especial Referencia a Argentina*, X Mesa Redon-

- da de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.
- Rietveld, W (1990), *University and Industry at Leiden*, CREAtion, N° 2, Ginebra Suiza.
- Ruiz Torrealba, R. (1990), *Coopération Université-Industrie*, CREAtion, N° 2, Ginebra, Suiza
- Schiefelbein, Ernesto (1991), *Restructuring Education through Economic Competition The Case of Chile*, Journal of Educational Administration, Vol. 29, N° 4, UNESCO, Chile.
- UNESCO (1995), *Documento sobre Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, Caracas, Venezuela.
- Winkler, Donald R. (1994), *La Educación Superior en América Latina Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad*, Banco Mundial, Washington D.C., documento para la discusión.

Anexo Estadístico Comentado

Cuadro 1

Gasto Público Consolidado por Finalidad y Función

Período 1993/97

En porcentaje del PBI

Finalidad/Función	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto Total	31,68	31,84	32,45	30,54	32,21	30,74	33,21
Gasto Público Social	20,14	20,86	21,13	20,02	19,59	19,74	20,98
Educación, cultura y ciencia y técnica	4,10	4,15	4,30	4,19	4,32	4,37	4,75
Educación básica	2,70	2,71	2,75	2,70	2,80	2,80	3,11
Educación superior y universitaria	0,70	0,70	0,83	0,82	0,78	0,82	0,90
Ciencia y técnica	0,22	0,23	0,23	0,19	0,21	0,23	0,24
Cultura	0,11	0,12	0,12	0,13	0,13	0,13	0,14
Educación y cultura sin discriminar	0,37	0,39	0,37	0,35	0,40	0,39	0,36
Salud	4,64	4,91	4,98	4,62	4,39	4,41	4,64
Atención pública de la salud	1,86	1,94	1,90	1,79	1,76	1,80	1,90
Obras sociales-Atención de la salud	1,96	1,98	2,04	1,93	1,89	1,92	2,05
INSSJyP-Atención de la salud	0,82	0,99	1,04	0,90	0,74	0,69	0,69
Agua potable y alcantarillado	0,17	0,17	0,19	0,13	0,16	0,17	0,18
Vivienda y urbanismo	0,43	0,46	0,43	0,42	0,46	0,49	0,50
Promoción y asistencia social	1,08	1,12	1,00	0,92	1,10	1,17	1,23
Promoción y asistencia social pública	0,81	0,83	0,71	0,69	0,88	0,95	1,01
Obras sociales-Prestaciones sociales	0,17	0,16	0,16	0,14	0,13	0,13	0,13
INSSJyP-Prestaciones sociales	0,10	0,13	0,13	0,09	0,09	0,09	0,09
Previsión social	7,88	8,22	8,38	8,00	7,48	7,46	7,93
Trabajo	0,85	0,90	0,97	0,90	0,85	0,84	0,88
Programas de empleo y seguro de desempleo	0,22	0,25	0,25	0,28	0,28	0,27	0,26
Asignaciones familiares	0,63	0,65	0,72	0,62	0,57	0,57	0,62
Otros servicios urbanos	0,99	0,93	0,88	0,84	0,83	0,83	0,87
Servicios de Deuda Pública	1,85	1,76	2,24	2,21	2,67	2,71	3,36

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional.

Cuadro 2
Gasto Social del Sector Público
Año 1999
En porcentaje del PBI

Gasto Total del Sector Público	33,21%
Gastos Sociales (cultura, educación, ciencia y técnica, salud, vivienda y bienestar social, regímenes de promoción y asistencia social, previsión social y trabajo)	20,98%
Cultura, Educación y Ciencia y Técnica	4,75%
Educación Básica	3,11%
Educación Superior y Universitaria	0,89%
Educación Universitaria	0,57%
Ciencia y Técnica	0,24%

Nota: Educación Universitaria no incluye Programas Especiales de Financiamiento.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional.

Cuadro 3

Inversión Pública en Educación en Argentina En porcentaje del PBI

Período/año	%
1971/75	3,9
1976/80	3,2
1981/85	3,9
1986/88	5,0
1989	3,7
1990	4,2
1991	4,5
1992	3,2
1993	3,6
1994	3,7
1995	3,9
1996	3,8
1997	3,8
1998	3,9
1999	4,0
2000	4,2

Fuentes: Período 1971/92: Bocco, Arnaldo (1993), *Curso IGLU-Cono Sur, OUI (Organización Universitaria Interamericana)*, Buenos Aires, julio 1993.

Período 1993/2000: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Secretaría de Programación Económica y Regional.

Comentario

La recuperación de la democracia desde fines de 1983 no consiguió aumentar la inversión en educación como porcentaje del PBI. En otras palabras, la inversión en educación siguió representando una proporción similar del esfuerzo productivo que realiza la población. Vale aquí la reflexión de Bobbio acerca de los *ideales democráticos* y la *democracia real* (a propósito de lo que el autor denomina *las falsas promesas de la democracia*). A propósito véase Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México. Existe, pues, una asignatura pendiente.

Como dice Isuani, "en el campo educativo el desafío mayor está dado por la presencia de un sistema que, a casi cien años del establecimiento de la enseñanza primaria obligatoria, no logra que un tercio de la población complete el ciclo. Esto es inadmisiblemente especialmente cuando existen fuertes desbalances regionales". Véase Isuani, Ernesto y otros, *Estado Democrático y Política Social*, Eudeba, Buenos Aires, p. 26.

Cuadro 4

Inversión en Ciencia y Técnica

Período 1993/99

En millones de pesos y en porcentaje del PBI

Año	Pesos	%
1993	573	0,22
1994	638	0,23
1995	598	0,23
1996	527	0,19
1997	627	0,21
1998	692	0,23
1999	703	0,24

Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Comentario

Como puede observarse, la inversión en ciencia y técnica representa un valor y un porcentaje ínfimo del PBI si se tiene en cuenta la inversión que se realiza en países desarrollados y algunos que no lo son. Éstas son las *cifras de la infamia* según expresión de René Favaloro. Para Terragno “Los gobiernos de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Japón y Suecia destinan a investigación científica, cada uno, entre el 2 y el 3% del PBI” (Terragno, Rodolfo, *Esta es la Alternativa*, Sociedad Impresora Americana, agosto de 1993).

Cuadro 5

Inversión en Ciencia y Técnica en algunos países En porcentaje del PBI

Países	Total*	Gobierno
Argentina		
1995	0,49	0,23
1998	0,51	0,22
Brasil		
1995	1,20	0,71
1997	1,24	0,71
Canadá		
1995	1,62	0,46
1998	1,61	0,41
Colombia		
1995	0,67	0,49
1997	0,65	0,46
Cuba **		
1995	1,43	0,72
1998	1,54	0,85
Chile		
1995	0,65	0,46
1998	0,62	0,44
Estados Unidos		
1995	2,52	0,89
1998	2,61	0,84
España		
1995	0,85	0,40
1998	0,89	0,42
México		
1995	0,35	0,23
1998	0,47	0,33
Panamá		
1995	0,76	0,35
1998	0,84	0,36

Fuente: Elaboración propia sobre datos de RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología), Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos (OEA), Buenos Aires, diciembre de 1999.

** Incluye las siguientes fuentes de financiamiento: gobierno, empresas, educación superior extranjera*

*** Incluye gobierno y empresas. En éstas existe una fuerte incidencia de empresas del Estado. Por lo tanto, debe interpretarse que el aporte del gobierno es visiblemente mayor que el que se incluye en la segunda columna*

Comentario

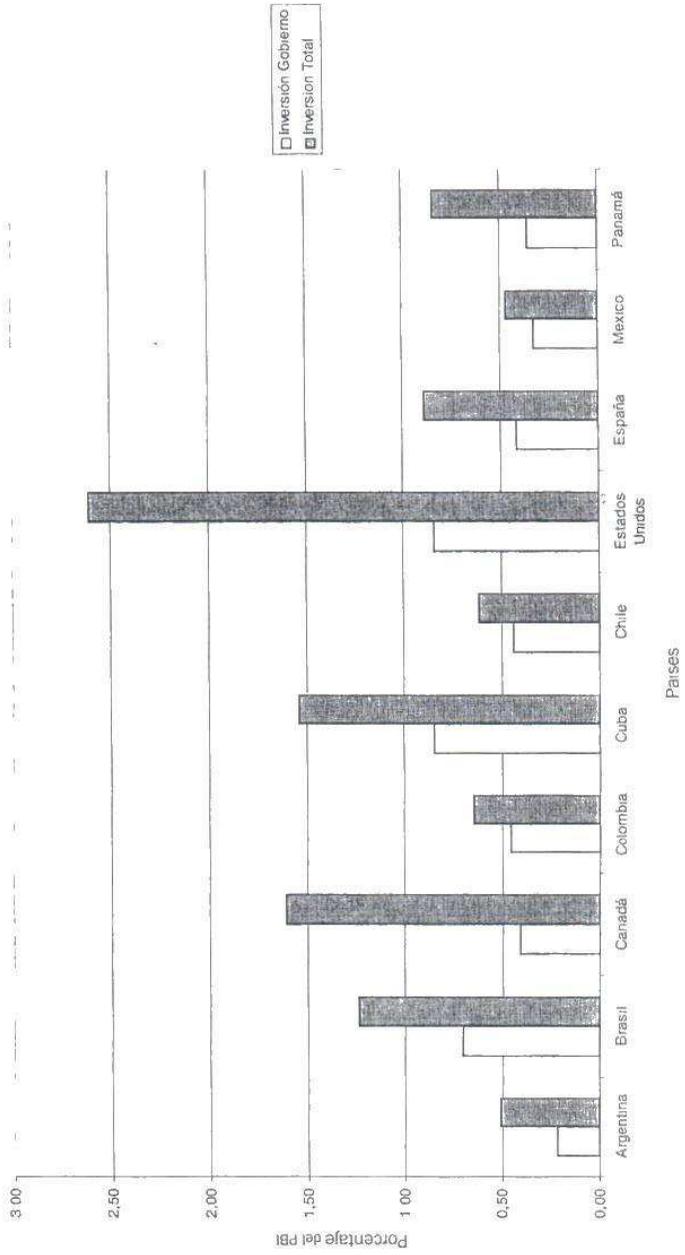
1) Argentina y México son los países que menos invierten en ciencia y técnica en relación con el PBI. Respecto a la inversión total, existe una leve ventaja de Argentina pero mientras en este país la inversión se encuentra estancada (no crece en el período 1995/98) en México aumenta la inversión total (el 34,2%) y la inversión del gobierno (43,5%).

2) Entre los países latinoamericanos, Brasil supera a la Argentina en alrededor del 150% en inversión total y 225% en inversión del sector gobierno. Colombia supera a la Argentina en aproximadamente un 35/40% en inversión total y más del 110% en inversión del gobierno. Cuba, invierte un 200% más que la Argentina y el sector gobierno supera a nuestro país en un 270%. Por último Chile y Panamá superan a la Argentina en el orden del 70/100%.

3) Los EE.UU. invierten 5,3 veces más que la Argentina, y Canadá 3,3 veces, diferencia que se reduce en la inversión del gobierno (3,8 y 1,9 veces más, respectivamente) por la mayor participación de las empresas privadas. España casi duplica la inversión total y del gobierno en relación a nuestro país. Respecto a los países de mayor grado de desarrollo (EE.UU. y Canadá, por ejemplo) es necesario tener presente que los porcentajes ocultan diferencias muy significativas en los montos reales por habitante. Al respecto, en 1998 EE.UU. invirtió 19,4 veces más que nuestro país, Canadá 9,6 veces y España 3,4 veces. Los datos hablan por sí solos.

El informe de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) muestra que la Argentina en 1998 invirtió sólo u\$s 45.000 por cada investigador equivalente a jornada completa. En cambio los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea invierten entre u\$s 150.000 y u\$s 200.000 dólares por investigador. En Latinoamérica, se invierte un promedio de u\$s 75.000 dólares por cada científico (Chile destina u\$s 53.000 y Brasil u\$s 108.000). En América Latina sólo Bolivia, Ecuador y Nicaragua destinan a ciencia y tecnología menos que la Argentina.

Gráfico 1
Inversión en Ciencia y Técnica en Algunos Países
En porcentajes del PBI



Cuadro 6

Universidades Nacionales. Contribución del Gobierno Nacional

Período 1972/2000

\$ junio de 2000

Año	Valores Históricos	\$	Valores Constantes a \$ Junio de 2000		
			en millones de \$	Variación Anual Porcentual	Índice Base 1987 = 100
1972	1.315.135	1.168.957.300	1.169		72,31
1973	2.743.826	1.534.589.430	1.535	1,28	94,93
1974	3.989.898	1.804.233.443	1.804	17,57	111,61
1975	10.505.119	1.672.816.127	1.673	-7,28	103,48
1976	31.265.016	903.483.767	903	-45,99	55,89
1977	82.428.767	874.596.284	875	-3,20	54,10
1978	295.694.379	1.154.428.129	1.154	32,00	71,41
1979	767.018.683	1.159.139.484	1.159	0,41	71,70
1980	1.814.421.538	1.385.109.654	1.385	19,49	85,68
1981	3.136.552.488	1.169.469.849	1.169	-15,57	72,34
1982	6.777.244	921.398.093	921	-21,21	57,00
1983	4.331.612	1.320.266.947	1.320	43,29	81,67
1984	32.623.243	1.381.515.384	1.382	4,64	85,46
1985	238.123.000	1.307.794.179	1.308	-5,34	80,90
1986	413.150.353	1.214.780.463	1.215	-7,11	75,14
1987	1.266.760	1.616.582.647	1.617	33,08	100,00
1988	5.787.217	1.639.820.660	1.640	1,44	101,44
1989	142.733.586	1.255.213.590	1.255	-23,45	77,65
1990	3.023.655.428	1.145.691.976	1.146	-8,73	70,87
1991	7.263.769.690	1.035.987.729	1.036	-9,58	64,09
1992	923.838.000	1.067.384.752	1.067	3,03	66,03
1993	1.243.000.000	1.304.404.200	1.304	22,21	80,69
1994	1.282.212.621	1.309.908.414	1.310	0,42	81,03
1995	1.373.063.040	1.346.974.842	1.347	2,83	83,32
1996	1.457.069.050	1.432.881.704	1.433	6,38	88,64
1997	1.462.289.283	1.426.609.424	1.427	-0,44	88,25
1998	1.508.207.062	1.459.793.615	1.460	2,33	90,30
1999	1.620.737.542	1.610.364.822	1.610	10,31	99,62
2000	1.641.394.942	1.641.394.942	1.641	1,93	101,53

Fuentes: "Evolución Presupuestaria de los Créditos Definitivos. Serie 1972/1990" y "Consolidado de Universidades Nacionales 1980/1992". Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. "Distribución de Créditos 1993". Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Política Universitaria.

"Distribución de Créditos de acuerdo a las Leyes de Presupuesto de cada año", Años 1993/2000, "Distribución de Créditos Universitarios correspondientes a Programas Especiales de Financiamiento, a valores corrientes". Años 1994/2000. Secretaría de Educación Superior. Programa de Financiamiento de la Educación Superior. Dirección Nacional de Economía e Información Universitaria, Coordinación General Económico-financiera.
Hidalgo, Juan Carlos (1994), Financiamiento Universitario, páginas 98/99.

Notas

Valores históricos (moneda corriente):

1992 a 1981, en miles de pesos Ley 18.188.

1982, en millones de pesos Ley 18.188

1983 y 1984, en miles de pesos argentinos.

1985 y 1986, en australes.

1987 a 1991, en miles de australes.

1992/2000, en pesos.

En el año 1993, se incluyen "Otros Créditos a Distribuir".

Aspectos metodológicos

A efectos de realizar el empalme de la serie de valores históricos de los créditos presupuestarios correspondientes a Contribución Gobierno Nacional (excluidos 1994/2000) con la serie homóloga 1972/1993, preservando el comportamiento de esta última en el análisis publicado en Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario*, se adoptó el siguiente criterio de corrección monetaria a \$ junio de 2.000:

- 1) mantener la hipótesis de disponibilidad 100% del crédito Contribución Gobierno Nacional a mitad de cada año calendario del período 1972/2000;
- 2) integrar la serie 1972/2000 con los valores en "\$ junio/1993" obtenidos para los años 1972/1993, por corrección monetaria realizada con un índice mixto (ponderación 0,9 para precios al consumidor nivel general y 0,1 para precios mayoristas nivel general);
- 3) efectuar la corrección monetaria a "junio/2000" en el período 1993/2000 con un índice mixto (ponderación 0,9 para precios al consumidor, nivel general, base 1988 y 0,1 para precios internos al por mayor, base 1993).

Comentario

1) El mayor presupuesto de la serie 1972/2000 corresponde a 1974 año que alcanzó a \$ 1.804.233.443 (índice base año 1987 = 111,6). Hubo un fuerte aumento nominal del presupuesto y, a pesar del aumento de la matrícula, el presupuesto-alumno se incrementó. En el período se crearon universidades nacionales.

2) El presupuesto de 1977 es el más bajo del período: \$ 874.596.284 (índice = 54,10). La inflación de los años 1976/77 fue la variable de ajuste.

3) La recuperación del presupuesto en 1983 cuyo valor fue de \$ 1.320.266.947 (índice = 81,7), se debió a los aumentos de sueldos que decretó el gobierno *de facto* antes de dejar el poder.

4) La serie muestra que el presupuesto del año 1988 de \$ 1.639.820.660 (índice = 101,4) es el más alto del período 1975/99. A fines de 1987 hubo incrementos salariales y de puntos docentes que tuvieron impacto pleno en 1988. A fines de este año los sueldos, los gastos de funcionamiento, transferencias e inversiones comienzan a deteriorarse, pues no se ajustaron al ritmo de la inflación.

5) A partir de 1989 se advierte una disminución del presupuesto. En 1991 y 1992 alcanza a \$ 1.035.987.729 y 1.067.384.752, respectivamente. Es resultado del efecto de la hiperinflación del período 1989/90.

6) En 1993 el presupuesto experimentó un aumento del 22,2% respecto a 1992, llegando a \$ 1.304.404.200 (índice = 80,69). Este incremento permitió recuperar sólo 14,5 puntos de los 34 de deterioro que mostró 1992 respecto a 1987.

7) En el período 1994/99 el presupuesto aumentó el 28%. Sin embargo, en 1999 todavía es levemente inferior al de 1988. En 1999 el presupuesto alcanza a 1.610.364.822 (índice = 99,6). En el año 2000 se incrementa levemente y totaliza \$ 1.641.394.942 (índice = 101,5) superando ligeramente al correspondiente al año 1987 (índice base = 100) y prácticamente igualando al de 1998 (índice = 101,4).

En la elaboración de una serie histórica debe utilizarse una metodología que exprese objetivamente la evolución de la variable objeto de análisis. La elección del año o período base es de extraordinaria importancia y como se sabe debe reunir determinadas condiciones que a veces no se respetan. Lo mismo en relación al índice deflactor que se toma en consideración. Para alguien que esté interesado, por ejemplo, en mostrar el incremento del presupuesto desde 1989 (que coincide con el cambio de gobierno nacional), es muy tentador (y le dará buenos resultados) considerar los años 1990/91 como base, obteniendo de esta forma un incremento que no refleja la situación económica y financiera de las universidades nacionales. Pero aquellos años no reúnen las condiciones necesarias y suficientes para ser considerado como base en la elaboración de series estadísticas que pretendan explicar objetivamente evoluciones o tendencias de variables en el tiempo. Mejorarían aún los resultados buscados (en particular hasta 1995) si se considera un índice de ajuste mixto con igual ponderación de índices de costo de vida (precio al por menor) y de precios mayoristas. Se sabe que el 85%-90% del presupuesto corresponden a salarios y aportes sociales, y en esta proporción debe utilizarse el índice correspondiente. Lo mismo para los gastos de funcionamiento y equipamiento (el índice más adecuado es el de precios al por mayor) y los de obras públicas (corresponde el índice de precios de la construcción). Algunos han llegado al absurdo de considerar en series históricas el valor-dólar en períodos donde la sobrevaluación del peso (retraso cambiario) ha sido notoria.

Al respecto es oportuno mencionar dos ejemplos.

1) En una solicitada de una página que el Ministerio de Cultura y Educación publicó el 31/07/92 en los principales diarios de Buenos Aires y algunos del interior del país, bajo el título *Educación Pública* se manifestaba que el presupuesto de las Universidades Nacionales del año 1992 era "el más alto de los últimos 15 años", utilizando al dólar como moneda de referencia. Sólo apelando al valor-dólar como índice deflactor se puede explicar la afirma-

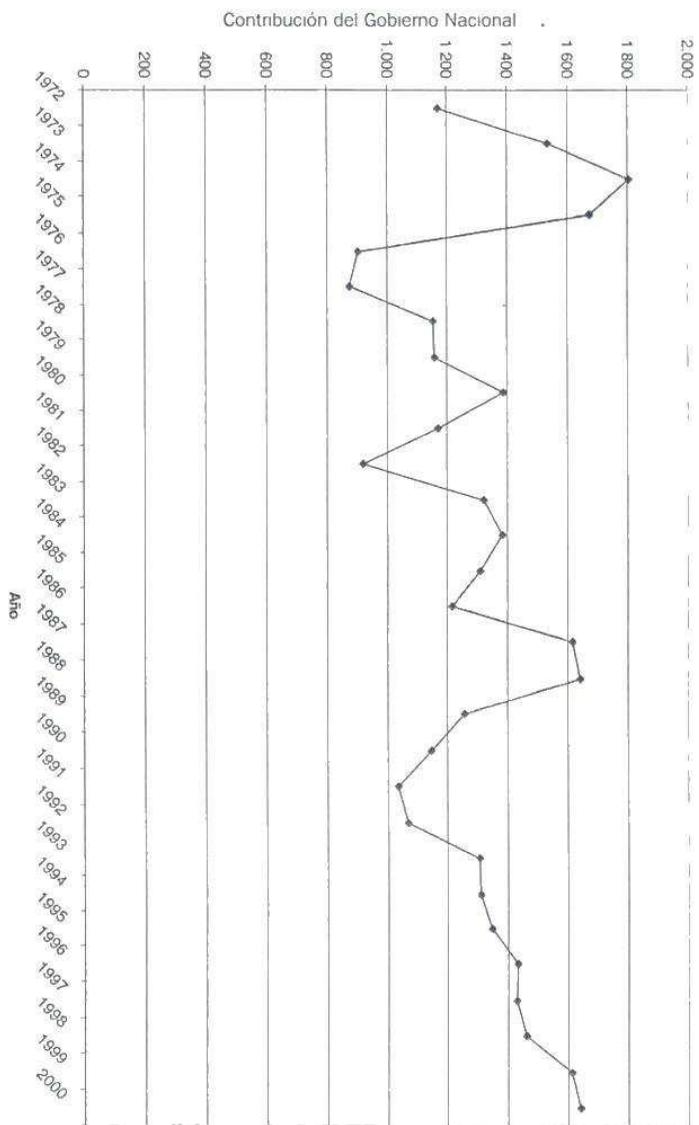
ción del Ministerio de Cultura y Educación. Curiosamente esta misma metodología nos muestra que el mejor presupuesto del período 1980/92 sería el de 1980 donde, como se recordará, rigió en plenitud la política cambiaria del último gobierno *de facto* que se caracterizó precisamente por una fuerte sobrevaluación del peso y reducción del presupuesto universitario a valores constantes. Esta coincidencia tiene su explicación: los dos años mencionados (1980 y 1992) se caracterizaron por un notorio retraso cambiario. El presupuesto expresado en valor-dólar muestra una situación irreal en términos de poder adquisitivo. En otras palabras, con un dólar se compra menos cuanto más atrasada está esa moneda respecto al peso. Existe una *ilusión dólar* cuando se ignora este hecho.

2) En 1999, el entonces Ministro de Cultura y Educación en reiteradas oportunidades expresó que el presupuesto universitario se había duplicado durante la gestión del gobierno de entonces. La serie del presupuesto a valores constantes desmiente tal afirmación. El año 1991 fue el presupuesto más bajo desde 1983 y, si se considera 1999 respecto 1991 (el que no reúne las condiciones de año base) el presupuesto creció el 55,5%. Si se analiza el período de gobierno 1989/99 los resultados contradicen aún más las afirmaciones del ministro, pues el presupuesto de las universidades nacionales sólo aumentó el 28,3%. En el mismo período la matrícula se incrementó el 53,9%. El funcionario omitió, además, los datos correspondientes al presupuesto por alumno, el que se redujo sustancialmente, como se verá más adelante.

La realidad es que el presupuesto aumentó a partir de 1993 luego de bajar fuertemente desde 1989, y que recién en el período 1999/2000 alcanzó los valores de 1987/88. En el período 1989/2000 la matrícula aumentó como se dijo alrededor del 54% y se crearon una docena de instituciones universitarias nacionales.

Es necesario informar con objetividad; sólo así se ganará en credibilidad.

Gráfico 2
Universidades Nacionales. Contribución del Gobierno Nacional.
Período 1972/2000. \$ Junio 2000.



Cuadro 7

Universidades Nacionales

Contribución del Gobierno Nacional, Otros Créditos y Programas Especiales de Financiamiento

\$ junio de 2.000

Año	Valores Históricos	Valores Constantes a \$ Junio de 2000		
		\$	Varación Anual en Porcentaje	Índice base 1987 = 100
1972	1.315.135	1.168.957.300		72,31
1973	2.743.826	1.534.589.430	31,28	94,93
1974	3.989.898	1.804.233.443	17,57	111,61
1975	10.505.119	1.672.816.127	-7,28	103,48
1976	31.265.016	903.483.767	-45,99	55,89
1977	82.428.767	874.596.284	-3,20	54,10
1978	295.694.379	1.154.428.129	32,00	71,41
1979	767.018.683	1.159.139.484	0,41	71,70
1980	1.814.421.538	1.385.109.654	19,49	85,68
1981	3.136.552.488	1.169.469.849	-15,57	72,34
1982	6.777.244	921.398.093	-21,21	57,00
1983	4.331.612	1.320.266.947	43,29	81,67
1984	32.623.243	1.381.515.384	4,64	85,46
1985	238.123.000	1.307.794.179	-5,34	80,90
1986	413.150.353	1.214.780.463	-7,11	75,14
1987	1.266.760	1.616.582.647	33,08	100,00
1988	3.787.217	1.639.820.660	1,44	101,44
1989	142.733.586	1.255.213.590	-23,45	77,65
1990	3.023.655.428	1.145.691.976	-8,73	70,87
1991	7.263.769.690	1.035.987.729	-9,58	64,09
1992	923.838.000	1.067.384.752	3,03	66,03
1993	1.243.000.000	1.304.404.200	22,21	80,69
1994	1.395.958.000	1.426.110.693	9,33	88,22
1995	1.501.607.000	1.473.076.467	3,29	91,12
1996	1.541.565.185	1.515.975.203	2,91	93,78
1997	1.611.089.283	1.571.778.704	3,68	97,23
1998	1.774.832.576	1.717.860.450	9,29	106,26
1999	1.802.977.018	1.791.437.965	4,28	110,82
2000	1.804.347.018	1.804.347.018	0,72	111,61

Fuentes: *Idem Cuadro 6.*

Aspectos metodológicos
Idem Cuadro 6.

Cuadro 8

Universidades Nacionales. Contribución del Gobierno

Nacional por Alumno.

\$ junio de 2000

Año	Contribución Gobierno Nacional	Cantidad de Alumnos	Contribución del Gobierno Nacional por Alumno		
			\$ junio 2000	Variación Anual en %	Índice Base 1987 = 100
1972	1.168.957.300	293.032	3.989,18		168,37
1973	1.534.589.430	343.930	4.461,92	11,85	188,33
1974	1.804.233.443	422.628	4.269,08	-4,32	180,19
1975	1.672.816.127	422.376	3.960,49	-7,23	167,16
1976	903.483.767	420.320	2.149,51	-45,73	90,73
1977	874.596.284	354.614	2.466,33	14,74	104,10
1978	1.154.428.129	324.942	3.552,72	44,05	149,95
1979	1.159.139.484	316.558	3.661,70	3,07	154,55
1980	1.385.109.654	310.731	4.457,58	21,74	188,15
1981	1.169.469.849	311.506	3.754,25	-15,78	158,46
1982	921.398.093	321.394	2.866,88	-23,64	121,01
1983	1.320.266.947	332.584	3.969,72	38,47	167,55
1984	1.381.515.384	437.496	3.157,78	-20,45	133,28
1985	1.307.794.179	578.868	2.259,23	-28,46	95,36
1986	1.214.780.463	636.434	1.908,73	-15,51	80,56
1987	1.616.582.647	682.326	2.369,22	24,13	100,00
1988	1.639.820.660	645.980	2.538,50	7,14	107,14
1989	1.255.213.590	657.947	1.907,77	-24,85	80,52
1990	1.145.691.976	673.681	1.700,64	-10,86	71,78
1991	1.035.987.729	679.490	1.524,65	-10,35	64,35
1992	1.067.384.752	700.009	1.524,82	0,01	64,36
1993	1.304.404.200	674.868	1.932,83	26,76	81,58
1994	1.309.908.414	719.671	1.820,15	-5,83	76,82
1995	1.346.974.842	766.847	1.756,51	-3,50	74,14
1996	1.432.881.704	812.308	1.763,96	0,42	74,45
1997	1.426.609.424	892.759	1.597,98	-9,41	67,45
1998	1.459.793.615	945.790	1.543,46	-3,41	65,15
1999	1.610.364.822	1.012.941	1.589,79	3,00	67,10
2000	1.641.394.942	1.084.860	1.513,00	-4,83	63,86

Fuentes. "Evolución Presupuestaria de los Créditos Definitivos Serie 1972/1990" y "Consolidado de Universidades Nacionales. Serie 1980/1992". Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda.

"Distribución de Créditos año 1993". Secretaría de Política Universitaria, Ministerio de Cultura y Educación.

"Distribución de Créditos de Acuerdo a las Leyes de Presupuesto de Cada Año", período 1993/2999. "Distribución de Créditos Universitarios según Leyes de Presupuesto, a valores corrientes" y Distribución de Créditos Presupuestarios correspondientes a Programas Especiales de Financiamiento, a valores corrientes", período 1994/2000. Secretaría de Educación Superior. Programa de Financiamiento de la Educación Superior. Dirección Nacional de Economía e Información Universitaria. Coordinación General Económico-financiera.

Hidalgo Juan Carlos (1994), Financiamiento Universitario, páginas 102/103.

"Universidades Nacionales. Total Alumnos". Series 1968/1976, 1977/1986 y 1982/1990 Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, agosto de 1991.

"Total de Alumnos de Universidades Nacionales", 1982/1992. Política Presupuestaria para el Sector Universitario (año 1994), setiembre 1993 Ministerio de Cultura y Educación.

"Matrícula Universitaria. Alumnos Activos y Totales", Secretaría de Educación Superior. Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria.

"Anuario 1996 de Estadísticas Universitarias". Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Nota

Dado que para el año 1999 la Matrícula de Alumnos Totales, Serie 1994/2000, utilizada, no presenta información para un significativo número de universidades, se estimó la matrícula de ese año con un incremento sobre la de 1998 que resultó del promedio de las correspondientes a los años 1995, 1996, 1997 y 1998.

Aspectos metodológicos

Disponibilidad 100% del presupuesto a mitad de año.

Corrección monetaria con índice promedio mixto con ponderación 0,9 para Precios Minoristas N. G. y 0,1 para Precios Mayoristas N. G

Comentario

El presupuesto por alumno muestra fuertes altibajos en el período. La variable es sensible no sólo a los valores corrientes del presupuesto y a las variaciones de los precios sino también a los cambios en la matrícula. Hubo momentos que la matrícula subió espectacularmente como en el inicio de la democracia, a partir de 1984. Hubo otros en que disminuyó como ocurrió durante el gobierno *de facto* (1976/83) donde incluso se limitó el ingreso de los estudiantes a la Universidad. La variable objeto de estudio puede modificarse, pues, por variaciones del presupuesto (a valores constantes) y/o por variaciones en la matrícula.

Observando la serie presupuesto por alumnos existe una primera conclusión general: mientras el presupuesto universitario a \$ junio de 2000 durante el período objeto de análisis (1972/2000), se ha mantenido secularmente constante, la cantidad de alumnos ha pasado de aproximadamente 350.000 en el período 1972/74 a 1.085.000 en el año 2000, lo que representa un incremento del 210% (se ha más que triplicado). El presupuesto por alumno se redujo, pues, a casi la tercera parte. Es lo que expresa el índice 1987 = 100 cuya evolución

aparece en la última columna del cuadro: en 1972/74 el promedio alcanzó a 179, mientras que el índice promedio 1999/2000 baja a 65. Si se toma como referencia el año base 1987 = 100, en el año 2000 el índice baja a 63,4, es decir el presupuesto por alumno experimenta en el período 1987/2000 una disminución del 36,6%. En términos de valor, en el período 1972/2000 el presupuesto desciende de \$ 4.461,9 en 1973 y \$ 4.269,08 en 1974 a \$ 1.589,7 en 1999 y \$ 1.513,0 en el 2000. Increíble evolución en la llamada *era del conocimiento*. Veamos algunas conclusiones atendiendo a distintos períodos de análisis.

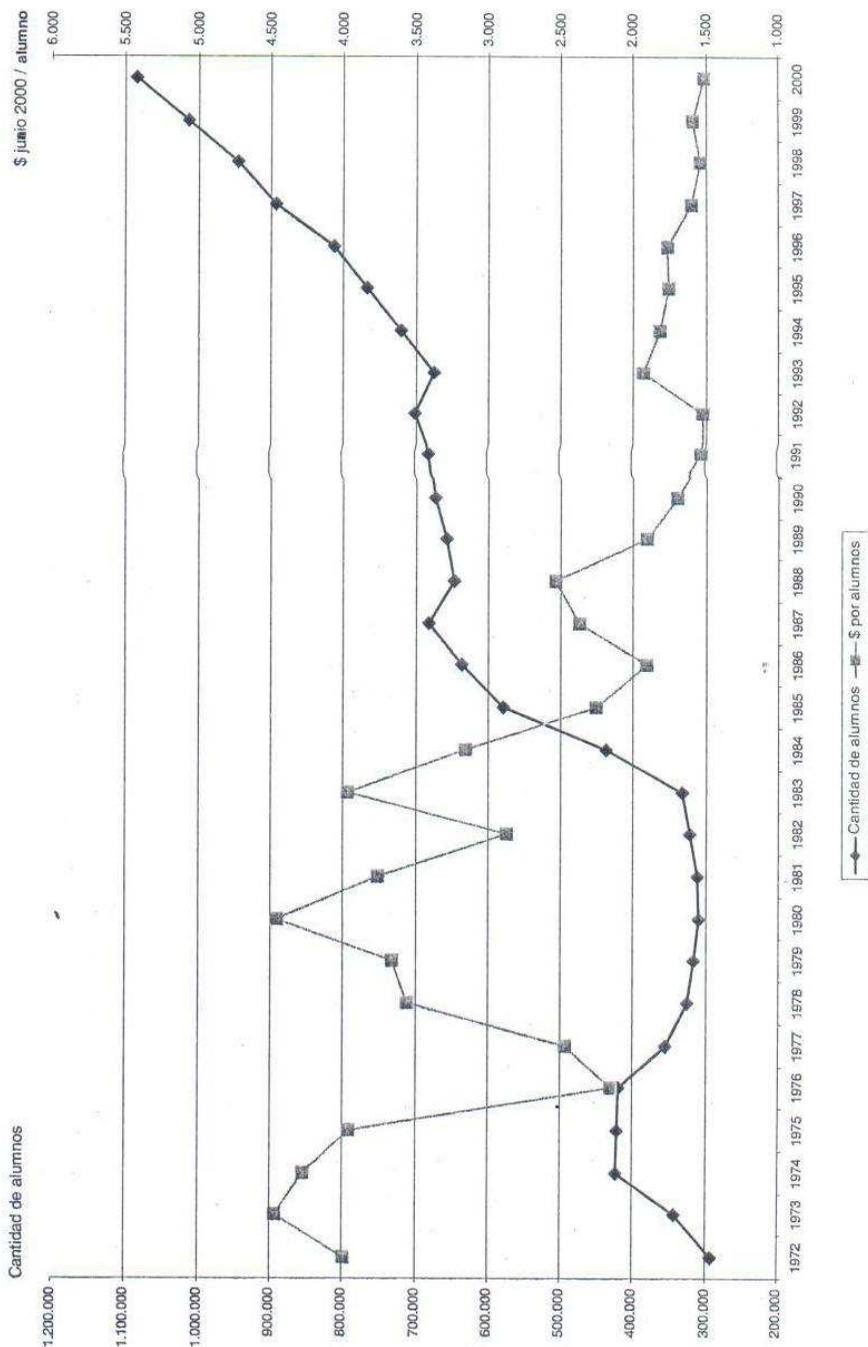
1) La relación presupuesto/alumno más alta de la serie corresponde a 1973 (\$ 4 461,9) y a 1980 (\$ 4.457,5) Pero mientras en el primero se produjo un aumento del aporte del Estado y de la matrícula (mayor el primero que la segunda), el segundo es fruto de una drástica reducción matricular.

2) La serie muestra que durante el gobierno *de facto* la matrícula se redujo y el presupuesto también, en similar proporción. Por consiguiente, el presupuesto por alumno se mantuvo durante 1976/83 (\$ 3.960,5 en 1975, \$ 3.969,7 en 1983 (en números índices 167,2 y 167,6, respectivamente), luego de una drástica reducción en los años 1976/77.

3) Con el advenimiento de la democracia se observa un aumento del presupuesto y de la matrícula en el período 1984/88, pero mientras aquél lo hizo en un 49%, el número de alumnos creció en un 105%. El resultado fue una disminución del presupuesto por alumno en alrededor del 35% (el índice se redujo de 167,6 en 1983 a 107,1 en 1988). No pudo revertirse la drástica caída de la relación presupuesto/alumno producida durante el gobierno *de facto*.

4) El período 1989/92 muestra una reducción del presupuesto por alumno hasta alcanzar en el 1992 a \$ 1.524,5 (índice = 64,4) como resultado del efecto de una reducción del presupuesto y de un aumento de la matrícula. Hubo en 1993 una recuperación de la relación, pero a partir de 1994 volvió a caer hasta situarse en 1997/2000 en un valor promedio de \$ 1.560. En el año 2000 el presupuesto por alumno alcanza a \$ 1.513 (índice = 63,4). En el período 1993/2000, se observa un aumento del presupuesto a valores constantes del 25,8% y un aumento de la matrícula del 60,7%, lo que explica la reducción de la relación objeto de análisis. En síntesis durante 1989/2000, al margen de las oscilaciones que muestra la relación, el presupuesto por alumno se redujo el 20,7% producto de un aumento del presupuesto del 30,7% y de la matrícula del 64,9%.

Gráfico 3
Universidades Nacionales. Contribución del Gobierno Nacional por Alumno



Cuadro 9

Universidades Nacionales

Contribución del Gobierno Nacional por habitante

\$ de junio de 2000

Año	Contribución Gobierno Nacional	Población del país	Contribución del Gobierno Nacional por Habitante		
			\$	Variación Anual en %	Índice Base 1987 = 100
1972	1.168.957.300	24.769.825	47,19		91,06
1973	1.534.589.430	25.198.051	60,90	29,05	117,51
1974	1.804.233.443	25.628.167	70,40	15,60	135,84
1975	1.672.816.127	26.049.356	64,22	-8,78	123,91
1976	903.483.767	26.458.254	34,15	-46,82	65,89
1977	874.596.284	26.862.074	32,56	-4,65	62,82
1978	1.154.428.129	27.265.859	42,34	30,04	81,69
1979	1.159.139.484	27.674.655	41,88	-1,08	80,82
1980	1.385.109.654	28.093.507	49,30	17,71	95,13
1981	1.169.469.849	28.524.921	41,00	-16,85	79,11
1982	921.398.093	28.965.534	31,81	-22,41	61,38
1983	1.320.266.947	29.411.586	44,89	41,12	86,61
1984	1.381.515.384	29.859.318	46,27	3,07	89,27
1985	1.307.794.179	30.304.970	43,15	-6,73	83,27
1986	1.214.780.463	30.748.405	39,51	-8,45	76,23
1987	1.616.582.647	31.192.129	51,83	31,18	100,00
1988	1.639.820.660	31.636.348	51,83	0,01	100,01
1989	1.255.213.590	32.081.268	39,13	-24,52	75,49
1990	1.145.691.976	32.527.095	35,22	-9,98	67,96
1991	1.035.987.729	32.973.784	31,42	-10,80	60,62
1992	1.067.384.752	33.421.199	31,94	1,65	61,62
1993	1.304.404.200	33.869.405	38,51	20,59	74,31
1994	1.309.908.414	34.318.469	38,17	-0,89	73,65
1995	1.346.974.842	34.768.456	38,74	1,50	74,75
1996	1.432.881.704	35.219.612	40,68	5,02	78,50
1997	1.426.609.424	35.671.894	39,99	-1,70	77,17
1998	1.459.793.615	36.124.933	40,41	1,04	77,97
1999	1.610.364.822	36.578.358	44,03	8,95	84,95
2000	1.641.394.942	37.031.802	44,32	0,68	85,52

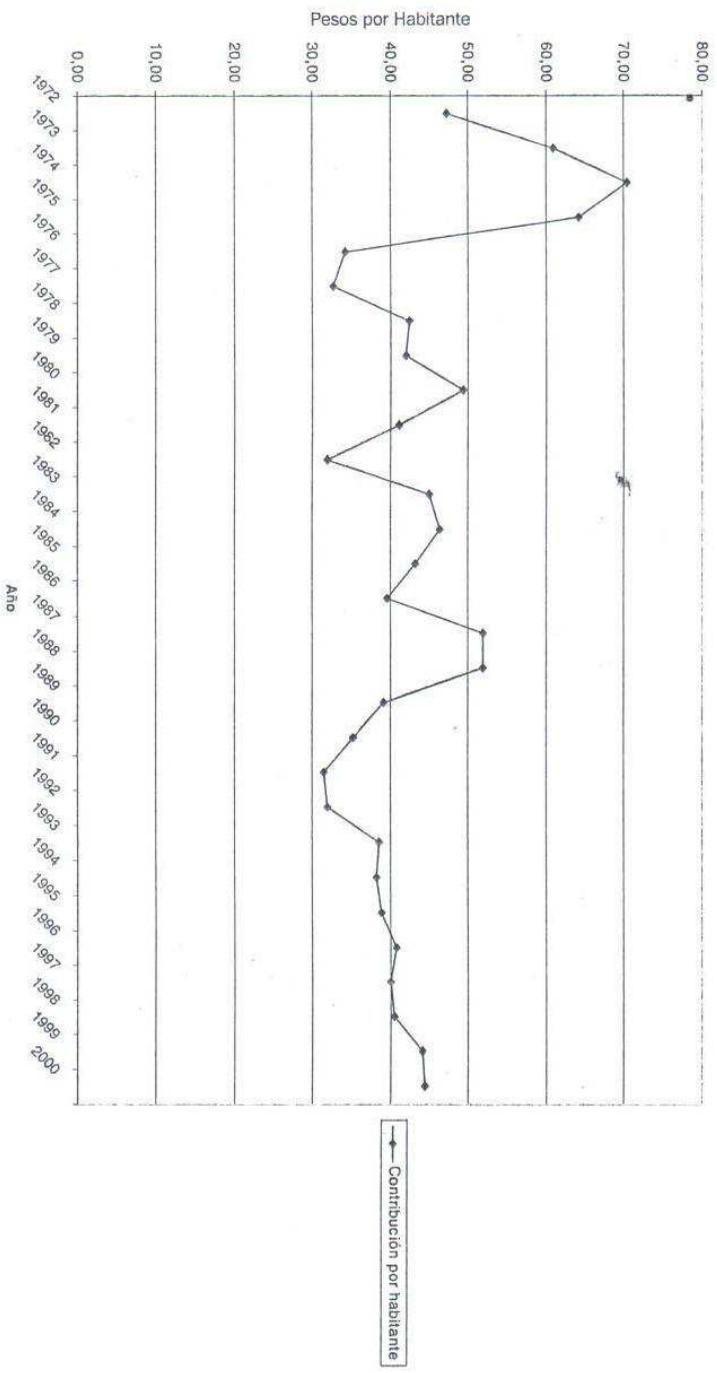
Fuentes: Contribución Gobierno Nacional, *idem* Cuadro 6.

"Población total por año calendario según sexo" y "Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050 total del país (versión revisada)". Tomo V. Análisis Demográfico. INDEC.

Comentario

El mayor presupuesto por habitante corresponde al año 1974 alcanzando a \$ 70,4. Los menores valores corresponden a 1982, 1991 y 1992: \$ 31,8, \$ 31,4 y \$ 31,9, respectivamente. Desde 1992 se observa una recuperación de la relación llegando en 1999 y 2000 a 44,0 y 44,3. En el año 2000 el índice 1987=100 se reduce a 85,5.

Gráfico 4
Universidades nacionales. Contribución del Gobierno Nacional por Habitante
\$ junio de 2000



Cuadro 10

Universidades Nacionales.

Contribución del Gobierno Nacional como Participación del PBI

Período 1993/2000

En porcentaje del PBI

Año	Contribución del Gobierno Nacional		Producto Bruto Interno		Participación del Presupuesto de las Universidades Nacionales en el PBI
	Valores Históricos en millones de \$	Valores en millones de pesos junio 2000	Valores Históricos en millones de \$	Valores en millones de pesos junio 2000	
1993	1.243,000000	1.304,404200	236.505,0	248.188,347	0,5256%
1994	1.282,212621	1.309,908414	257.440,0	263.000,704	0,4981%
1995	1.373,063040	1.346,974842	258.032,0	253.129,392	0,5321%
1996	1.457,069050	1.432,881704	272.150,0	267.632,310	0,5354%
1997	1.462,289283	1.426,609424	292.859,0	285.713,240	0,4993%
1998	1.508,207062	1.459,793615	298.131,0	288.560,995	0,5059%
1999	1.620,737542	1.610,364822	282.769,0	280.959,278	0,5732%
2000	1.641,394942	1.641,394942	277.114,0	277.117,000	0,5923%

Nota:

No incluye "Créditos para Programas Especiales de Financiamiento."

Fuentes: "Distribución de Créditos Año 1993". Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Política Universitaria.

"Distribución de Créditos de Acuerdo a las Leyes de Presupuesto de Cada Año", años 1993/2000, "Distribución de Créditos Universitarios según Leyes de Presupuesto, a valores corrientes" y "Distribución de Créditos Presupuestarios correspondientes a Programas Especiales de Financiamiento, a valores corrientes". Años 1994/2000. Secretaría de Educación Superior. Programa de Financiamiento de la Educación Superior. Dirección Nacional de Economía e Información Universitaria, Coordinación General Económico-financiera.

Cuadro 11
Universidades Nacionales
Participación del Presupuesto Universitario en Relación al PBI
Período 1973/2000
En porcentaje del PBI

Año	Porcentaje
1973	0,81
1974	0,87
1975	0,77
1976	0,43
1977	0,42
1978	0,59
1979	0,58
1980	0,68
1981	0,65
1982	0,51
1983	0,69
1984	0,65
1985	0,63
1986	0,56
1987	0,78
1988	0,75
1989	0,58
1990	0,48
1991	0,46
1992	0,45
1993	0,53
1994	0,50
1995	0,53
1996	0,54
1997	0,50
1998	0,51
1999	0,57
2000	0,59

Fuente: 1973/87, Bertoni, Marta y Cano, Daniel, en base a datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda de la Nación y el Banco Central.

1988/93, elaboración propia en base a datos proporcionados por el Ministerio de Cultura y Educación y el Banco Central.

1994/2000, Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Educación Superior.

Comentario

El mayor coeficiente de la serie corresponde al año 1974 (0,87%). El menor corresponde a 1976 (0,43%). A partir de este año la relación mejora hasta 1983 (0,69%) donde se registró un efecto combinado de aumento masivo de sueldos –que el gobierno de facto realizó antes de dejar el poder– y una disminución del PBI. Los años 1987 y 1988 muestran un porcentaje relativamente alto (0,78% y 0,75%, respectivamente). La hiperinflación de 1989/90 y sus efectos en el año 1991 hace retroceder la participación del presupuesto universitario en el PBI hasta llegar a la cifra más baja de la serie luego de 1976/77. A partir de 1993/98 la relación alcanza en promedio el 0,52%. Se observa en los años 1999 y 2000 un incremento del coeficiente que fue resultado de que el presupuesto creció levemente (el 12,5%, a valores constantes) y el PBI descendió (alrededor del 4%). Obsérvese que la relación presupuesto/PBI en los años 1999/2000 es marcadamente menor que la de 1987/88, la más alta desde 1975.

Téngase presente que el presupuesto universitario como porcentaje del PBI es un indicador relativo del esfuerzo efectivo que realiza la sociedad en un período dado en inversión en educación universitaria respecto a la riqueza producida (en relación al valor de los bienes y servicios finales). Es necesario tener presente que la comparación de porcentajes de este tipo, suele ocultar profundas diferencias en valores reales *per capita*. Respecto a la educación en general y a la universitaria en especial, lo expresado es particularmente relevante porque la inversión por persona está íntimamente vinculada a la calidad del servicio educativo. Por ejemplo, España invirtió en el sistema universitario público alrededor del 0,7% del PBI (año 1999) mientras que Argentina destinó el 0,57% (en el mismo año). Pero si consideramos el presupuesto por alumno y por habitante, por cada dólar que invierte nuestro país en las universidades públicas, España destina 2,7 y 4,2 veces más, respectivamente.

Cuadro 12

Universidad Nacional del Litoral

Contribución del Gobierno Nacional y Participación en el Total de Universidades Nacionales

Período 1972/2000

En \$ de junio de 2000

Año	Valores en \$ junio de 2000	Variación Porcentual Anual	Índice Base 1987 = 100	Participación en el Total de Universidades Nacionales	
				%	Índice Base 1987 = 100
1972	50314313		113,87	4,30%	157,47
1973	62855098	24,92%	142,25	4,10%	149,85
1974	71492475	13,74%	161,80	3,96%	144,97
1975	59177784	-17,23%	133,93	3,54%	129,42
1976	29712721	-49,79%	67,24	3,29%	120,32
1977	28536425	-3,96%	64,58	3,26%	119,37
1978	38343421	34,37%	86,78	3,32%	121,51
1979	39646737	3,40%	89,73	3,42%	125,13
1980	44937568	13,34%	101,70	3,24%	118,69
1981	40080407	-10,81%	90,71	3,43%	125,39
1982	30452084	-24,02%	68,92	3,30%	120,91
1983	45198858	48,43%	102,29	3,42%	125,25
1984	43121185	-4,60%	97,59	3,12%	114,19
1985	40004492	-7,23%	90,53	3,06%	111,91
1986	35721940	-10,71%	80,84	2,94%	107,58
1987	44186902	23,70%	100,00	2,73%	100,00
1988	44947592	1,72%	101,72	2,74%	100,28
1989	34934145	-22,28%	79,06	2,78%	101,82
1990	31228129	-10,61%	70,67	2,73%	99,72
1991	27697006	-11,31%	62,68	2,67%	97,81
1992	29193186	5,40%	66,07	2,74%	100,06
1993	36421953	24,76%	82,43	2,79%	102,15
1994	36959395	1,48%	83,64	2,82%	103,23
1995	37745385	2,13%	85,42	2,80%	102,52
1996	39816915	5,49%	90,11	2,78%	101,66
1997	39372546	-1,12%	89,10	2,76%	100,97
1998	39554027	0,46%	89,52	2,71%	99,13
1999	43717433	10,53%	98,94	2,71%	99,32
2000	43999027	0,64%	99,57	2,68%	98,07

Fuentes: Créditos Presupuestario. Dirección de Programación Presupuestaria de la Universidad Nacional del Litoral. Serie 1972/1993

Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral.

Distribución de Créditos Presupuestarios según Leyes de Presupuestarios, a valores corrientes. Universidades Nacionales. Años 1994/2000. Secretaría de Educación Superior. Programa de Financiamiento de la Educación Superior. Dirección Nacional de Economía e Información Universitaria. Coordinación General Económica-financiera

Notas

(1) Período 1972-1973: valores anuales expresados en \$ junio 1993. Período 1994/2000: valores anuales históricos en \$, Contribución Gobierno Nacional (excluidos Créditos para Programas Especiales de Financiamiento).

Aspectos metodológicos

Idem Cuadro 6.

Comentario

1) El presupuesto más elevado de la serie se observa en 1974 alcanzando \$ 71.492.475. Luego el presupuesto se reduce llegando a los valores mínimos en 1976, 1977 y 1991 año en el que descendió fuertemente a \$ 29.712 721, \$ 28.536.425 y \$ 27.697.006, respectivamente.

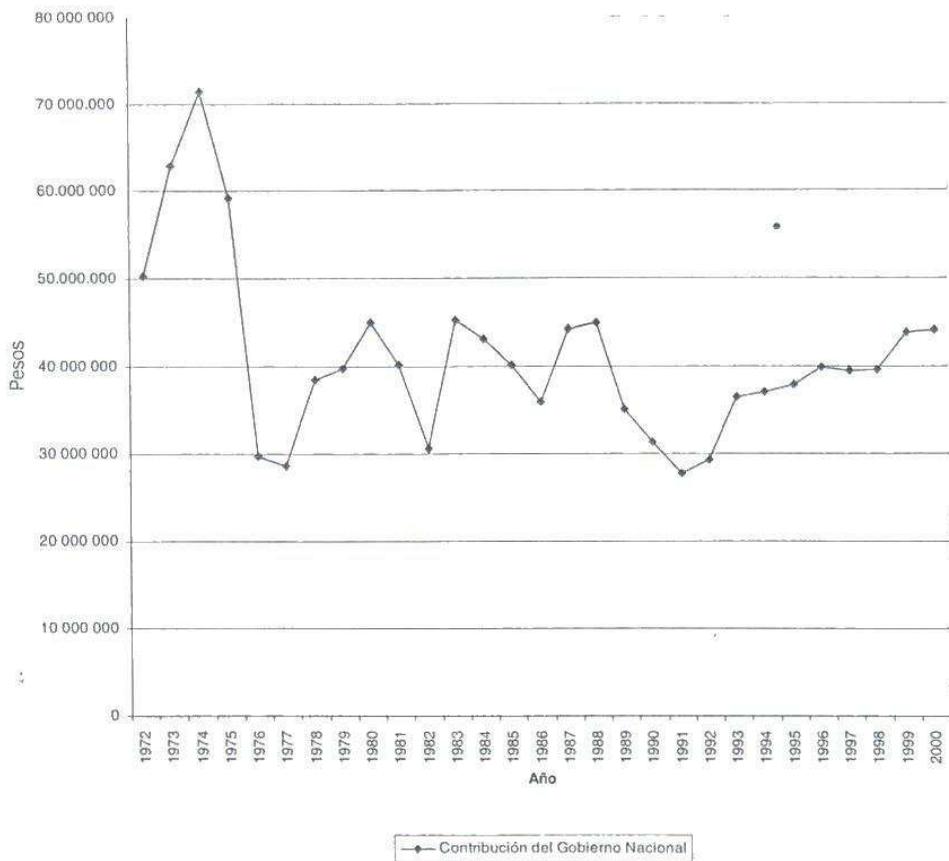
2) Después de 1977 el presupuesto ascendió hasta alcanzar valores que lo situaron en 1983 en \$ 45.198.857, en 1984 \$ 43.121.185, en 1987 \$ 44.186.902 y en 1988 \$ 44.947.592.

3) A partir de 1989 el presupuesto desciende al mencionado valor de \$ 27.697.006, del año 1991.

4) Desde 1992 el presupuesto aumenta hasta alcanzar en el 2000 valores ligeramente inferiores a los de 1987 y 1988.

La tendencia expresada en valores puede observarse también en números índices, utilizando la última columna del cuadro. Si el índice base es 1987 = 100, en 1974 alcanza a 161,8, es decir la Universidad Nacional del Litoral disponía de un presupuesto alrededor del 62% superior al correspondiente a 1987 y al promedio 1999/2000, no obstante haber crecido la matrícula espectacularmente en el período, como se verá más adelante.

Gráfico 5
Universidad Nacional del Litoral.
Contribución del Gobierno Nacional.



Cuadro 13

Universidad Nacional del Litoral

Contribución del Gobierno Nacional por Alumno

Período 1972/2000

Año	Contribución del Gobierno Nacional \$ junio de 2000	Alumnos			Contribución del Gobierno Nacional por Alumno		
		Cantidad	Vanación Por- centual Anual	Indice Base 1987 = 100	\$ junio de 2000	Vanación Por- centual Anual	Indice Base 1987 = 100
1972	50.314.313	13.196		79,63	3.812,85		142,99
1973	62.855.098	12.123	-8,13%	73,16	5.184,78	35,98%	194,44
1974	71.492.475	13.085	7,94%	78,96	5.463,70	5,38%	204,90
1975	59.177.784	14.843	13,44%	89,57	3.986,92	-27,03%	149,52
1976	29.712.721	15.451	4,10%	93,24	1.923,03	-51,77%	72,12
1977	28.536.425	12.127	-21,51%	73,18	2.353,13	22,37%	88,25
1978	38.343.421	11.262	-7,13%	67,96	3.404,67	44,69%	127,68
1979	39.646.737	10.708	-4,92%	64,62	3.702,53	8,75%	138,85
1980	44.937.568	11.294	5,47%	68,16	3.978,89	7,46%	149,22
1981	40.080.407	11.085	-1,85%	66,89	3.615,73	-9,13%	135,60
1982	30.452.084	11.337	2,27%	68,41	2.686,08	-25,71%	100,73
1983	45.198.858	11.954	5,44%	72,14	3.781,07	40,77%	141,80
1984	43.121.185	13.830	15,69%	83,46	3.117,95	-17,54%	116,93
1985	40.004.492	16.628	20,23%	100,34	2.405,85	-22,84%	90,22
1986	35.721.940	16.615	-0,08%	100,27	2.149,98	-10,64%	80,63
1987	44.186.902	16.571	-0,26%	100,00	2.666,52	24,03%	100,00
1988	44.947.592	16.462	-0,66%	99,34	2.730,38	2,40%	102,40
1989	34.934.145	16.273	-1,15%	98,20	2.146,76	-21,38%	80,51
1990	31.228.129	16.128	-0,89%	97,33	1.936,27	-9,80%	72,61
1991	27.697.006	15.809	-1,98%	95,40	1.751,98	-9,52%	65,70
1992	29.193.186	15.605	-1,29%	94,17	1.870,76	6,78%	70,16
1993	36.421.953	16.753	7,36%	101,10	2.174,06	16,21%	81,53
1994	36.959.395	18.047	7,72%	108,91	2.047,95	-5,80%	76,80
1995	37.745.385	19.224	6,52%	116,01	1.963,45	-4,13%	73,63
1996	39.816.915	21.147	10,00%	127,61	1.882,86	-4,10%	70,61
1997	39.372.546	21.393	1,16%	129,10	1.840,44	-2,25%	69,02
1998	39.554.027	22.889	6,99%	138,13	1.728,08	-6,11%	64,81
1999	43.717.433	25.864	13,00%	156,08	1.690,28	-2,19%	63,39
2000	43.999.027	28.498	10,18%	171,98	1.543,93	-8,66%	57,90

Fuentes: Boletín Estadístico. Años 1979/1993. Universidad Nacional del Litoral.

Universidades Nacionales: total alumnos. Series 1968/1976 y 1974/1982. Dirección Nacional de Asuntos Universitarios.

Aspectos metodológicos

Debido a los cambios de criterios para la estructuración del Presupuesto por Año en el período 1972/1993, no se contó con información continua y homogénea sobre Créditos Presupuestarios por Nivel de Enseñanza en oportunidad del análisis de la Evolución de la Contribución Gobierno Nacional por alumno presentado en Hidalgo, Juan Carlos (1994), *Financiamiento Universitario*. Consecuentemente, se creyó conveniente para tal estudio la Matrícula Alumnos de la Universidad Nacional del Litoral constituida por Nuevos Inscriptos y Reinscriptos en cada año académico, en las carreras de Nivel Medio, Grado y Posgrado. A modo de aval del criterio utilizado, cabe destacar el comportamiento de la serie 1980/2000. En efecto, en el período 1980/1993, la participación media anual de la matrícula de posgrado en la matrícula total fue del 2,1%, habiéndose elevado dicho promedio al 5,3% en el período 1994/2000, en el que, además, la casi totalidad de las ofertas de posgrado son aranceladas.

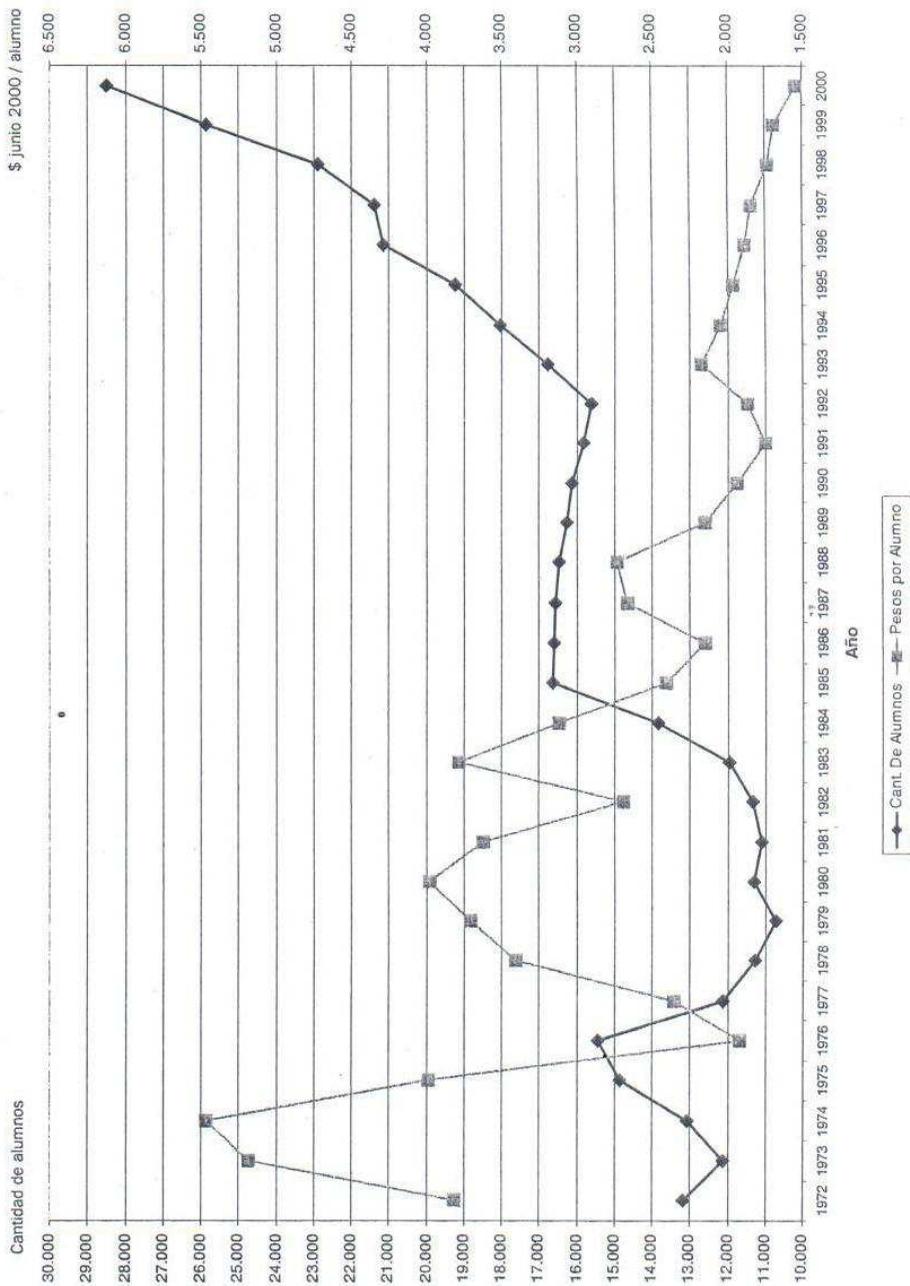
Se estimó aconsejable entonces el empalme de la serie 1994/2000 de Alumnos (integrada por las matrículas de nuevos inscriptos y Reinscriptos en las carreras de nivel medio –o equivalente– de pregrado y de grado), con la serie 1972/1993 utilizada en el estudio anterior.

Comentario

El análisis del presupuesto por alumno en los valores extremos es por sí sólo suficientemente demostrativo del deterioro de la variable en el período de la serie. En valores constantes en 1974 el presupuesto por alumno fue de \$ 5.463, en el año base 1987 alcanzó a \$ 2.666,4 y en el 2000 desciende a 1.543,9 el más bajo de la serie. En términos de números índices: si 1987 = 100, en 1974 el índice asciende a 204,9 y en el año 2000 desciende a 57,9; es decir, en 1974 el presupuesto por alumno era más del doble que en 1987 y en el año 2000 sólo representaba algo más de la mitad que en el año base. Si se toman los valores extremos de la serie, en el 2000 el presupuesto por alumno sólo representa el 28,3% del presupuesto 1974.

Gráfico 6

Universidad Nacional del Litoral. Contribución del Gobierno Nacional por Alumno. \$ junio de 2000.



Cuadro 14
 Universidad Nacional del Litoral
 Evolución de los Nuevos Inscriptos de Carreras Básicas Clasificados según Categoría Ocupacional del Trabajo de la Jefe/a de Familia

Año	Total	Obrero	Técnicos		Capataz o Encargado		Empleados		Jefe	Gerente Director o Alto jefe		Cuenta propia sin personal		Dueño con personal		Componente de sociedad lucrativa		Sin información			
			Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%		Cantidad	%	
1979	1603	43	2,68	10	0,62	37	2,31	530	33,06	144	8,98	109	6,80	451	28,13	233	14,54	35	2,18	11	0,69
1980	1667	44	2,64	11	0,66	54	3,24	592	35,51	144	8,64	107	6,42	448	26,87	226	13,56	38	2,28	3	0,18
1981	1619	33	2,04	10	0,62	43	2,66	584	36,07	160	9,88	99	6,11	412	25,45	241	14,89	34	2,10	3	0,19
1982	1873	56	2,99	12	0,64	47	2,51	655	34,97	180	9,61	131	6,99	470	25,09	269	14,36	53	2,83	0	0,00
1983	2071	47	2,27	10	0,48	43	2,08	788	38,05	171	8,26	114	5,50	520	25,11	345	16,66	30	1,45	3	0,14
1984	3129	93	2,97	24	0,77	122	3,90	1193	38,13	293	9,36	168	5,37	719	22,98	464	14,83	52	1,66	1	0,03
1985	4725	148	3,13	18	0,38	99	2,10	1765	37,35	281	5,95	184	3,89	907	19,20	507	10,73	48	1,02	768*	1,66
1986	3469	115	3,32	16	0,46	87	2,51	1537	44,31	224	6,46	142	4,09	721	20,78	467	13,46	32	0,92	128**	3,72
1987	3364	125	3,72	17	0,51	95	2,82	1442	42,87	225	6,69	139	4,13	751	22,32	520	15,46	49	1,46	1	0,03
1988	3529	147	4,17	31	0,88	118	3,34	1591	45,08	264	7,48	146	4,14	745	21,11	419	11,87	52	1,47	16	0,45
1988	3350	126	3,76	25	0,75	108	3,22	1624	48,48	204	6,09	99	2,96	710	21,19	407	12,15	47	1,40	0	0,00
1990	3497	132	3,77	17	0,49	107	3,06	1622	46,38	218	6,23	131	3,75	837	23,93	400	11,44	33	0,94	0	0,00
1991	3345	124	3,71	19	0,57	93	2,78	1573	47,03	217	6,49	131	3,92	814	24,33	347	10,37	35	1,05	2	0,06
1992	3457	160	4,63	19	0,55	89	2,57	1663	48,11	173	5,00	146	4,22	821	23,75	347	10,04	37	1,07	2	0,06
1993	4394	151	3,44	18	0,41	129	2,94	2024	46,06	248	5,64	192	4,37	1089	24,78	494	11,24	49	1,12	0	0,00

* Corresponde a 768 ingresantes a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo cuya información no pudo procesarse por su reciente creación.

** Corresponde a los 128 ingresantes a la carrera de Terapia Ocupacional cuya información no pudo procesarse por el mismo motivo.

*** En los años 1985 y 1986 no se incluyeron los ingresantes de Arquitectura y Urbanismo y Terapia Ocupacional en la distribución de los porcentajes

Comentario

La Universidad Nacional del Litoral dispone de datos de estudiantes inscriptos en carreras básicas por la categoría ocupacional del jefe/a por rama de la actividad económica.

Del análisis del último quinquenio de la serie, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

- 1) Los estudiantes hijos de obreros, artesanos y técnicos, representan el 4,5% del total y es absolutamente válido suponer que el ingreso del padre es inferior al mínimo de subsistencia.
- 2) Un alto porcentaje de los empleados (actividades primarias, industria, construcción, comercio, entidades financieras y administración pública) poseen ingresos inferiores a la canasta familiar correspondiente a una familia tipo. Según estimaciones propias ese porcentaje por ningún motivo es inferior al 90%.
- 3) Se supone que, excepto en los profesionales liberales, los trabajadores por cuenta propia sin personal poseen también ingresos inferiores a la canasta familiar, y representan casi el 75% del total de esta categoría ocupacional.
- 4) Por último, se asume que el 100% de la categoría capataz o encargado, gerente director o alto jefe, dueño con personal y componente de sociedades lucrativas, es decir el 25% del total, poseen altos ingresos.
- 5) Una interesante conclusión que se deduce del cuadro anterior es que el ingreso directo que se implementó a partir de 1984 permitió el acceso en mayor proporción de estratos inferiores de la sociedad.

De lo anterior se concluye que el 65% de los padres de los nuevos inscriptos de carrera de grado poseen un ingreso inferior al costo de vida o a la canasta familiar¹ y es obvio que un porcentaje mayor no está en condiciones de financiar los estudios de uno o más hijos sin afectar ese ingreso mínimo.²

Sin embargo, a menudo se dice que un gran porcentaje de los padres de los alumnos universitarios pertenecen a estratos de ingresos medios o altos, con suficiente poder adquisitivo para sostener sus estudios. Esta afirmación a veces tiene un alto contenido ideológico y por lo general no son acompañadas por datos serios que la avalen. Otras veces es resultado de erróneas interpretaciones de datos disponibles que muestran una falsa realidad. Es el caso de Piffano,³ por ejemplo, que apoyándose en el censo de alumnos de la Universidad de Buenos Aires, publicado en 1989, asocia la categoría ocupacional del padre a distintas clases sociales. Considera "clase media" a los empleados de la administración pública (incluidos los docentes), comercio, fuerzas armadas y seguridad, vendedores ambulantes, choferes con vehículo propio, técnicos y profesionales de carreras cortas, comerciantes, artesanos y profesores particulares, entre otros, asumiendo que el 51,5% de los padres de alumnos universitarios pertenecen a ese estrato social. El autor excluye a esas categorías ocupacionales de las clases de menores recursos, dando una señal muy clara de que integran las familias pudientes. Estas consideraciones de Piffano son realizadas en el apéndice de un capítulo donde se pronuncia a favor del arancel como fuente alternativa de financiamiento.

Cuadro 15
Argentina
Ingresos Tributarios. Estructura Porcentual
Presupuesto año 1993

Tipo de Tributo	%	%
Impuestos al consumo		48,75
IVA	38,46	
Combustibles	5,22	
Cigarrillos y otros	5,07	
Impuestos al trabajo		28,52
Aportes y contribuciones	28,52	
Impuestos directos		14,39
Ganancias	13,08	
Activos	1,09	
Riqueza	0,22	
Impuestos al comercio exterior		4,64
Derechos de importación	3,62	
Derechos de estadística	0,91	
Derechos de exportación	0,11	
Varios		3,70
		100,00

Fuente: Reelaboración de datos que, bajo el título "De dónde provienen los ingresos tributarios del Estado Argentino", Rodolfo Terragno incluye en "Esta es la Alternativa", pág. 61.

Comentario

Según el autor citado "más de 3/4 de los impuestos que recibe el fisco provienen de trabajadores y consumidores. La concentración del ingreso, el bajo número de contribuyentes y la baja recaudación por ganancias demuestra que hay un amplio margen para gravar utilidades no reinvertidas sin desalentar la inversión. La reforma fiscal debe ser ambiciosa. Aquellos que están situados en la base de la pirámide social –los que trabajan a cambio de un salario que sólo le permite satisfacer las necesidades básicas– deben ser liberados de cargas. En el otro extremo, quienes ganan mucho más de lo que pueden consumir tienen que estar forzados a reinvertir o pagar fuertes tributos".⁴ Un aumento del impuesto a las ganancias y a la riqueza que coloque este tipo de tributos en el nivel que tiene en otros países (desarrollados y atrasados) permitirá aumentar considerablemente la inversión en educación, posibilitará una más equitativa distribución del ingreso y, además, haría que los alumnos de familias pudientes, por la vía tributaria, aportaran al financiamiento de la educación de los más pobres.

Cuadro 16

Sector Público Nacional no Financiero

Ingresos Tributarios

Presupuesto año 2001

En % del PIB y por tipo de tributo en % del total

Tipo de Tributo	% del PBI	% del total
Impuestos directos	4,05	22,40
<i>Ganancias</i>	3,64	
<i>Bienes personales</i>	0,29	
<i>Monotributo</i>	0,12	
Impuestos indirectos	9,19	51,10
<i>IVA, neto de reintegros</i>	6,61	
<i>Internos coparticipados</i>	0,61	
<i>Combustibles</i>	1,24	
<i>Otros</i>	0,73	
Comercio exterior	0,72	4,00
Otros tributos	0,50	2,80
Aportes y contribuciones	3,52	19,70
Total	17,98	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos de FIDE, Coyuntura y Desarrollo, N° 263, setiembre de 2000, p. 16.

Comentario

Más del 70% son impuestos que gravan al consumo y al trabajo, lo que demuestra la regresividad de la estructura tributaria.

Cuadro 17

Impuestos Directos en Países Latinoamericanos En % de los ingresos corrientes

Países	Impuestos directos
Argentina	13,60
Brasil	45,50
Colombia	40,60
Costa Rica	16,60
Chile	19,60
Ecuador	58,00
El Salvador	26,40
Guatemala	25,30
Honduras	22,70
México	14,90
Panamá	32,10
Paraguay	18,60
Perú	16,10
República Dominicana	22,40
Uruguay	12,60
Venezuela	66,00

Fuente. BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe año 1992, p. 321 y 323.

Comentario

Uruguay, Argentina y Costa Rica, en ese orden, son los países donde el impuesto directo, de carácter progresivo, tiene menor significación, mientras que en Venezuela, Ecuador, Brasil y Colombia el tributo alcanza una destacable ponderación. Como puede observarse, la estructura tributaria en nuestro país es altamente regresiva incluso si se la compara con la gran mayoría de los países latinoamericanos.

¹ En el mes de mayo de 1993, según el Instituto de Economía de la UADE, la denominada canasta familiar de emergencia alcanzó u\$s 1.125. Al respecto, es necesario tener presente que ese indicador incluye los gastos mínimos necesarios para sobrevivir y no incorpora, por ejemplo, la educación y la salud (considera sólo el costo de remedios). El valor total de la canasta de bienes que utiliza el INDEC para el cálculo del índice de precios al consumidor superaba los u\$s 1.300 en dicho mes de mayo.

Por otra parte, los salarios medios de los sectores de la administración pública, educativo, comercio y bancario, que representa una importante proporción de las categorías ocupacionales del padre de los alum-

nos, tienen sueldos cuyo valor promedio es aproximadamente de \$ 650, que representa el 58% de la canasta familiar de emergencia y menos del 50% de la del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos)

² Es obvio que en esta situación una familia tipo que tiene al menos un hijo estudiando en la Universidad, no puede pagar un arancel. Del análisis anterior se desprende que no es verdad que los estudiantes universitarios sean "ricos" o pudientes.

³ Piffano, H. L. P., editor, *El Financiamiento de la Educación Universitaria y su Racionamiento*, op. cit., página 163/65.

⁴ Terragno, R. (1993), pág. 62

Bibliografía general

- Ahumada, Martín** (1992), "Methods for Costing in Higher Education: Taking the Technology Abroad", en *Higher Education*, N° 21.
- Allard Neumann, Raúl** (1993), "Marco Jurídico-Institucional y Estructura y Financiamiento del Sistema Universitario Chileno", en *Documento de Trabajo 60/63*, CUP (Corporación de Promoción Universitaria), Santiago, Chile.
- Ares Pons, Jorge** (1992), *La Escolarización en el Uruguay. Fantasías y Realidades*, Año VI, Montevideo, Uruguay.
- Arguin, G.** (1998), *La Planificación Estratégica en la Universidad*, Presses de l' Université du Québec, Canadá.
- Arizmendi Rodríguez, Roberto** (1988), *Financiamiento y Calidad de la Educación Superior en México*, CENDEC, México D.F., México.
- Bagú, Sergio** (1959), *Acusación y Defensa del Intelectual*, Editorial Perrot, Colección Nuevo Mundo, Buenos Aires.
- Bagú, Sergio** (1988), *Tiempo, Realidad Social y Conocimiento*, Siglo XXI Editores, México D.F., México.
- Banco Interamericano de Desarrollo-CONICYT - Universidad de la República** (1995), *Alternativas para la Financiación y Recuperación de Costos de la Educación Superior*, Montevideo, República del Uruguay.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (1993), *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe del año 1992.
- Baran, Paul** (1968), *Excedente Económico e Irracionalidad Capitalista*, Cuadernos de Pasado y Presente/3, artículo de Baran, Paul, *El Compromiso del Intelectual*, Córdoba, Argentina.
- Bauman, Zigmunt** (1994), *Legisladores e Intérpretes. Sobre la Modernidad, la Posmodernidad y los Intelectuales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Blaug, Mark editor** (1972), *Economía de la Educación*, Textos Escogidos, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Birdsall, Nancy** (1995), *On Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?*, Inter-American Development Bank, Washington D.C
- Bobbio, Norberto** (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Borón, Attilio** (1993), "El Arancel es una Cortina de Humo", en diario *Clarín*.
- Bottomore, Tom** (1984), *Diccionario del Pensamiento Marxista*, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Bourdieu, Pierre** (1992), *Las Reglas del Arte. Génesis y Estructura del Campo Literario*, Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- Bourdieu, Pierre** (1999), *Intelectuales, Política y Poder*, Eudeba, Buenos Aires.
- Bravo, Héctor F.** (1992), *Los Recursos Específicos en el Financiamiento de la Educación Pública*, Buenos Aires.
- Bravo, Héctor F.** (1991a), *La Transformación Educacional. Propuestas Progresistas*, Ediciones Corredor, Buenos Aires.
- Bravo, Héctor F.** (1991b), *Pensar y Repensar la Educación*, Academia Nacional de Educación, Edi-

torial Artes Gráficas, Santo Domingo S.A., Buenos Aires.

Brovetto, Jorge (1994), *Formar para lo Desconocido*, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Brunner, José J. (1988), *Educación Superior en Chile. Entre el Estado, el Mercado y los Intereses Académicos*, Educación Superior N° 26, CRESALC, Caracas, Venezuela.

Brunner, José J. (1993), *Estudio Comparado sobre el Financiamiento de la Educación Superior en Seis Países de América Latina. Estado Actual, Tendencias e Innovaciones*, Serie Educación y Cultura, N° 2, FLACSO, Santiago, Chile.

Brunner, José J. (1993), Higher Education in Chile from 1980 to 1990, *European Journal of Education*, Vol., 28, N° 1.

Brunner, José J., *Estado y Educación Superior en América Latina*, Prólogo en Neave, Guy y Van Vught, Frans, *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa* (1994).

Brunetticart, Ignasi y Valero Iglesias, Luis F. (1996), *Educación y Economía. Cómo Comprender los Conceptos Básicos de su Relación*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, España.

Bulit Goñi, Enrique (1990), *Documento a los Rectores de las Universidades Nacionales*, Plenario del CIN (Consejo Interuniversitario Nacional).

Camus, Albert (), *El Hombre Rebelde*.

Caputo, Dante (1992), *Proyecto de Ley de Universidades Nacionales*, marzo de 1992.

Castel, Robert (1997), *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salarizado*, Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires.

CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, Chile.

Conferencia Mundial de Educación Superior (1998), *La Educación Superior en el Siglo Veintiuno: Visión y Acción*, Resumen de la Declaración Mundial Sobre la Educación Superior para el Siglo Veintiuno, París 5-9 de octubre de 1998.

Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (1996), *Informe Final y Plan de Acción*, UNESCO/CRESALC, 16-22 de noviembre de 1996, La Habana, Cuba.

Cooperación Técnica OPP/BID (1994), *Elementos para un Análisis de la Universidad*, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Crítica & Utopía (1987), *Educación Masiva y los Problemas del Financiamiento Público y Privado*, Crítica & Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Delfino, José A. y Gertel, Héctor R. editores (1996), *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de Asignación del Aporte Público*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Derrida, Jacques (1995), *Espectros de Marx. El Estado de la Deuda, el Trabajo del Duelo y la Nueva Internacional*, Editorial Trota, Buenos Aires.

- Díaz Barriga, Ángel** (1991), *Didáctica: Aportes para una Polémica*, Cuadernos del Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires.
- Dobb, Maurice** (1961), *Introducción a la Economía*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Fajnzylber, Fernando** (1992), *Educación y Transformación Productiva con Equidad*, Revista de la CEPAL, N° 47, Santiago, Chile, agosto de 1992.
- Favaloro, René** (1991), "La Ciencia es una Enzima", en *Diano Página 12*, Suplemento Futuro, Buenos Aires.
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre** (1997), *La Nueva Era de las Desigualdades*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- FIEL-CEP** (2000), *Una Educación para el Siglo XXI. Propuesta de Reforma*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- Fronzizi, Risieri** (1987), *Función Social de la Universidad*, en *Revista Universidad*, N° 98/100, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Galbraith, John K.** (1990), "Sufrimos de Ideología de Mercado", en *diario Página 12*, 22 de agosto de 1990, reportaje de Giovanni Forti, Buenos Aires.
- Galbraith, John K.** (1994), *La Cultura de la Satisfacción*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Gallart, María Antonia**, "Reestructuración Productiva, Educación y Formación Profesional", en Tokman, Víctor E. y O'Donnell, Guillermo compiladores (1999), *Pobreza y Desigualdad en América Latina*.
- García de Fanelli, Ana María** (1998), *Gestión de las Universidades Públicas. La Experiencia Internacional*, Serie Nuevas Tendencias, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.
- Ginestar, Ángel y colaboradores** (1990), *Costos Educativos para la Gerencia Universitaria*, INAP-UN de Cuyo-CICAP-OEA, Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Gómez Ocampo, Víctor M. y Tenti, Emilio** (1990), *Universidad y Profesiones*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Gorz, André** (1998), *Misericordias del Presente, Riqueza de lo Posible*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España.
- Hidalgo, Juan Carlos** (1992), *El Rol de la Universidad y su Evaluación. Algunas Reflexiones como Punto de Partida para Mediciones de Calidad*, en Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de Calidad, Universidad Nacional de Salta, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Hidalgo, Juan Carlos** (1994), *Financiamiento Universitario. Una Visión Crítica al Enfoque Económico-utilitario*, Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- Huguetttte, Haugades** (1996) *Método de Reparto de los Aportes del Estado Destinados a las Universidades en Francia*, en *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de Asignación del Aporte Público*.
- Isuani, Ernesto y otros** (1989), *Estado Democrático y Política Social*, Eudeba, Buenos Aires

- Jacquard, Albert** (1996), *Yo Acuso a la Economía Triunfante*, Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.
- Kisilevsky, Marta**, coordinadora (2000), *Indicadores Universitarios. Tendencias y Experiencias Internacionales*, Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Educación Superior, Eudeba, Buenos Aires.
- Montes, Iván** editor (1987), *Financiamiento y Gestión en América Latina*, en CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo), Santiago, Chile.
- Neave, Guy**, *La Reforma de la Educación Superior Francesa o la Fábula del Buey y el Sapo*, en Neave, Guy y Van Vugh Frans (1994), *Prometeo Encadenado*.
- Lavado Montes, Iván** editor (1987), *Financiamiento y Gestión en América Latina*, CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo), Santiago, Chile.
- Lavado Montes, Iván** (1992), *La Educación Superior en Chile*, Estudios Sociales, Nº 72, Cuadernos del Consejo Ejecutivo de UDUAL (Unión de Universidades de América Latina), México D.F., México.
- Lavado Montes, Iván** (1987), *Antecedentes y Tendencias en la Gestión Financiera y Administrativa de las Universidades de América Latina*, en CINDA, *Financiamiento y Gestión Universitaria en América Latina*, Colección Gestión Universitaria, Santiago, Chile.
- Lehmann S., Carla** editora (1990), *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*, Colección Foro de la Educación Superior, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Lemaitre del Campo, María José** (1994), *Calidad y Equidad en la Educación Chilena: una Tarea de Nunca Acabar*, Revista Contribuciones, Nº 4, Santiago, Chile.
- Llach, Juan J., Montoya, Silvia y Roldán, Flavia** (1999), *Educación para Todos*, IERA, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén** (1991), *Pautas para la Discusión sobre el Financiamiento Universitario e Ingreso*, Santa Fe, Argentina, inédito.
- Márquez, Ángel. D.** (1993), *La Universidad Argentina Crisis y Desafíos*, en Revista Estudios Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Año 3, Nº 4, Santa Fe, Argentina.
- Marx, Carlos** (1976), *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Marx, Carlos** (1977), *Crítica al Programa de Gotha*, Editorial Progreso, Moscú.
- Ministerio de Economía de la Nación** (1999), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Secretaría de Programación Económica y Regional, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación y Justicia de la Nación** (1989), *La Reforma Universitaria 1918-1988*, Universidad Nacional de Córdoba, Fundación Friedrich Ebert, Estado Crítico, Legasa, Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educación** (1998), *Anuario de Estadísticas Universitarias*, Secretaría de Políticas Universitarias, Programa de Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria, República Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación-Consejo Interuniversitario Nacional-INDEC** (1995), *Censo de*

Estudiantes Nacionales, Resultados Definitivos, totales por Universidad, Serie A, N° 1, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2000), *Distribución de Créditos Presupuestarios según Leyes de Presupuesto*, Secretaría de Educación Superior, Programas de Financiamiento de la Educación Superior, Dirección Nacional de Economía e Información Universitaria, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2000), *Indicadores Universitarios. Tendencias y experiencias Internacionales*, Secretaría de Educación Superior, Eudeba, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993), *Proyecciones Macroeconómicas y Programas de Inversiones*, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993), *Proyecciones Macroeconómicas y Programas de Inversiones*, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1994), *Evolución Presupuestaria de los Créditos Definitivos, Serie 1992/93 y Consolidado Universidades Nacionales*, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (2000), *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (2000), *Informe Económico*, Buenos Aires.

Ministerio de Educación y Ciencias (1991), Coe-

ficientes de Autofinanciación de las Universidades del Ámbito de Competencia de la Administración del Estado, Dirección General de Enseñanza Superior, Gobierno de la Nación, Madrid, España.

Ministerio de Educación y Ciencias (1991), *Presupuestos Iniciales de las Universidades y Ratios de Gasto por Alumno en Términos de Presupuesto y de Subvención*, Dirección General de Enseñanza Superior, Gobierno de la Nación, Madrid, España.

Ministerio de Educación y Ciencia (1991), *Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (Decreto de Mínimos)*, Real Decreto 557/1991 del 12 de abril, Madrid, España.

Ministerio de Educación y Ciencias (1992), *Presupuestos Iniciales de las Universidades Nacionales y Ratios de Gastos por Alumnos*, Dirección General de Enseñanza Superior, Madrid, España.

Montserrat, Jordi (1996) "Financiación de la Enseñanza en España. Sistema de Distribución de los Recursos Públicos", en *Nuevas Direcciones del Financiamiento de la Educación Superior. Modelos de Asignación del Aporte Estatal*.

Nalshtat, Francisco (2000), "La Universidad no Debe Quedar en Manos del Mercado", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de setiembre de 2000.

Neave, Guy y Van Vught, Frans (1994), *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*, Editorial Gedisa S.A. Debate Socio Educativo, Barcelona, España.

OCDE (1994), *El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias Actuales*, México D.F., México.

Page, André (1977), *La Economía de la Educa-*

ción, Editorial Kaspelusz S.A., Buenos Aires.

Pérez Vega, Guillermo (1994), "Ajustes Estructurales y Políticas Sociales en Chile", en *Contribuciones* 1/94, Santiago, Chile.

Petrei, A. Humberto editor (1989), *Ensayos en Economía de la Educación*, Buenos Aires.

Petrei, A. Humberto (1994), *Financiamiento de la Educación Universitaria. Una Discusión General con Especial Referencia a Argentina*, X Mesa Redonda de Cooperación Internacional en Educación Superior y Universidades Latinoamericanas, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Piffano, Horacio L. P. editor (1993), *Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina*, Harvard Club Argentina, Buenos Aires.

Popper, Karl (1990), "De las Teorías a las Ideologías", reportaje de Mandred Shell, diario *La Nación*, 8 de julio de 1990, Sección Cuarta, Buenos Aires.

Puiggrós, Adriana (1992), "La Campaña Contra las Universidades", *Diario Sur*, Sección Educación y Crisis, Buenos Aires.

Puiggrós, Adriana (1995), *Volver a Educar. El Desafío de la Enseñanza Argentina a finales del siglo XX*, Anel, Buenos Aires.

Red Interamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (1999), *Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Buenos Aires.

Reich, Robert B. (1991), *The Work of Nations*, Alfred A. Knopf, New York, EE.UU.

Reimers, F. (1992), *Ciencia, Deuda Externa y Financiamiento de la Educación*, UNESCO/ORELAC, Santiago, Chile.

Rietveld, M. (1990), "University and Industry at Leiden", *CREAtion*, Nº 2, Ginebra, Suiza.

Robbins, Lionel (1944), *Ensayos sobre la Naturaleza y Significación de la Ciencia Económica*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.

Roll, Eric (1967), *Historia de las Doctrinas Económicas*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.

Ruiz Torrealba, R. (1990), "Cooperación Université-Industrie", *CREAtion*, Nº 2, Ginebra, Suiza

Shumpeter, Joseph A. (1995), *Historia del Análisis Económico*, Anel Economía, Barcelona, España.

Shuberoff, Oscar; Plastino, Ángel; Gottfredi, Juan Carlos e Hidalgo, Juan Carlos (1992), *La Universidad Actual*, Colección Antigua Universidad, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

Tokman, Víctor E. y O' Donnell, Guillermo compiladores (1999), *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y Nuevos Desafíos*, Paidós, Buenos Aires.

Sábato, Ernesto (1987), "Educación y Crisis del Hombre, Educación Masiva y los Problemas del Financiamiento Público y Privado", en *Crítica y Utopía*, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Córdoba, Argentina, enero-agosto de 1987.

Schiefelbein, Ernesto (1991), "Restructuring Education through Economic Competition: The Case of Chile", *Journal of Educational Administration*, Vol. 29, Nº 4, UNESCO, Santiago, Chile.

- Schultz, Theodore** (1968), *Valor Económico de la Educación*, Uteah (Unión Tipográfica Editorial Hispano-americana), México D.F., México.
- Smith, Adam** (1994), *Investigación sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., México.
- Sen, Amartya** (1999), *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Alianza Editorial Ciencias Sociales, Madrid, España.
- Stager, David A.** (1989), *Focus on Fees. Policies for University Tuition Fees Council of Ontario Universities*, Toronto, Ontario, julio de 1989.
- Tenti Fanfani, Emilio**, compilador (1993), *Universidad y Empresa*, Miño y Dávila/Ciepp, Buenos Aires.
- Terragno Rodolfo** (1993), *Esta es la Alternativa*, Sociedad Impresora Americana, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (2000), *¿Cómo Salir del Liberalismo?*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España.
- UNESCO** (1995), *Documento sobre Políticas para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, Caracas, Venezuela.
- Vaizey, John** (1962), *Educación y Economía*, Ediciones Rialp S.A., Madrid, España.
- Vaizey, John** (1968), *Aspectos Económicos de la Educación*, Editorial Solar-Hachette, Buenos Aires.
- Vaizey, John** (1972), *Economía Política de la Educación*, Editorial Santillana S.A, Madrid, España.
- Villegas, Abelardo** (1992), *La Universidad en la Encrucijada*, Colección UDUAL (Unión de Universidades de América Latina), México D.F., México.
- Walzer, Michel** (199), *La Compañía de los Críticos. Intelectuales y Compromiso Político en el Siglo Veinte*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Winkler, Donald R.** (1988), *Efficiency and Equity in Latin American Higher Education*, The World Bank, Human Resources Division, Washington, EE.UU.
- Winkler, Donald R.** (1994), *La Educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre Eficiencia y Equidad*, Banco Mundial, Washington, documento para la discusión.
- World Bank** (1993), *Higher Education: The Lesson of Experience*, Education and Social Policy Department, Washington D.C., EE UU.

Contenido

Advertencia	9
Presentación	11
Capítulo 1. Educación y pensamiento económico	15
Capítulo 2. El papel del Estado y la misión de la Universidad.....	41
Apéndice al Capítulo 2. El Compromiso del Intelectual	61
Capítulo 3. La teoría neoclásica de la educación	73
Capítulo 4. El financiamiento universitario	111
Capítulo 5. Falacias del economicismo	151
Capítulo 6. Experiencias comparadas de financiamiento	171
Anexo Estadístico Comentado	231
Bibliografía general	269

“En la literatura económica ¿es factible encontrar distintos abordajes sobre temas vinculados con la educación? ¿Existen diversos enfoques o interpretaciones? Una atenta lectura de la bibliografía sobre las cuestiones económicas vinculadas con el conocimiento permite deducir que desde mediados del siglo XX hasta el presente ha predominado ampliamente el análisis neoclásico, soporte teórico-económico e ideológico del pensamiento neoliberal. (...) La denominada teoría microeconómica y la aplicación de su instrumental teórico predominan, pues, en los textos de la economía de la educación. Abundan libros y estudios que se esfuerzan por aplicar los conceptos y herramientas neoclásicas a la educación general y a la universitaria en particular, partiendo de la premisa de que las instituciones educativas constituyen empresas cuyo producto final son los profesionales”. (...) En esta obra, “a través de un análisis crítico de esta postura teórica, se realizan algunos aportes aún no sistematizados que postulan una Universidad que enseñe, investigue y transfiera ciencia, tecnología y cultura, que su desafío sea compatibilizar calidad con cantidad sin restricción al ingreso, que asegure rigor científico, que en el análisis del impacto económico y social de la educación considere en su justa dimensión sus beneficios indirectos (lo que los economistas denominan *externalidades*), que grave los ingresos del graduado como sujeto impositivo y de quienes se benefician económicamente con el conocimiento y no al estudiante que los adquiere, y que no sólo capacite profesionales para responder a los requerimientos inmediatos del mercado. Este enfoque otorga un papel relevante a la educación integral del hombre y a la investigación y transferencia de ciencia, tecnología y cultura a la comunidad.”

(Juan Carlos Hidalgo, fragmento de la presentación)