

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

MAESTRIA EN FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

Sistemas alternativos de financiamiento de la Educación Universitaria. El impuesto al graduado.

(9º PROMOCIÓN)

Tesista: Turiansky, Carlos Javier

Director: Luciano Di Grescia

Fecha: Diciembre de 2005

A mi familia y amigos
porque alumbran mi vida
A Brigi porque me
Alegra la vida
A Simón porque
me endulzo la vida

Resumen Ejecutivo

En el presente trabajo se analiza el impuesto al graduado universitario, para el caso de la República Argentina. Se toma como base del cálculo la Encuesta Permanente de Hogares onda octubre 2003 y el presupuesto universitario para el año 2004. Se procede a calcular en base a alícuotas la recaudación potencial del impuesto y su contribución a financiar el sistema educativo, se concluye que por cada punto porcentual de impuesto, en el escenario óptimo, se financiaría el 7% del presupuesto 2004.

JEL: I2; H2

Palabras claves: educación universitaria, demanda , financiamiento, impuesto al graduado universitario

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1: Características económicas de la educación universitaria	6
Características económicas de la educación	6
La educación universitaria como bien mixto	7
La educación universitaria como bien meritario	9
¿Es deseable la acción del estado?	9
Los modelos de organización universitaria	10
Regulación del ingreso en los distintos modelos	10
Capítulo 2: regulación de la demanda de educación universitaria y alternativas de financiamiento	11
¿Puede la educación tener externalidades negativas?	11
Regulación de la demanda en Argentina. Una aproximación	13
Distintas alternativas de financiamiento. Análisis de las fuentes	13
1-El sistema de mercado	14
2- El presupuesto público	14
2-1 Mecanismos específicos dentro del sistema de presupuesto público	14
CAPITULO 3: análisis del Impuesto al graduado universitario	18
¿Por que un impuesto y no un arancel?	18
El comportamiento de la demanda en educación en la República Argentina	18
El impuesto a los graduados universitarios	20
Cuantificación del impuesto al graduado	21
A) Tomando como referencia el impuesto a las ganancias	22
B) Sin tener en cuenta el impuesto a las ganancias	24
Conclusión	26
Apéndice	24
Experiencia internacional en financiamiento de la educación universitaria	27
Estados Unidos	27
Chile	27
Alemania	28
Francia	29
España	30
Gran Bretaña	30
México	31
Bibliografía	32

INTRODUCCIÓN:

Durante décadas el financiamiento de la educación universitaria en todo el mundo ha sido centro de arduos debates, violentas reformas, numerosas protestas, etc. Este contexto no escapa a la República Argentina. El tema está en permanente discusión por parte de los actores involucrados en la actividad académica, los políticos y la sociedad en general. La temática varía desde la provisión pública hasta el arancelamiento, pasando por una serie de matices intermedios que se describe en este trabajo.

El creciente interés que en los últimos años muestran las instituciones universitarias públicas de casi todo el mundo por el acceso a fuentes de financiamiento adicionales se orienta a complementar los aportes que reciben de los gobiernos. Una alternativa es el Impuesto al Graduado Universitario analizado en varias ocasiones con su consiguiente problemática y la politización del mismo, donde distintos sectores, incluso no relacionados con la educación han opinado a favor y en contra. En Argentina, el decreto ley 7361/57 fue la única disposición legal que contempló explícitamente el recurso impositivo estableciendo "las contribuciones de los egresados de las universidades nacionales en los términos que fije la ley" como recurso para las universidades. En el proyecto del diputado Antonio Tróccoli en el año 1974, y en 1986 los diputados Vanossi y Storani fijaban "una contribución del 3% sobre los ingresos o rentas que todo profesional universitario obtenga a partir del tercer año de la obtención del título a favor de la Universidad en la que se hubiere recibido". Otra alternativa es la venta de bienes y servicios (Figueras 1993, Piffano, 1992, Hidalgo 2001, entre otros). La educación ha sido un tema importante de estudio a lo largo del tiempo. Numerosos autores se han ocupado del tema como, Friedman (1963) quien estudio el rol del gobierno en educación, Bloug (1969) estudio la economía de la educación Becker (1964) el capital humano y en 1977¹ define "la inversión en capital humano como aquella actividad que repercute sobre la renta monetaria y psíquica futura a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos", Goudriaan (1990) aplicó el modelo de principal-agente a las universidades de Estados Unidos

En Latinoamérica Arraigada (1989) estudió el tema de la educación en Chile que luego fuera tratado por Lavados (1990 y 1991), en Uruguay fueron Fernández, A., Firpo, C. y Perera, M. (2000) quienes estudiaron la proyección de la matrícula universitaria para el período: 2000-2030.

En nuestro país, el tema del financiamiento de la educación fue estudiado entre otros por Brodersohn (1978), Bravo (1986). Beccaria (1985) investigó el gasto en educación y la distribución del ingreso, Shulthess(1985) los efectos sobre la distribución de los ingresos que tiene el gasto en educación, en 1990 la Organización de Estados Americanos conjuntamente con el Ministerio de Educación publicaron un trabajo donde se analizó el gasto público en educación, Olivera (1976) investigó los aspectos económicos de la educación, Piffano (1992) se ocupó de recopilar información a nivel internacional, en el cual trata también el tema de financiamiento universitario, no solo a nivel nacional sino internacional, en 1998 investigó la cuestión universitaria desde el punto de vista de inversión, financiamiento y las cuestiones organizativas. En cambio sobre el impuesto en general, los trabajos tratan de sentar posiciones a favor y en contra, describiendo en algunos casos las fuentes de financiamiento y los resultados obtenidos.

El objetivo de este trabajo es cuantificar el impuesto al graduado para principios del año 2004, tomando como base el Presupuesto Nacional para ese año, y la Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre 2003. Se trata de brindar un marco de mayor certidumbre respecto de este tributo, apuntando principalmente a conocer los montos que se podrían recaudar a través de diferentes alícuotas que pueden imponerse y su incidencia en el presupuesto que tienen asignadas las casas de estudio. De este modo, puede enriquecerse el debate ayudando de esta manera, a fundamentar opiniones al respecto.

El primer capítulo describe las características económicas de la educación, cuáles son los elementos distintivos o característicos que hacen que al hablar de ella pensemos en un tipo determinado de bien (privado, mixto, meritario, etc) y no otro. Luego, teniendo en claro este aspecto, en el segundo capítulo se analiza cómo se regula la demanda del mismo desde el punto de vista de quien brinda educación y quién recibe, describiendo cuáles son las diferentes variables que inciden en la decisión de obtener conocimientos, y cuáles son las alternativas de

¹ Becker, G. (1977).

financiamiento. En el tercer capítulo se analiza el Impuesto al Graduado Universitario característica distintiva y eje central del mismo. Finalmente se presentan las conclusiones. En el apéndice citaremos algunos ejemplos de financiamiento de las universidades en distintos países del mundo tomando para ello casos puntuales que creemos relevantes o relacionados con nuestro país.

“toda persona tiene derecho a la educaciónque le capacite para lograr una digna subsistencia...para ser útil a la sociedad” “toda persona tiene derecho a beneficiarse de los progresos intelectuales”
DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

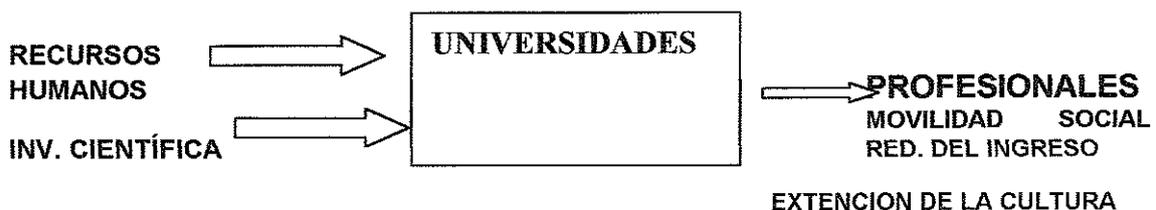
CAPITULO 1: Características económicas de la educación universitaria

En el presente capítulo se presentarán, a modo introductorio, algunas características primordiales de la educación², definiendo desde el punto de vista económico aspectos tales como el tipo de bien del que se trata, si es o no deseable la intervención del estado y como es el comportamiento de la demanda. Se describen también los modelos de organización universitaria. Luego se realiza un análisis de la demanda de la educación universitaria y cuales son las variables que influyen en la decisión de estudiar una carrera universitaria.

Características económicas de la educación

La economía toma la problemática de la educación universitaria a través del siguiente enfoque: “la sociedad aplica recursos humanos e insumos en un proceso mediante el cual se obtiene un producto que contiene conocimientos científico-técnico y humanos incorporados al individuo (Olivera, 1967).

INSUMOS (BIENES MATERIALES)



De esta manera el estudiante es el insumo que se convierte en producto final, con los conocimientos adquiridos a lo largo de su carrera.

Cuando se habla de educación, de sus características económicas, y por qué se debe incentivar la misma, primero se debe conocer algunos atributos o características para luego encuadrarla en alguna categoría.

Básicamente se distingue entre *bien público* y *bien privado*:

Núñez Miñana (1994) considera que para que un bien sea público debe tener tres particularidades a saber.

- Uso conjunto, (o no rivales en el consumo) a diferencia de los bienes privados que son de consumo individual (p.e una hamburguesa). Una vez provisto el bien público, la adición de un consumidor no perjudica ni la cantidad ni la calidad del servicio recibido por los consumidores que anteriormente se beneficiaban con él (Ej. Alumbrado público)
- Los bienes públicos no admiten aplicación del principio de exclusión, mientras que en los bienes privados sí se puede aplicar dicho principio. Este se aplica cuando es posible excluir a algún usuario determinado del goce de los beneficios de un cierto bien, si no es posible aplicarlo se estaría ante un bien público puro, esta posibilidad es en términos físicos (a un costo razonable) y;
- Los bienes públicos generan beneficios indivisibles entre los distintos integrantes de la comunidad, en tanto los bienes privados generan beneficios divisibles entre las personas que la consumen.

En el caso de la educación se encuentra en la demanda un componente privado y un componente público.

Analícemos ahora como se la podría encuadrar:

² A lo largo este trabajo, la palabra educación universitaria, educación y educación superior serán utilizadas indistintamente teniéndose que entender que se trata en todos los casos de la primera acepción de la palabra.

- Bien Público Puro: no sería posible dado que el costo marginal de adicionar otra persona no es cero, surgiría un problema de congestión en las aulas.
- Bien Privado Puro: en este caso se presentan por una parte externalidades que implican que la prestación del bien "servicio de educación universitaria" genera ciertos efectos que van mas allá de las personas que efectivamente han recibido la formación educativa, como se verá cuando se analice a la educación como un bien meritório. Este bien admite el principio de exclusión, o sea es posible excluir del consumo o disfrute del bien a quien no haya revelado sus preferencias en el mercado ofreciendo pagar un precio para ello. Esto no quita que la educación universitaria pueda ser prestada en forma privada, sino que implica que no podría ser (o no sería deseable que así fuera) ser asumida exclusivamente por el mercado.
- Bien Mixto: los individuos deciden voluntariamente demandar una plaza universitaria movidos por determinados incentivos pecuniarios y no pecuniarios a recibir, frente a otros desestímulos (también pecuniarios y no pecuniarios) a aplicar en el proceso de aprendizaje (costos privados). Sin embargo, esta actitud personal de los individuos arroja beneficios sociales que se difunden al resto de la sociedad, es decir, a todos, estén educados o no. Esto último implica que el resto de la comunidad también tiene determinados incentivos para que las personas concurren a la universidad y la forma de expresarlo es mejorando los estímulos personales de los individuos, mejorando a través del subsidio público los beneficios privados de quienes se educan o reduciendo los costos privados en que deben incurrir. Esta existencia de beneficios conjuntos y privados hace de la educación un bien mixto.

La educación universitaria como bien mixto

Como ya se dijo la educación universitaria es un bien mixto que tiene como característica la existencia de beneficios privados (exclusivos, apropiables por el individuo que lo consume) junto con beneficios externos que en forma conjunta se apropia la comunidad.

En el caso de la educación universitaria, ciertos beneficios son exclusivos de quien se educa. Por ejemplo el diferencial de ingreso (neto de impuestos) que el profesional adquiere en su vida activa. Desde esta óptica se entiende por "renta educativa" a lo que obtiene un estudiante durante el proceso de aprendizaje, en virtud del cual adquirirá un conjunto de conocimientos que le permitirán obtener, en promedio un ingreso mayor respecto a quien no ha tenido acceso al mismo, a medida que el estudiante avanza en su carrera, va adquiriendo una formación que le posibilita incrementar su productividad y sus ingresos en la vida profesional; también existen carreras en las que trabajar durante el estudio es mas beneficioso que no trabajar, ya que otorga una amplia experiencia, como ejemplo podemos citar la carrera de Contador Publico Nacional, Porto y Di Gresia (2001)

La sociedad entera se beneficia con los montos mayores de impuestos que paga la persona que obtiene mayores ingresos, y el individuo con remuneraciones mayores por lo arriba descrito.

La demanda de este bien seria gráficamente:

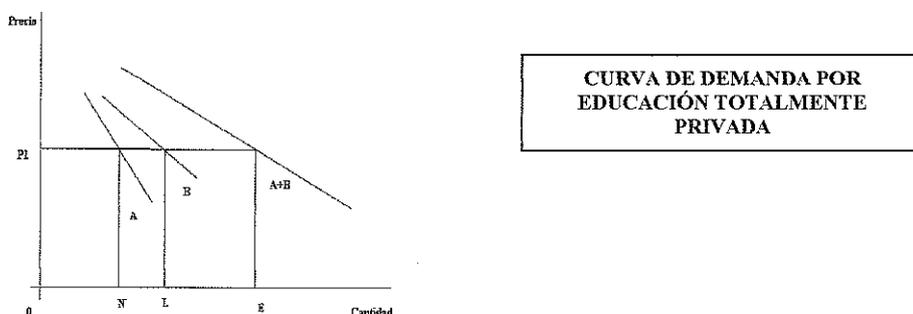


Figura 1

En la figura 1 se muestran las curvas de demanda privada por educación de dos individuos, A y B. La curva de demanda privada total surgirá de la suma horizontal de ambas curvas Al precio P_1 , A demandará $0N$ y B demandará $0L$, cuya suma es igual a la cantidad $0E$.

Sin embargo, existen una serie de beneficios indirectos que se apropia toda la comunidad y no son apropiados por el profesional propiamente dicho. Esto se refiere a que la comunidad en su conjunto disfruta el logro de una población culta y bien formada en las artes y las ciencias, cuya incidencia final en el crecimiento y desarrollo social en una nación es significativo, volviendo a los individuos A y B, la educación de A beneficia a B y viceversa. Por lo tanto A y B estarán de acuerdo que la comunidad por ellos representados financie parte del gasto que demanda el servicio educativo.

En la figura 2, se representa la curva de demanda pública por educación que surge de de la suma vertical de las pseudo curvas de demanda ³ social de A y B, que expresan las preferencias de la comunidad de ambos individuos por consumir conjuntamente la misma cantidad de educación que recibe la sociedad. La cantidad que consume A es igual a la cantidad que consume B.

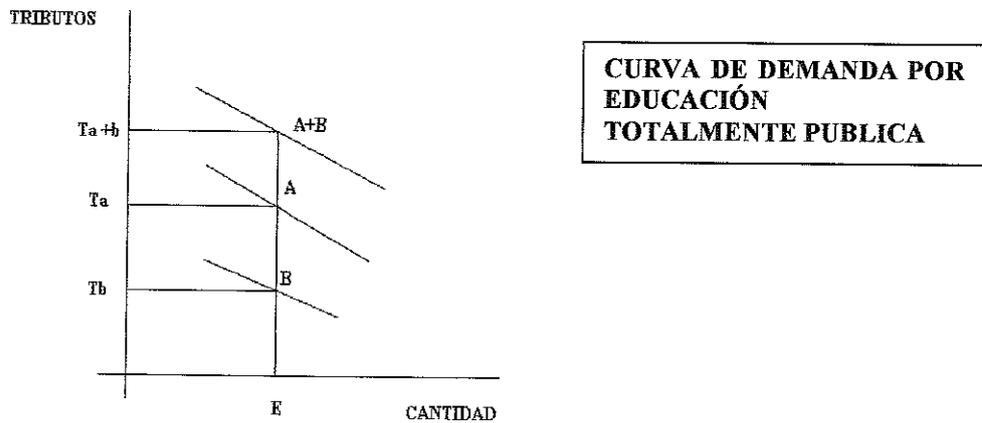


FIGURA 2

Finalmente, el equilibrio parcial del sistema educativo estaría representado por la figura 3: la oferta esta representada por la curva S y la demanda surge de la suma vertical de la demanda privada y la publica.

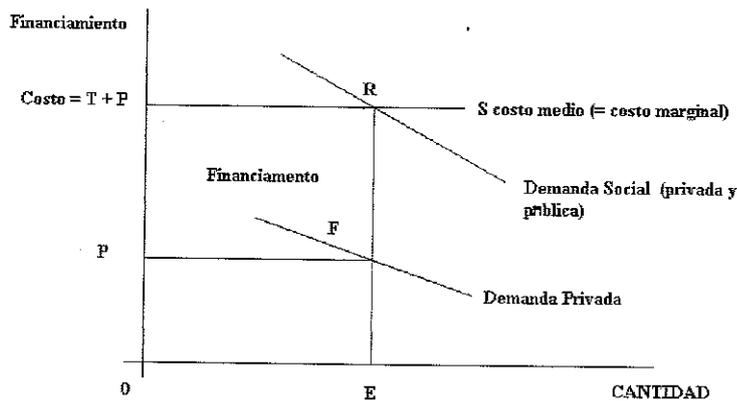


FIGURA 3

El equilibrio se alcanza produciendo y demandando la cantidad $0E$. El costo medio total se financia parcialmente en forma privada, por los demandantes individuales, representados por el precio $0P$, y parcialmente por el presupuesto publico FR .

³ La expresión pseudocurvas corresponde a Samuelson (1954)

La educación universitaria como bien “meritorio”

Faltaría analizar aún un concepto tal vez clave en el tema universitario. El mismo no está relacionado con las externalidades tecnológicas, sino que por el contrario está ligado a la concepción política que se le asigna a la actividad educativa universitaria, cuyos beneficios son del orden social ya que posee ciertos efectos económicos sobre el resto de las actividades económicas y culturales de un país.

En ese sentido, es que debe ser alentada y difundida en la comunidad a diferencia de otros bienes. Piffano (1992), cita como los más relevantes:

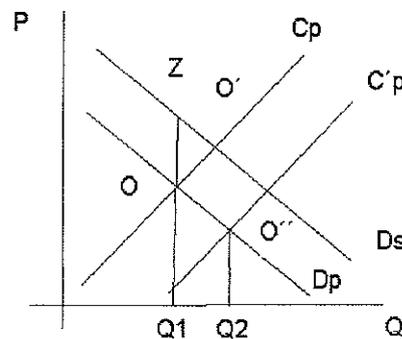
- Algunas concepciones nacionalistas que sostienen que fomentar la educación universitaria trae aparejado el prestigio nacional.
- Para los grupos medios y bajos de la sociedad constituye uno de los mecanismos más eficaces de ascenso social,⁴ mediante el subsidio al capital humano que de otra manera quedarían marginados de la redistribución de la riqueza.
- El rol que tienen asignadas las instituciones universitarias, responsables de la preservación y el desarrollo de la cultura nacional, así como el del patrimonio científico y tecnológico.
- La formación de líderes o dirigentes de nuestra sociedad.

Y agregar que la educación:

- Genera oportunidades de investigación básica y aplicada, científica y tecnológica. En nuestro país se estima que las dos terceras partes de la investigación se realizan en las universidades, incluyendo los institutos que dependen de la universidad y del CONICET.
- Promueve la igualdad de oportunidades.
- Impacta favorablemente en las generaciones futuras, lo que constituye una inversión intergeneracional.

¿Es deseable la acción del estado?

La educación es un bien con fuertes externalidades, habida cuenta que no solo las personas directamente educadas, sino la sociedad misma mejora con la enseñanza. En la figura 4 se muestra gráficamente que al existir efectos positivos para la sociedad por el hecho de elevar la capacitación de las personas y al no contemplar la demanda privada (D_p) los efectos externos que se incluirían en una demanda social (D_s), la cantidad de educación de no intervenir el estado, sería inferior a la socialmente óptima (O'), lo que traería acompañado una pérdida social igual al triángulo $OO'Z$. Por lo tanto si el estado interviene eliminando algunos costos directos presentes en la oferta subsidiando a ciertos sujetos, conseguiríamos una nueva curva C'_p , que incluye el subsidio. Obteniendo una cantidad $Q_2 > Q_1$ de graduados universitarios, que responde a la pregunta inicial en forma afirmativa



4 "Argentina es un país donde el hijo de un empaquetador, cobrador y portero, pudo –gracias a la escuela pública– terminar sus estudios universitarios en el país, graduarse en Harvard y progresar notablemente, tanto desde el punto de vista económico y social. Me consta, por que estoy hablando de mí" De Pablo, (1988-1998)

Figura 4

Los Modelos de Organización Universitaria

En líneas generales, ampliando la definición que da Piffano (1992) se puede mencionar tres formas o modelos de organización universitaria, en función de los objetivos que cada uno de ellos persigue, y por ende con distintas herramientas destinadas a lograrlos.

Así entonces, el estereotipo de universidad que aspira a *ser un centro de excelencia, de ciencia, de investigación*; es la denominada "universidad académica". Se propone como objetivo el desarrollo integral de la persona, sobre todo en el ámbito de las ciencias y las artes, para ello se basa en un ejercicio efectivo del principio de autonomía universitaria, requiriendo de un constante control de calidad que asegure el nivel de excelencia buscado; debiendo enfrentar limitaciones de tipo presupuestaria y al mismo tiempo evitar el riesgo de un excesivo elitismo.

Por otra parte, y en un contexto mas moderno, se observa otro esquema en el que la prioridad es lograr un acceso masivo a los claustros, transformándolos en centros de debate y actuación política, y constituyéndose básicamente en una proveedora de profesionales. Es este el modelo de "universidad irrestricta" o "clientelista". El objetivo esencial es lograr o al menos favorecer la movilidad social de los individuos, a la par de dotarlos de un entrenamiento político y una formación fuertemente profesional. Este tipo de universidad también debe luchar con las restricciones presupuestarias, que en este escenario se ven acentuadas por la masividad del ingreso; lo que en general deriva en un ajuste vía pérdida de calidad del servicio educativo.

Con el cambio tecnológico, la universidad comienza a adecuar su actuación y *formar profesionales acordes a los nuevos roles, y en este esquema, la investigación es fundamentalmente aplicada*. Es la llamada "universidad de mercado". Aquí la calidad educativa es la base para lograr metas de productividad y competitividad para la economía, permitiendo un uso eficiente de los recursos sociales. En tal sentido, tiene fundamentalmente la responsabilidad de dotar a la economía, del capital humano indispensable para el crecimiento. Tal vez la principal preocupación en este modelo es lograr obtener información de calidad que permita a los estudiantes y también a los empleadores, tomar decisiones eficientes.

Regulación del ingreso en los distintos modelos

Universidad Académica: propicia una organización pública, gratuita (no arancelada), de la enseñanza a través de un mecanismo de subsidio a la oferta, racionando el ingreso mediante cupos con sistemas de selección en función del mérito de los aspirantes.

Universidad Irrestricta: prevé una enseñanza también pública y gratuita con subsidio a la oferta y sin esquema explícito de racionamiento del ingreso; sino que ajusta (vía pérdida) por la calidad de la enseñanza. La condición necesaria y suficiente para el acceso es la presentación del título de enseñanza secundaria

Universidad de Mercado: establece una provisión mixta, a través de entes públicos y privados en competencia entre sí, sin subsidio estatal directo, financiados básicamente a partir de los aranceles a los usuarios y otros aportes privados. El racionamiento se produce con el arancelamiento establecido, mientras que el aporte estatal puede presentarse en la forma de un subsidio a la demanda (becas, préstamos, etc.). Presenta un criterio básico amplio en la fijación del número de plazas, en relación con la demanda y la oferta en el mercado de trabajo, y selección según mérito de los estudiantes⁵.

⁵ Esta es una descripción teórica del modelo que como tal no se aprecia en ningún país en forma pura

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 materiales es el invertido en seres humanos.

CAPITULO 2: Regulación de la demanda de educación universitaria y alternativas de financiamiento

En este capítulo se analiza la regulación de la demanda, cuáles son los medios por los cuales se acota el ingreso a las aulas: vía precio, cupo o calidad. Luego se analizan los distintos modelos de Organización Universitaria y la regulación del ingreso en ellos. Mas adelante se desarrolla un exhaustivo análisis de las fuentes de financiamiento, que mas adelante se ligará con el impuesto al graduado, tema central de esta tesis que se desarrolla en el capítulo siguiente.

¿Puede la educación tener externalidades negativas?

Hasta ahora se supusieron externalidades positivas, pero como todo recurso, en su curva de demanda, cuya función estudiaremos mas adelante, están implícitos dos factores (Figueras, 1993):

- a) la productividad, y
- b) el precio del bien que se producirá con este capital humano, o sea "trabajo", cuyo precio es un salario, por lo tanto su demanda será el resultado de multiplicar salario x cantidad de trabajo.

El salario representa la valoración social de la labor del egresado, y se sabe que en los últimos años se registran marcados deterioros en los salarios de los profesionales, como consecuencia de un aumento en la oferta de graduados respecto a su demanda laboral. Por lo tanto, se puede decir que los salarios esperados tienen una tendencia decreciente y también que una sobreproducción de graduados conlleva al subempleo o desempleo, tomando cualquier seria histórica de salarios relativos de personal calificado de los últimos cinco lustros se ve un aumento más que proporcional en la oferta de graduados respecto a su demanda laboral (Figueras, 1993). O sea, que un salario a largo plazo decreciente, sumados al subempleo o desempleo y a la coyuntura propia del país se generaría una demanda social por debajo de la demanda privada, los sujetos no elaborarían las expectativas correctas por defectos de la información, las disciplinas saturadas tendrían externalidades negativas. Es aquí donde se piensa en racionalizar la demanda a través de:

- a) Planificando las necesidades futuras de capacitación, el estado regularía en una banda estimada la oferta de trabajo de graduados, o
- b) Dejar hacer a los sujetos, permitiendo que los propios individuos definan la conveniencia de determinadas formaciones académicas a través de la evaluación privada del rendimiento. Calculando ellos mismos la tasa de retorno de la actividad.

En Argentina no se ha utilizado ninguno de los dos métodos, por lo que ni el mercado ni la planificación gubernamental organizan ni prevén las necesidades de capacitación futura de la fuerza laboral, por ello existe sobreproducción de abogados o contadores y no de ingenieros en genética, etc, dilapidando los recursos reales de la economía.

Regulación de la demanda

Se observa en la figura 5, una demanda privada D_p y una demanda social (con externalidades positivas) D_s . Para llevar el mercado a un óptimo paretiano, se subsidian los costos directos, generando una curva de costos C'_p de la cual se descuentan los subsidios de la C_p . Suponiendo como objetivo obtener un número de graduados igual a g_1 , la valoración privada será w , y el costo para el egresado será c' . Se produce entonces, un beneficio privado, que en el conjunto de graduados equivale al rectángulo $ABWC'$. En cambio si se fija como objetivo obtener la cantidad de graduados g_2 , el conjunto de graduados tendrían una pérdida equivalente al triángulo ODC , por lo tanto es deseable "producir" g graduados. Gráficamente,

“Los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo, la experiencia internacional es inequívoca, el conocimiento es determinante del ritmo de crecimiento de los países y su competitividad” **Fajnzylber Fernando**

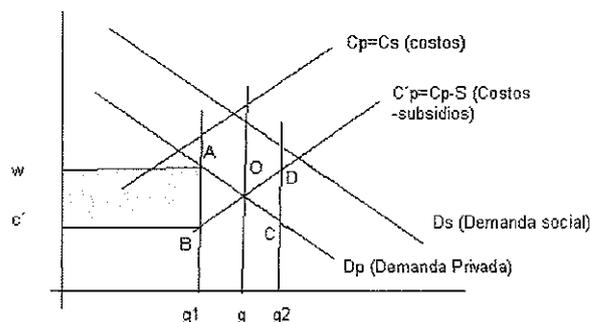


Figura 5

Existen básicamente, tres formas de influir en la demanda por educación: las dos primeras de forma explícita y la tercera de manera implícita.

Vía Precio: mediante el establecimiento de aranceles al estudio en un determinado monto. Es muy común que este tipo de mecanismo se complemente con un esquema de subsidios, que pueden estar dirigidos a la oferta (desembolsos a las propias instituciones) o a la demanda (becas, préstamos universitarios, etc.)

Vía Cupo: especificando un límite cuantitativo al ingreso en función del presupuesto establecido para educación. Este tipo de regulación exige determinar previamente el criterio a aplicar para la selección de los aspirantes: algunos mecanismos pueden ser de tipo aleatorio (sorteo, "racionamiento por cola"), en base al mérito de los estudiantes (exámenes de ingreso⁶) o bien aplicar alguna combinación de todos ellos. En algunos países del mundo como Canadá se utiliza un sistema de racionamiento vía cupos o sea cada Universidad fija los cupos en las distintas carreras que se dictan en dicha casa de estudios⁷. Una alternativa dentro de la propia carrera (una vez escogida), es el racionamiento vía sorteos, esto es algo común en carreras como Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, donde para cursar las materias es necesario someterse a un sistema de sorteos⁸.

Vía Ajuste de Calidad: aunque no se lo establezca de forma explícita, es lo que sucede cuando se produce una sobrecarga del sistema educativo, sobre la base de la inexistencia de limitación alguna al ingreso y sin que existan mejoras en las partidas presupuestarias. Si bien este tipo de regulación no se manifiesta tanto al inicio, puede percibirse durante y al final del ciclo educativo, a través de las altas tasas de deserción, la extensión en la duración de las carreras, la baja relación ingreso-egreso, el empobrecimiento de la formación profesional, etc. Este fenómeno también es conocido en economía como "el fracaso de los bienes comunales". Es decir la situación que se observa cuando al no existir límites de ninguna naturaleza, se genera una demanda agregada superior a la socialmente óptima, en tanto y en cuanto cada consumidor no computa el costo de congestión que él mismo ocasiona en el sistema con sus decisiones.

Por todo ello es que puede afirmarse que más allá del esquema o modelo de organización universitaria de que se trate, en todos los casos es posible distinguir algún mecanismo de racionamiento de la demanda, formal o informalmente establecido.

6 Actualmente se utiliza este método en la facultad de Ciencias Médicas de la UNLP

7 En la República Argentina la carrera de Medicina en la Universidad Nacional de Cuyo, tiene cupo para 120 estudiantes

8 Cursar una materia es más beneficioso respecto de rendirla libre.

Regulación de la demanda en Argentina. Una aproximación

En el caso de la República Argentina, el siguiente cuadro resumen elaborado por el Ministerio de Educación⁹. Cabe destacar que desde la sanción de la Ley de Educación Superior (24.521/95) son las universidades y no las facultades las que tienen la atribución de fijar los sistemas de ingresos, con una sola excepción, según su artículo 50, en aquellas “con mas de cincuenta mil estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido por cada facultad”, en su artículo 59, apartado c) dice “En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales”.

Sistemas de admisión en algunas universidades			
UNIVERSIDAD	FACULTADES	NOMBRE DEL CURSO	MODO DE INGRESO
Buenos Aires	Económicas	Ciclo de Formación General	Instricto
	Las restantes	Ciclo Básico Común	Instricto
Córdoba	Medicina	Ciclo de Nivelación con examen	Selectivo con cupo
	Las restantes	Ciclo de Nivelación	Instricto
Rosario	Medicina	Curso de Ingreso con examen	Selectivo sin cupo
	Las restantes	Curso de Orientación y nivelación o solo título secundario	Instricto
La Plata	Medicina	Curso con examen	Selectivo sin cupo
	Las restantes	Curso de Nivelación	Instricto
Tucumán	Medicina	Orientación vocacional con examen	Selectivo sin cupo
	Las restantes	Curso de ambientación o solo título secundario	Instricto
Cuyo	Medicina, Auxiliares y Odontología	Curso de nivelación y de confrontación vocacional con examen	Selectivo con cupo
	Las restantes	Curso de nivelación y de confrontación vocacional con examen	Selectivo sin cupo
Gral. San Martín	Todas	Curso de Preparación Universitaria con examen	Selectivo sin cupo
Gral. Sarmiento	Todas	Curso de Aprestamiento con examen	Selectivo sin cupo
La Matanza	Todas	Curso de Ingreso con examen	Selectivo sin cupo
Lanus	Todas	Curso de Admisión con examen	Selectivo sin cupo
Lomas de Zamora	Todas	Curso de Ingreso	Instricto
Nacional de Quilmes	Todas	Prueba de Suficiencia, de no ser aprobada, Curso de Ingreso. Solo Enfermería Universitaria, sin curso de ingreso	Selectivo sin cupo
Tres de Febrero	Todas	Curso de Ingreso con examen	Selectivo sin cupo

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

PLAN V

Distintas alternativas de financiamiento. Análisis de las fuentes.

El financiamiento de la educación es un tema complejo y polémico porque es imposible abordarlo con la profundidad que merece sin vincularlo con el papel del Estado, los siguientes son distintos modelos organizacionales alternativos que se han desarrollado para la provisión del bien “educación universitaria”.

⁹ Fuente Diario Clarín 12/07/2005

1- El sistema de mercado: este sistema es igual al conocido para el mundo empresarial, esto es, deja al empresario las decisiones fundamentales respecto a temas tales como tecnología, para quien está destinado el servicio, el Estado solo vela por el cumplimiento de la normativa legal, esto es cumple el poder de policía. Este sistema existe en forma parcial en muchos países, como ejemplo en la República Argentina, conviven la Universidad Nacional (pública) con la Universidad Católica Argentina (privada), que para acceder a sus aulas es necesario realizar una erogación monetaria.

El empresario en este caso, ofertará el servicio de acuerdo a su conveniencia, de manera tal de maximizar su beneficio, mientras que la demanda se regularizará vía precio, o sea cargando el costo de financiamiento al usuario.

Algunas de las formas que implícita o explícitamente se encuentran en este esquema son:

- **El arancel:** cubriendo los gastos en que incurren los distintos establecimientos, resultando este diferente entre carreras y universidades.
- **El costo de oportunidad del estudiante:** este es el aporte que realizan las familias, es el dinero que dejan de ganar los estudiantes mientras tienen tal calidad por no producir bienes o servicios en otros sectores de la economía.
- **El aporte familiar directo:** las familias incurren de hecho en gastos tales como útiles, transporte, vestimenta acorde, etc.
- **El aporte de instituciones privadas o empresas:** Dicho aporte puede provenir desde un subsidio directo para financiar a instituciones de enseñanza, cursos de capacitación, etc.

En este tipo de universidades ciertas investigaciones se verían tal vez subestimadas, ya que no serían relevantes para cierto tipo de inversores. Pero como contrapartida las universidades buscarían ser eficientes en cuanto a su gestión, ya que deberían competir por la captación de la matrícula.

Este sistema existe en forma parcial en la mayoría de los países de occidente, inclusive en América Latina. Países como Argentina, Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela cuentan con universidades privadas, confesionales y laicas, que operan en el segmento de mercado

2- El presupuesto público: éste constituye el otro esquema extremo de financiamiento, en el que el Estado es el planificador central determinando el nivel y composición de la oferta educacional. El individuo que quiera acceder a la educación deberá pagar \$ 0 para ello¹⁰. La demanda se regula a través de la calidad. Contrariamente al sistema de mercado, aquí se observa un sobredimensionamiento dado que la eficiencia de gestión no es, muchas veces, tomada en cuenta. Para analizar el tema de la equidad se debería tener en cuenta que tipo de sistema tributario tiene el país, cual es la extracción socioeconómica de los estudiantes, pero en principio una manera de corregir posibles inequidades sería el de combinar un sistema de un arancel diferenciado en base a la capacidad contributiva y un fondo de becas para los estudiantes de mas bajos recursos, que como contrapartida deberían tener ciertas exigencias mínimas para desarrollar sus carreras. Este tipo de aporte estatal esta justificado por la denominada rentabilidad social 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 mencionó.

Para el caso de la República Argentina el artículo 58 de la Ley 24.521 estipula "corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrá especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales".

2-1 Mecanismos específicos dentro del sistema de presupuesto público: Dentro del sistema de presupuesto público anteriormente descrito existen algunos mecanismos diferenciados tanto para recaudar fondos como para asignarlos. Consideremos los siguientes:

- ✓ **Becas estudiantiles y aranceles diferenciados:** son una fuente de financiamiento privada, que transfiere al financiamiento público, vía

¹⁰ Con Sarmiento, Argentina fue pionero al instaurar un sistema de gratuidad de enseñanza pública.

Para Michel Porter hay dos cuestiones centrales: 1) las ventajas comparativas de las empresas están vinculadas a sus recursos humanos y 2) el mundo de la educación y la capacitación es un área de convergencia en el cual debe asentarse el eje en la alianza entre el sector público y productivo.

presupuesto, parte del costo educativo, con el objeto de reducir o evitar que el costo de oportunidad del estudiante sea soportado por el propio estudiante o su familia; pudiendo reunir características de remuneración al factor trabajo incorporado al proceso educativo, como un "salario educativo", o un subsidio directo a estudiantes de escasos recursos.

- ✓ *Impuestos con afectación específica:* es destinar a las instituciones una porción fija o un porcentaje determinado de la recaudación de uno o mas impuestos. Este sistema no ofrecería ningún estímulo respecto de la eficiencia-X o de gestión, limita el ejercicio de la política económica por parte de los gobiernos. Los especialistas en finanzas públicas defienden el denominado "principio de no afectación". Sin embargo existen dos cuestiones que avalan la consideración de los mismos en el financiamiento universitario, es un reaseguro a decisiones sobre la participación de la educación en el presupuesto , y luego, estos recursos constituyen un factor imprescindible para la gestión de los organismos descentralizados, por cuanto contribuyen a resguardar su autarquía. Por supuesto no se trata de hacer descansar todo el presupuesto universitario sobre estos impuestos sino que por el contrario destinarlos como dijimos a hechos específicos, becas, libros, alguna especialidad en particular relacionada con la estrategia de crecimiento nacional, etc. Sería progresivo si afecta a quienes captarían la renta educativa.
- ✓ *Impuesto especial al graduado o sobretasa en el individuo a los ingresos netos de las personas:* se trata de crear un impuesto distinto a los ya existentes cuyos responsables del pago deberían ser los graduados universitarios, justificado en el diferencial de ingreso que obtienen respecto de los no graduados. Se basa en el principio del beneficio, paga quien obtuvo beneficios de esto. Para diferenciarlo del impuesto a las ganancias, vale la pena decir que dicho gravamen engloba todas las rentas personales ya sea por desempeñarse como profesional o no. Desde el punto de vista de la gestión universitaria, los propios graduados, representados en el gobierno de la misma actuarán como fiscales externos, para que se transfiera la menor cantidad posible de recursos de éstos a las universidades.
En palabras de Petrei y Cartas, (1989) 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"
- ✓ *Crédito educativo:* se trata de créditos con tasas de interés inferiores a las de mercado. El mismo comienza a amortizarse una vez que el graduado comienza su vida laboral. ¿Que pasa si en vez de tratarse de una cuota fija, este crédito se atase al salario o a los ingresos del profesional? ¿se estaría frente a un Impuesto al graduado? Obviamente, estos dos sistemas tienen de por si ciertas diferencias características, por ejemplo que en uno solo paga el que accede a la educación por su propia voluntad, y en el otro todos los profesionales existentes. En algunos países desarrollados (Gran Bretaña y países escandinavos) la devolución se realiza en plazos muy largos y a partir de que el profesional ha conseguido empleo. En otros (Estados Unidos) la banca privada otorga el crédito y actúa como agente financiero pero el Estado interviene como garante.
- ✓ *Racionamiento por cupos:* se trata de crear una agencia centralizada que determine los requerimientos futuros de profesionales que pueda ayudar a evitar "fracasos de coordinación" en los mercados de trabajadores calificados llevando a una asignación de los estudiantes a las facultades que tienen ciertas prioridades deseables. En Canadá, posee un sistema de cupos y un arancel uniforme de alrededor de U\$S 2.500 que depende de cada universidad (el 75% del costo por alumno es provisto por el gobierno), mientras que Portugal posee un sistema de cupos a nivel nacional y cada

Peter Drucker destaca la función civilizadora de la educación, poniendo de relieve la trascendencia de la educación más allá de sus contribuciones inmediatas.

estudiante ranquea por especialización y también la lo hace la casa de estudios (Porto y Ennis, 2001)¹¹

- ✓ *Voucher estudiantil.* Los subsidios a la demanda por medio de vouchers (cupones) son una manera de otorgar mayores posibilidades de elección a los padres y a los alumnos. A partir de los trabajos de Friedman (1955 y 1962) la idea es que el Estado entregue cupones para que los ciudadanos compren educación, en el establecimiento que ellos mismos elijan, por lo que las instituciones deberían competir por atraer esos cupones. Las características fundamentales de un mecanismo de vouchers son las siguientes:

1. Transforma la producción de educación en un mercado en el cual las escuelas, públicas y/o privadas, compiten por los alumnos.
2. Cada padre recibe un voucher el cual puede ser utilizado para pagar total o parcialmente la mensualidad de cualquier escuela "elegible" para recibir este subsidio.
3. Para ser "elegible" una escuela debe satisfacer ciertos requerimientos mínimos establecidos por la autoridad.
4. El financiamiento sigue al alumno y los colegios compiten para atraer y retener a los alumnos.
5. El valor del voucher es generalmente igual al costo "promedio" de la educación.
6. En su forma pura el voucher permite suplementos de la familia (permite que la familia lo use como parte de pago de un colegio que cuesta más que el valor del cupón).

Dentro de este esquema el Estado debiera tener un rol subsidiario, según el cual debiera proveer el financiamiento para los cupones, establecer los criterios sobre "elegibilidad" de los colegios (los requerimientos mínimos que deben cumplir), y promover un funcionamiento eficiente del mercado, proveyendo información a los padres, resolviendo conflictos, regulando y fiscalizando a los colegios.

✓ *Otras fuentes*

- i. Aranceles por servicios: se trata de diversas formas de cobranza de servicios que brinda la universidad, tales como asistencia sanitaria, consultoría jurídica, certificaciones, etc.
- ii. Acuerdos comunitarios: se trata de convenios entre las universidades y distintos entes comunitarios.
- iii. Prácticas rentadas: se trata de un sistema de pasantías para adiestramiento del alumnado.
- iv. Convenios de cooperación y asistencia internacional: esta metodología está contemplada en la legislación nacional. Como ejemplo en la UNLP existe un convenio para desarrollar el curso de post-grado en Marketing Internacional¹²
- v. Uso del crédito: existen instituciones multilaterales de crédito que ofrecen programas blandos dirigidos a sectores sociales (BID, CFI, etc)
- vi. Patrimonios productivos: se trata de aplicar recursos propios a la explotación comercial, como ejemplo se podrían tomar explotaciones agropecuarias de las facultades de agronomía, o alimentos que producen ciertos programas de la facultad de medicina destinados a la lucha contra el colesterol (Programa PROPIA).

Dentro de todos estos modelos estudiados existen una serie de ventajas y desventajas para la población estudiantil, respecto de su acceso a las aulas. Por un lado el sistema de provisión pública de educación facilita la igualdad de oportunidades ya que son carreras "gratuitas" donde la única condición para graduarse es la de la capacidad, mientras que en su detrimento podemos citar la eficiencia de la misma, burocracia, sobredimensionamiento,

¹¹ para un mejor desarrollo de este tema, creemos conveniente remitirse a la lectura de artículo "Igualdad de Oportunidades e Ingreso a la Universidad Pública en la Argentina" de Porto y Ennis, donde se analiza a fondo el tema y hace una propuesta para implementar dicho mecanismo, página 18.

¹² Para mayor información remitirse a <http://www.econo.unlp.edu.ar/postgrados/postgrado.asp>

superpoblación de estudiantes, etc. En cambio un sistema de arancelamiento que exige a parte de la capacidad una cuota en dinero, tiene mayor eficiencia pero no ayuda a la igualdad de oportunidades o equidad impidiendo el acceso al nivel educativo universitario de una gran mayoría de la de la población potencialmente apta, implicando el desaprovechamiento de recursos humanos disponibles en la sociedad, agudizando el problema de distribución de la riqueza. El sistema de mercado, se basa tanto en razones de orden ideológico como económicas. También, la labor de investigación pública se ve fuertemente subestimada, y solo es de carácter específica y aplicada cuyos beneficios son asignados a determinados usuarios. Los problemas de eficiencia y equidad señalados se acentúan por la existencia de información imperfecta en base a la cual los agentes económicos toman decisiones, agravado por el prolongado periodo de maduración de la inversión .

Un resumen posible de las alternativas nos darían un conflicto de intereses (trade-off) entre el financiamiento público y el privado que se resume en el cuadro siguiente.

	PRO	CONTRA
STATU QUO Provisión pública y Acceso intacto	Equidad o igualdad de oportunidades	eficiencia
ARANCELAMIENTO Mecanismo de arancelamiento y financiamiento	Eficiencia	equidad o igualdad de oportunidades

Fuente Porto y Ennis

Adam Smith 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”

CAPITULO 3: Impuesto al graduado universitario

El objetivo de este capítulo es la cuantificación del impuesto al graduado. Se toma como base de cálculo la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, se suman la totalidad de ingresos que declararon los encuestados con un nivel educacional universitario completo y se multiplica por diferentes alícuotas. Una vez calculada la recaudación posible, se contrapone con el Presupuesto Nacional para las Universidades Nacionales para el año 2004¹³.

Para la realización de esta encuesta, el INDEC toma muestras de la población urbana de un conjunto de aglomerados que cubre la mayor parte del país, por lo que los resultados son representativos de infracción importante de la población de la República Argentina, esto es importante, ya que el impuesto que se hace referencia se trata de un impuesto nacional.

Nota importante: Para el análisis de estos datos, si se quisiera tomar una tasa de evasión equivalente a la del impuesto a las ganancias (por ser ambos hechos imposables, la renta) en la República Argentina, deberíamos considerar un valor equivalente al 50%¹⁴.

¿Por que un impuesto y no un arancel?

Ambos conceptos son sustancialmente diferentes. Un arancel es concomitante con el estudio y el impuesto al graduado es ex – post a la formación, posibilitando de esta manera que el estudiante tenga la menor cantidad posible de trabas económicas influenciando su decisión de estudiar. De esta manera, todos los individuos tendrían igualdad de posibilidades¹⁵ de estudio, solamente condicionada a aspectos individuales como gustos, preferencias, capacidades y el único factor económico preponderante estaría dado por el ingreso familiar que sostenga a un estudiante, sin agregársele ningún aspecto extra como el arancel. Sin embargo no se desconoce que los aranceles aumentan la eficiencia del sistema porque obligan a los beneficiarios directos a internalizar los costos de la educación superior, regulan la demanda y por consiguiente mejoran la asignación de los recursos. Además, si esa estrategia se complementa con programas de ayuda económica a los estudiantes que la necesitan (becas o préstamos, por ejemplo) también aumenta la equidad. El impuesto influiría sobre la determinación de estudiar o no de un individuo, teniendo un efecto negativo sobre ésta, o sea, preponderando los ingresos presentes a los futuros, como contraprestación de esto, cualquier persona evalúa su intención de demandar estudio universitario, no solo midiendo estos pagos futuros, sino también midiendo el diferencial de ingresos, que en general es positivo.

El comportamiento de la demanda de educación en la Republica Argentina

Al tomar la decisión de estudiar una carrera universitaria, el individuo está llevando a cabo por una parte un acto de consumo, pero también de inversión. Este consumo conlleva un determinado costo que incluye básicamente: el gasto propiamente de estudiar (aranceles, útiles, libros, fotocopias, etc), gastos de vivienda, transporte y alimentación durante el estudio, y además el respectivo costo de oportunidad que implica, dejar de realizar alguna otra actividad lucrativa.

La demanda de educación universitaria para la República Argentina, depende fundamentalmente, entre otras cosas de ciertas condiciones propias del individuo y su entorno familiar (Di Gresia, 2004) a continuación se detallan estas condiciones y se expone brevemente alguno de los resultados obtenidos en el trabajo de la referencia:

13 Esta información se puede obtener de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ley-2004/ley/pdf/Planilla%20Anexas/capitulo1/anexa121.pdf>

14 FIEL (2000)

15 Este es uno de los principios básicos de la legislación argentina.

- a) Sexo, las mujeres tienen una mayor probabilidad de comenzar una carrera universitaria.
- b) Edad, afecta positivamente la probabilidad de acceso.
- c) Estado civil,
- d) Condición laboral, Si el individuo trabaja tiene menos chances de comenzar una carrera universitaria.
- e) Actividad, ingreso, del jefe de hogar, se relacionan positivamente con la probabilidad de ingreso
- f) Edad, estado civil del jefe de hogar no tienen un carácter significativo

Y de la región en la que vive el individuo,

- a) Tasa de desocupación, para el rango estudiado (17-22 años, no tiene significancia)
- b) Retorno de la educación, tiene un efecto positivo sobre la demanda
- c) Distribución del ingreso.

Por otra parte, se supone que existen ciertas gratificaciones o beneficios que las personas obtienen por el hecho de desarrollar una carrera universitaria. Fundamentalmente se trata del diferencial de ingresos en el mercado laboral derivado de la incorporación de un conjunto de conocimientos y habilidades técnicas que hacen más productiva su labor. Docentes de la Universidad de Buenos Aires, realizaron en el año 2002 un estudio donde ese diferencial de ingresos fue medido tomando la EPH, onda mayo 2001, y los resultados que obtuvieron para la República Argentina son los siguientes:

Cuadro A

Nivel Educativo	Ingresos Medios (\$)	% respecto a Universitario completo
Primario incompleto	62	1974
Primario completo	230	532
Secundario Completo	416	294
Superior Completo	534	229
Universitario Completo	1224	0
Fuente: Indec, EPH, onda mayo 2001		

Se observa en el cuadro precedente, el nivel de ingresos alcanzado por un individuo que tiene título universitario, comparado con uno que no logró terminar la escuela primaria es casi 20 veces mayor, este importe se reduce gradualmente, hasta el nivel superior completo (nivel terciario) que es dos veces inferior a un universitario

Estos elementos hacen que desde el punto de vista de la demanda individual, la educación universitaria se presente como un bien privado; en el que cada persona decide una cantidad a consumir y se apropia de parte de los beneficios generados o derivados de dicho consumo. Mas específicamente puede ser considerado como un bien de inversión, por las habilidades que pueden presentarse a quienes adquieren una formación superior.

Si bien estas consideraciones tienen validez para la educación en general, son particularmente aplicables a la educación universitaria, teniendo en cuenta la relación directa existente, por ejemplo entre *nivel de formación adquirido y tasa de ocupación, o el nivel salarial*, etc.

Ahora bien, no obstante ello, resulta evidente que no es sólo el consumidor directo quien se beneficia con la educación, por el contrario se verifica un efecto derrame hacia la sociedad en su conjunto; en tanto y en cuanto facilita mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, en la productividad de su economía, progreso en su ciencia y en su cultura, crecimiento y desarrollo social, etc. Cabe también reconocer, incluso desde un punto de vista no partidario, que en sus claustros a la par que un sistema educativo, se lleva a cabo un proceso de socialización profesional de la futura dirigencia, en un sentido amplio, política, científica, cultura, etc, de cualquier país.

Precisamente en virtud de estas consideraciones ningún gobierno deja totalmente librado al mercado la producción del bien educación universitaria, ya que destinan parte de su presupuesto para atenderla. De no hacerlo, probablemente la inversión en el área

podría resultar menor a la socialmente deseable, y generar una externalidad negativa hacia la comunidad, Figueras(1993).

Un problema importante que se plantea en general en la educación es el de la existencia de asimetría de información, en buena parte de los consumidores respecto por ejemplo: de las posibilidades de inserción laboral de los egresados de las diferentes carreras, de la calidad de las instituciones y sus docentes, de las necesidades del mercado profesional, etc. Esto luego se observa en los profesionales que lamentablemente no pueden trabajar en lo suyo o tardan en insertarse en el mercado laboral específico.

El impuesto a los graduados universitarios:

La captación del ingreso diferencial del graduado universitario puede realizarse de dos formas diferentes:

- a) A través de impuestos directos, como son en nuestra legislación ganancias, bienes personales, etc. En este caso lo recaudado ingresa a rentas generales y no se estaría un impuesto específico.
- b) A través de imposiciones especiales a los ingresos de profesionales liberales y en relación de dependencia¹⁶.

Respecto a este último ítem, su fundamento está basado 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, o que estos individuos que lograron graduarse colaboren con el financiamiento de los actuales estudiantes, para que estos tengan la misma oportunidad que aquellos. Algunos conceptos relacionados con esta propuesta:¹⁷:

- ✓ Se afectan a este tributo todas las ganancias obtenidas por personas de existencia visible y sociedades profesionales (estudios contables, jurídicos, consultoras, etc) en relación con su actividad profesional.
- ✓ Los sujetos a que se refiere el párrafo anterior residentes en el país, tributan sobre la totalidad de sus ingresos obtenidos en el país o en el exterior (renta mundial), pudiendo computar como pago a cuenta del impuesto las sumas efectivamente abonadas por gravámenes análogos, sobre sus actividades en el extranjero, hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la renta obtenida en el exterior
 - ✓ El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre.
 - ✓ El contribuyente ingresará su obligación por el principio de percibido, o sea cuando el dinero ingresa a su patrimonio.
 - ✓ Los pagos en especie que puedan ser cuantificables deberán tributar también el presente gravamen¹⁸. Estos pagos se refieren a profesionales que cobren sus trabajos en especie, por ejemplo un contador que cobra a su cliente, productor agrícola, en verduras.
 - ✓ *Concepto de residencia:* a los efectos del pago de impuesto, se consideraran residentes en el país a aquellas personas físicas que hayan transcurrido más de 6 (seis) meses viviendo en el país, como así también a aquellos funcionarios de cualquiera de los estados provinciales, municipales y/o nacional o sus representantes ante estados extranjeros u organismos que tengan su lugar de empleo fuera de las fronteras del territorio del país. También serán considerados obligados al pago del impuesto a aquellas personas que teniendo su lugar de trabajo dentro del país, pasen largos tiempos embarcados en altamar, brindando servicios al estado o a empresas o militares en misiones especialmente encomendadas por el Congreso Nacional¹⁹.
 - ✓ No son sujetos pasivos del impuesto aquellos profesionales que hayan obtenido su título en Universidades extranjeras, en cambio sí lo son aquellos que lo hayan

16 Nota: para este trabajo se descarta a aquellos individuos que si bien alcanzaron un nivel universitario considerablemente importante no lograron graduarse

17 Se toma como referencia, a modo de ejemplo para utilizar la misma redacción que las leyes nacionales impositivas, la ley del impuesto a las ganancias.

18 En la EPH, no figura ningún ítem con estas características, por lo tanto para la cuantificación del presente trabajo no fueron tenidos en cuenta.

19 Como ejemplo podemos citar: 1- ingenieros que pasan largos periodos en plataformas de extracción de petróleo en altamar 2- profesionales que se embarcan al servicio de la armada argentina. 3 cascos blancos de la ONU.

obtenido con una beca de estudio otorgada por cualquier organismo nacional o empresa.

✓ En el caso de no residentes que obtengan algún ingreso en el país deberán aportar sobre ese monto. Ejemplo: un no residente que brinda una conferencia en el país, (siempre y cuando haya obtenido su título profesional en una universidad nacional) debe abonar el impuesto.

✓ La alícuota será uniforme en todo el país. **Nota importante:** en este punto es interesante detenerse y pensar que seguramente los ingresos obtenidos por un egresado reciente no es igual y seguramente inferior comparable con un profesional de varios años de carrera. Sería lógico aplicar alícuotas diferenciales por edad o por rango de ingresos, este concepto no es incumbencia del presente trabajo por lo que se desarrolla ya que es intención aproximar un primer número de la potencial recaudación de este impuesto. La fijación de alícuotas diferenciales es un tema seguramente perfectible pero es un aspecto dejado al legislador y al decisor de políticas del momento.

✓ Las jubilaciones y pensiones están alcanzadas

✓ El Estado en cualquiera de sus estadios es agente de retención del mismo al igual que las empresas que serán pasibles de las multas y sanciones correspondientes por su incumplimiento.²⁰

✓ Para el correcto seguimiento de los individuos por parte del ente recaudador (AFIP) al inscribirse en las universidades los individuos deberán presentar junto con la documentación pertinente la constancia de CUIT o CUIL según corresponda.

Cuantificación del impuesto al graduado

El siguiente cuadro muestra el presupuesto fijado para las Universidades Estatales de la República Argentina, la columna del total se conforma con la suma de los tres conceptos precedentes mostrando en que rama se asignan los importes, y discrimina de esta forma el total presupuestado por unidad universitaria. Mostrando un total asignado a la educación universitaria de \$ 2.028 millones durante el ejercicio 2004, este cuadro se tomará luego como base para el cálculo del porcentaje que podría financiarse con lo recaudado por el impuesto al graduado universitario.

UNIVERSIDADES NACIONALES PRESUPUESTO 2004 DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS –En Pesos-

Universidades Nacionales	Salud \$	Educación y Cultura \$	Ciencia y Técnica \$	Total General \$
Buenos Aires	39,484,366	277,651,418	8,980,516	326,116,300
Catamarca		22,669,939	889,379	23,559,318
Centro		28,755,658	1,435,504	30,191,162
Comahue	490,000	46,611,864	1,382,934	48,484,798
Córdoba	11,328,420	126,493,860	3,857,195	141,679,475
Cuyo	490,000	80,854,370	1,881,762	83,226,132
Entre Ríos		24,726,211	630,417	25,356,628
Formosa		12,281,564	203,555	12,485,119
Gral.San Martín		15,518,590	112,204	15,630,794
Gral.Sarmiento		12,200,064	2,419	12,202,483
Jujuy		19,344,257	553,887	19,898,144
La Matanza		30,630,661	423,062	31,053,723
La Pampa		20,317,315	693,769	21,011,084
La Patagonia San Juan Bosco		35,448,603	506,368	35,954,971
La Plata	490,000	108,001,599	5,653,163	114,144,762
La Rioja	490,000	11,741,591	274,482	12,506,073
Litoral	490,000	46,919,717	2,106,561	49,516,278
Lomas de Zamora		35,358,638	335,167	35,693,805
Luján		23,279,943	661,791	23,941,734
Mar del Plata		45,054,807	2,207,774	47,262,581
Misiones		32,395,290	797,250	33,192,540
Nordeste	490,000	55,782,324	800,625	57,072,949
Quilmes		18,757,991	199,184	18,957,175

20 Este concepto es a los efectos de ahorrar la carga burocrática que lleva implícito un impuesto.

Río Cuarto		39,177,588	2,071,953	41,249,541
Rosario	490,000	96,214,022	2,760,303	99,464,325
Salta		33,710,503	1,370,503	35,081,006
San Juan		66,690,665	2,194,205	68,884,870
San Luis		38,591,259	1,723,978	40,315,237
Santiago del Estero		18,905,280	574,686	19,479,966
Sur	200,000	38,690,609	1,824,932	40,715,541
Tecnológica		111,319,406	1,102,773	112,422,179
Tucumán	490,000	104,126,185	3,235,017	107,851,202
La Patagonia Austral		16,801,269	231,005	17,032,274
Lanus		10,846,762	-	10,846,762
Tres de Febrero		10,056,019	-	10,056,019
Villa María		7,698,932	726	7,699,658
IUNA		15,140,345	-	15,140,345
Chilecito		2,600,000	-	2,600,000
Noroeste		1,500,000	-	1,500,000
Fundación Miguel Lillo		-	4,050,566	4,050,566
Subtotal	54,932,786	1,742,865,118	55,729,615	1,853,527,519
Otros Créditos a Distribuir				
Contratos Programas		88,863,274		88,863,274
Incentivos a los Docentes Investigadores			64,859,400	64,859,400
Reforma y Reestructuración Laboral Personal no Docente		15,000,000		15,000,000
PROCAP		5,000,000		5,000,000
Centro Universitario Regional Junín		1,500,000		1,500,000
Subtotal	-	110,363,274	64,859,400	175,222,674
TOTAL	54,932,786	1,853,228,392	120,589,015	2,028,750,193

Tomando como referencia los parámetros antes citados se procede a calcular cual es la potencial recaudación dineraria de este impuesto, teniendo como referencia una evasión del 0%²¹ facilitada por un cerrojo establecido por el ente de recaudación a través del seguimiento de la clave tributaria. El total de ingresos obtenido en el cálculo realizado tomando como base la EPH, es imposible discriminarlo entre trabajadores debidamente registrados y los pertenecientes a economías paralelas, ya que esta no brinda dicha información, por lo que se asume que son todos trabajadores legalmente habilitados para ejercer su oficio o profesión.

Como ejemplo para entender lo que se explica mas abajo, supongamos un individuo que percibe \$ 100.000 anualmente y trabaja en relación de dependencia, a una alícuota vigente del 3%, pagaría:

Opción A: \$ 22.020 x 3%, pagaría \$ 660,60 (de los \$ 100.000 que cobra solo están afectados al impuesto \$ 22.020 el resto está exento)

Opción B: \$100.000 x 3%, pagaría \$ 3.000

A) Tomando como referencia el impuesto a las ganancias: se comenzaría a tributar, de \$ 0 a \$ 4.020+ \$ 18.000 (que permite la ley como deducción especial) el impuesto al graduado que es asalariado y/o cuentapropista, de \$ 0 a \$ 6.000 al que es patrón (entendiéndose como tal al dueño de un establecimiento productivo o de servicios), una vez superados estos topes, entra en vigencia el impuesto a las Ganancias con sus alícuotas correspondientes, no siendo esto relevante para este apartado y se deja de tributar el Impuesto al graduado pasándose de un tributo al otro. O sea el impuesto al graduado se aplicaría solamente sobre el mínimo no imponible mas la deducción especial, en el caso de los empleados en relación de dependencia, sobre los ingresos menores a \$ 22.020 y sobre los cuentapropistas sobre los menores a \$ 10.020, a partir de allí se tributaría solamente el impuesto a las ganancias y no el impuesto al graduado, los resultados se exponen en el cuadro I.

21 Trabajamos sobre un escenario ideal. Luego se calculará una tasa de evasión superior, habría que aplicarla a la cantidad de dinero recaudada



Cuadro I	Importe \$
Conceptos	
Ingreso como asalariado*	6.461.564.513
Ingresos por cuenta propia*	862.151.136
Ingreso como patrón*	1.404.934.800
Ingresos totales	8.728.650.449
Elaboración propia en base a la EPH	

* esta denominación fue tomada de la EPH, entiendase por: *asalariado* trabajador en relación de dependencia, *cuenta propia* trabajador liberal y por *patrón* aquel que tiene su propia empresa.

Para la realización del cuadro precedente, se tomaron en cuenta los datos declarados ante el INDEC por los entrevistados en la EPH, estos datos fueron anualizados y multiplicados por la cantidad de personas que representaba cada entrevistado, obteniendo así un ingreso por 8.728 millones de pesos del total de las personas que declararon tener educación universitaria.

Para analizar el cuadro II, se tomó el importe del cuadro I y se multiplicó por diversas posibles alícuotas. Las alícuotas son solo referenciales, dado que estas decisiones son políticas, por lo tanto este trabajo intenta solo dar un marco que permita reducir la incertidumbre respecto a la recaudación potencial del citado impuesto.

Cuadro II

Alícuotas Anual *	Recaudación \$
1%	87,286,504
2%	174,573,009
3%	261,859,513
4%	349,146,018
5%	436,432,522

Elaboración propia en base a la EPH

Teniendo en cuenta los resultados del cuadro II y del presupuesto antes enseñado que fue asignado a las universidades para el presente ciclo lectivo (2004), el cuadro III muestra la recaudación de las diversas alícuotas que se referenciaron como incidirían en la cobertura del gasto de las universidades, incluso a modo ilustrativo podemos decir que "con una alícuota del 5% sobre los ingresos de los graduados, se financia todo el gasto de las universidades en salud y en ciencia y técnica y aun habría un excedente" o con una alícuota del 2% prácticamente todo ese gasto" o tal vez con una alícuota del 4% a la Universidad de Buenos Aires"

Cuadro III

* Gasto en.....de las universidades	1%	2%	3%	4%	5%	
Salud	54,932,786	2,363,470	4,726,941	7,090,411	9,453,881	11,817,352
Educación y cultura	1,853,228,392	79,734,720	159,469,440	239,204,160	318,938,880	398,673,599
Ciencia y Técnica	120,589,015	5,188,314	10,376,629	15,564,943	20,753,257	25,941,571
Total	2,028,750,193	87,286,504	174,573,009	261,859,513	349,146,018	436,432,522

* según presupuesto 2004, Planilla anexa 21 al Art. 18

Elaboración propia en base a la EPH

A modo de síntesis, y para una mejor comprensión de lo antedicho se ha elaborado el cuadro IV, que muestra el porcentaje del gasto de las universidades que cubriría la recaudación del impuesto a las diversas alícuotas referenciadas.

Cuadro IV

Alicuotas Anual	Financiaría el....
1%	4 %
2%	9 %
3%	13 %
4%	17 %
5%	22 %

Elaboración propia en base a la EPH

Este cuadro IV muestra que una porción importante del gasto de las universidades puede ser financiado con una alícuota baja de alrededor del 5%.

B) Sin tener en cuenta el impuesto a las ganancias: Aquí no se toman las exenciones que establece la ley, esto está justificado en que lo que estaría pagando es el costo de su educación, o tomado como una ayuda a los actuales estudiantes, ya que decir "estaría pagando el costo de su educación" implicaría que en algún momento saldaría esa deuda y dejaría de pagar el impuesto.

Para el análisis de los cuadros que a continuación se entrega al lector se debe tener en cuenta lo explicado para el los cuadro I a IV anteriores, pero esta vez tomar como se explico mas arriba el mínimo que prevee el impuesto a las ganancias de la legislación vigente en la República Argentina.

En el cuadro V se vuelve a determinar la base imponible del impuesto, pero esta vez con las premisas antes citadas, lo que arroja, lógicamente una base mayor.

Cuadro V

Conceptos	Importe \$
Ingreso como asalariado	9,228,871,119
Ingresos por cuenta propia	3,214,731,108
Ingreso como patrón	1,404,934,800
Ingresos totales	13,848,537,027

Elaboración propia en base a la EPH

En el cuadro VI, se aplican las alícuotas de referencia sobre la nueva base ampliada

Cuadro VI

Alicuotas Anual	Recaudación \$
1%	138,485,370
2%	276,970,741
3%	415,456,111
4%	553,941,481
5%	692,426,851

Elaboración propia en base a la EPH

Cuadro VIII

* Gasto en.....de las universidades	1%	2%	3%	4%	5%	
Salud	54,932,786	3,749,790	7,499,580	11,249,370	14,999,160	18,748,950
Educación y cultura	1,853,228,392	126,504,003	253,008,006	379,512,008	506,016,011	632,520,014
Ciencia y Técnica	120,589,015	8,231,577	16,463,155	24,694,732	32,926,310	41,157,887
Total	2,028,750,193	138,485,370	276,970,741	415,456,111	553,941,481	692,426,851

* según presupuesto 2004, Planilla anexa 21 al Art. 18.

Elaboración propia en base a la EPH

Luego, en el cuadro IX nuevamente se observa que con una alícuota pequeña ahora, se puede cubrir una porción mucho mayor del gasto presupuestado para las universidades nacionales, superando ampliamente una cuarta parte del gasto con solo una alícuota del 4%.

Cuadro IX

Alicuotas Anual	Financiaría el....
1%	7%
2%	14%
3%	20%
4%	27%
5%	34%

Elaboración propia en base a la EPH

Finalmente dentro del impuesto a las ganancias existen dos deducciones especiales, la de \$ 18.000 a los que son empleados en relación de dependencia y de \$ 6.000 a los que no lo son o son cuentapropistas, esto es al efecto de control y persecución de los evasores, ya que los empleados en realidad tienen menos margen de evasión impositiva dado que tributan sus empleadores en el momento de hacer efectivo los pagos y los ingresan directamente en el ente recaudador, extendiendo un certificado que le sirve luego al empleado como demostración de efectiva retención y pago del impuesto

De las dos alternativas propuestas la que se relaciona con el impuesto a las ganancias es la mas acorde con el sistema impositivo actual del país, ya que se evitaría la doble imposición por el mismo hecho económico y generaría menores rechazos y opiniones contrarias. Este esquema es regresivo, ya que dos personas con diferente nivel de ingresos pagarían el mismo impuesto, esto es lógico ya que se esta pagando un impuesto por el costo de educarse, y la cantidad de educación que reciben ambas personas es la misma, luego los mejores o peores ingresos en cada caso depende de varios factores, entre otros de habilidades personales, la asimilación que cada uno le dio a la educación recibida, etc.

Una alternativa válida para poder hacer política educacional, es la posibilidad de variar la alícuota según el individuo concluya sus estudios en los tiempos "standars" o en tiempos mas prolongados. Otra posibilidad sería incentivar a los individuos a inclinarse por una carrera u otra a través de exenciones, reducciones o incrementos en las alícuotas que paguen, de esta manera puede orientarse la cantidad de egresados universitarios a las necesidades de profesionales que los dirigentes políticos vean para la sociedad, pero para esto debe haber un compromiso de parte de la sociedad que conste en que mientras dure los estudios del individuo no habrá cambios en la legislación que le resulte pertinente. También sería interesante tomar en cuenta el valor de cada carrera, para relacionarlo con la alícuota, pero en el caso del impuesto, es una decisión del legislador

1. Financiar a los que no terminan y no pagan el
2. el TAX pero si tienen un extra diferencial
 de pago inf. a los graduados por el ingreso diferencial

Conclusiones

El impuesto planteado puede ayudar desde varios aspectos a mejorar la educación en Argentina, fomentando la misma o aspectos que son inherentes a ella como diversas actividades que tengan especial interés para el desarrollo de políticas de crecimiento o simplemente colaborando con la financiación universitaria.

El objetivo de este trabajo es cuantificar el mismo, despejando las dudas que pudieran surgir en cuanto a la importancia de la recaudación del mismo. Se trato de responder a la pregunta ¿Deben los graduados colaborar con el financiamiento de las universidades? E implícitamente si los que alcanzaron un cierto nivel educativo, pero no egresaron deben hacerlo

Se describe a la educación como un bien mixto con componentes privados y públicos. El comportamiento de la demanda por parte de un individuo depende de variables tanto endógenas como exógenas relacionadas con el contexto en el cual vive dicho individuo.

En cuanto al financiamiento claramente se diferencian dos sistemas: el de mercado (este tipo en su forma pura no se emplea en ninguna parte del mundo) y el sistema de presupuesto publico, con diferentes alternativas dentro del mismo, este impuesto apunta a complementar este ultimo sistema. En nuestro país según la Ley 24.512, el impuesto no disminuiría los fondos que gira el estado nacional a las universidades ya que en su artículo 59, apartado c) dice "En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales".

Se tiene en cuenta el escenario ex post de los graduados, los ingresos que obtiene un profesional son casi 20 veces superiores a un individuo que no termina el primario, es lo que se denomina "diferencial de educación"

Una alternativa válida para poder hacer política educacional, es la posibilidad de variar la alícuota según el individuo concluya sus estudios en los tiempos "standars" o en tiempos mas prolongados, otra posibilidad sería incentivar a los individuos a inclinarse por una carrera u otra a través de exenciones, reducciones o incrementos en las alícuotas que paguen, de esta manera puede orientarse la cantidad de egresados universitarios a las necesidades de profesionales que los dirigentes políticos vean para la sociedad, la alícuota podría variarse según el costo de la carrera, el tiempo que demora el individuo en terminar sus estudios.

Como alternativa valida de política económica puede pensarse en el desarrollo de ciertas ciencias que se comprometan con un proyecto de país para diferenciar la producción nacional (por ejemplo para el agro ingeniería genética).

Otra alternativa conveniente es acercar la educación universitaria a los lugares del territorio de la nación donde menos existe hoy en día, a través de las secretarías de extensión, para la enseñanza de oficios.

Para la implementación del impuesto, el seguimiento de los contribuyentes es sencillo y se los puede identificar mediante su CUIL o CUIT a lo largo de toda su vida activa., requisito que debería solicitarse junto a los formularios de inscripción en un la facultad

El hecho de financiar una actividad mediante un impuesto hace que el contribuyente sienta mayor responsabilidad hacia el uso y la exigencia de mas eficiencia en la administración de los recursos, en el caso de las universidades los graduados tienen una participación activa en el gobierno de las mismas y ahora con un impuesto de esta naturaleza también estarían interesados en la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos.

Los recursos recaudados constituirían un factor imprescindible para la gestión de los organismos descentralizados, por cuanto contribuyen a resguardar su autarquía.

En este trabajo planteamos un esquema regresivo, pero se justifica ya que se esta pagando un impuesto por el costo de educarse, y la cantidad de educación que recibe cualquier persona es la misma

Los resultados, son interesantes. Ahora de acuerdo con las estimaciones realizadas, con una alícuota del 5% se obtendría el 35 % de lo que el Presupuesto del año 2004 destina a las universidades nacionales y si lo relacionamos con el impuesto a las ganancias, se obtendría cerca del 22%, aunque como ya se aclaró las alícuotas, las exenciones, etc. son aspectos que debiera definir el legislador. Es importante haber colaborado en disipar algunas dudas, para enriquecer el debate sobre un tema que es propuesto por diversos sectores generando ásperas polémicas

Cómo se
 llaman
 estas cosas?

Apéndice

Experiencia internacional en financiamiento de la educación universitaria.

A continuación se hará un repaso del financiamiento universitario de algunos países que fueron elegidos por ser considerados avanzados y también analizaremos a algunos países latinoamericanos que mucho se asemejan en realidad política, social y cultural a la República Argentina.

ESTADOS UNIDOS: Se decidió incorporar en el análisis a este país por haber sido tomado como ejemplo a la hora de organizar la república, y tomado de su texto un "modelo" organizacional por los constituyentes de 1853.

Las universidades no son gratuitas, su financiamiento es un tema de amplio interés comunal, y el sistema de financiamiento es soportado en forma directa por el estudiante.

En muchas universidades se tiene la posibilidad de que el alumno resida en la misma, por lo tanto estos costos encarecen aun mas el financiamiento de un estudiante universitario.

En general las universidades pertenecen a los estados, (no olvidar que aquí pertenecen al gobierno central) por lo tanto estaríamos frente a un modelo descentralizado

Algunos comentarios sobre las fuentes de financiamiento:

- *El apoyo de los gobiernos estatales:* la propia constitución deja en mano de los gobiernos estatales (algo así, como los gobiernos provinciales aquí) la tarea educativa, aunque algunas tienen expresamente prohibido el aporte a instituciones privadas, pero una forma de evitar estas disposiciones es a través del otorgamiento de becas a los propios estudiantes. Otra forma de financiamiento estatal es mediante la exención de impuestos.
- *El apoyo federal:* el estado federal financia la educación universitaria a través de contratos cuyo objetivo es obtener un resultado específico, informes o productos. Se trata de investigación aplicada. También subvenciona ciertas actividades.
- *El apoyo local (municipal):* se trata en general de apoyo a carreras que tienen poca duración, dos años y que tienen rápida salida laboral, o sea oficios (plomería, técnicos en PC, etc).
- *Financiamiento privado:* el sistema no es muy diferente al aplicable en cualquier parte del mundo, ex alumnos que donan muebles, inmuebles, con carácter irrestricto para ser utilizado libremente por las universidades.

CHILE: Este análisis resulta de particular relevancia para la región, teniendo en cuenta que el país trasandino se encuentra en un proceso mas firme de desarrollo que lo ha insertado en los mercados mas deseables del mundo, pese ha haber sufrido en el ultimo tramo del siglo XX similares problemas políticos que Argentina. Para tener en cuenta un dato importante es que en 1981 Chile realiza una reforma educativa profunda.

Hasta antes de la reforma citada, existían en Chile dos vías para el financiamiento fiscal de las universidades:

- Un aporte global directo, pautado por las respectivas leyes presupuestarias.
- Un aporte equivalente al 10% del aporte fiscal, a través de diferentes leyes especiales que proveían fondos como el que provenía de la lotería, o como buen ejemplo podemos citar a la tasa de despacho que se cobraba en beneficio de las universidades Católica de Valparaíso y la Técnica Federico Santa María. Estas leyes fueron derogadas en 1973

Luego de la reforma que estableciera el gobierno de Augusto Pinochet, en 1981, se planteo un sistema de traspaso de recursos a las universidades y al alumnado totalmente distinto que consiste en:

- El aporte directo: que realiza el estado en forma directa a las universidades según ciertos parámetros.

- El aporte indirecto: a través del apoyo estatal a ciertos aspectos de las universidades
- El crédito fiscal²²: no constituye una transferencia directa a la universidad, sino al alumno. Se utiliza para financiar a aquellos estudiantes que no disponen en el corto plazo de los recursos necesarios para acceder a las universidades por estar estas aranceladas. Este sistema se basa en la igualdad de oportunidades. El trabajo de Sapelli y Aedo (2001) realiza un análisis profundo de las fallas que tiene este sistema y de los logros y mejoras que se obtuvieron con la implementación del mismo que en el presente trabajo no describen ya que no son objeto del mismo.

ALEMANIA: Es importante conocer este sistema por dos motivos, uno porque es un sistema federal, muy antiguo, con universidades que datan de hace varios siglos, y segundo es porque es un país que extrañamente fue devastados dos veces por guerras mundiales y se han recuperado al punto de ser potencia, apoyando su crecimiento y desarrollo en sus científicos y técnicos.

Las funciones que deben realizar las Universidades son básicamente: (i) Enseñar y graduar estudiantes; (ii) Investigar; y (iii) Educar a sus propios integrantes. La educación en Alemania, fue y aún es hoy (con muy pocas excepciones) controlada y financiada por el gobierno. Básicamente, la estructura legal, el contenido de las materias, la administración y la responsabilidad financiera del sistema está bajo el control de los Estados. Ni el Gobierno Federal ni la Legislatura tienen competencia en este campo, pues está estrictamente separado de la influencia Federal. El financiamiento impositivo de la educación en Alemania implica que los Estados atienden con sus presupuestos todos los costos en los que incurre el sistema, tales como Personal, Edificios, Costos operativos, Bibliotecas y Equipamiento. Los alumnos, por su parte, no pagan aranceles. Además, los Profesores y los Maestros normalmente tienen la «tenure» de sus cátedras, lo que significa que son empleados vitalicios y por ese motivo no corren riesgos laborales y cuando se retiran reciben una pensión del gobierno que oscila entre el 75 y el 100% de sus últimos ingresos. La mayor parte de los costos de la educación son financiados en Alemania por los propios Estados. El Gobierno Federal financia a su vez, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Federal, parte del costo de la construcción de inmuebles y de la inversión en equipamiento destinados a la Educación Superior.

El Gobierno Federal tiene tres partidas presupuestarias con las que ayuda a financiar la educación Superior en los Estados. En 1994 destinó a esa finalidad alrededor de DM 11,78 millones de millones, una suma relativamente pequeña si se la compara con los 118,9 que los Estados asignaron ese mismo año a la educación en su conjunto.

i. Con el primero, y bajo las regulaciones de la Constitución Federal, financia el 50% de las «Construcciones universitarias y de la inversión en Equipamiento» (computadoras, equipos para experimentos y maquinaria y equipamiento médico). El 50% restante es cubierto por los Estados. El gobierno Federal cuenta con un fondo de hasta DM 1,7 millones de millones destinado a todos los Estados que, sin embargo, demandan mayor ayuda, especialmente los del Este (ex Alemania del este bajo la órbita de los países comunistas)

ii. El segundo programa es el de «Becas para estudiantes» provenientes de familias económicamente menos privilegiadas. En 1994 alrededor de 494 mil alumnos recibieron un total de DM 2,4 millones de millones en becas. Una parte de ese aporte es otorgado como subvención y otra como un préstamo que debe devolverse después de la graduación. El Gobierno Federal financia dos tercios del programa y los Estados el resto.

iii. El tercer destino del aporte del Gobierno Federal es el financiamiento de Instituciones dedicadas a la investigación, en todo el país y los denominados Grandes Institutos de Investigación. En el caso de estos últimos el Gobierno Federal aporta el 90% de los fondos y los Estados en los que se encuentran localizados el resto. Las instituciones que se financian con este programa conceden una alta prioridad a temas de investigación como Cáncer, Iones Pesados, Tecnología Aérea y Espacial y otros de importancia similar. En el caso de los anteriores, el gobierno Federal y los Estados contribuyen por mitades. Además éstos administran sus propios institutos, otorgan subvenciones para la investigación y crean grupos

²² Para una mejor comprensión del tema, recomendamos la lectura de Sapelli Claudio y Aedo Cristina, El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile, Junio (2001), Sapelli Claudio y Torche Arístides, (Agosto 2002) Subsidio al alumno o a la escuela: Efectos sobre la elección de Colegios Públicos.

especiales de investigación por períodos limitados, por ejemplo. El total de fondos asignados para estas tareas es de alrededor de DM 7,0 millones de millones por año.

Actualmente, lo mismo que en las décadas pasadas, los fondos públicos se asignan al sistema en su conjunto y a las instituciones individuales utilizando parámetros basados en los insumos, entre los que se cuentan: a) número de estudiantes; b) tamaño y estructura del plantel de personal (profesores y no docentes); c) Departamentos y sus tamaños; d) categoría de disciplina (experimental o no experimental, técnica, física nuclear y así sucesivamente); e) número, tamaño y antigüedad de los edificios (el mantenimiento de los edificios viejos es más costoso) y f) parámetros de costos operativos (el costo de los servicios públicos es mayor en Frankfurt que en Kassel, por ejemplo).

Concepto, Parámetros y Control : Para evitar problemas en la ejecución presupuestaria, el Estado de Essen comenzó en 1993 un experimento denominado "Globalización" o "Presupuesto Global", que se desarrolla en la Technical University Darmstadt, en la Comprehensive University Kassel y en el Politécnico de Wiesbaden. El experimento tiene las siguientes características:

i. En una primera etapa todas las partidas presupuestarias (excepto los gastos destinados a personal) se declararon intercambiables, lo que significa que el ahorro en una de ellas podría emplearse para aumentar el gasto en otra.

ii. La segunda etapa, que comenzó el año siguiente, autorizó a las instituciones que ahorraran fondos a utilizarlos en el año fiscal siguiente, sumándolos a los que dispusieran en ese momento. El caso de la Universidad de Darmstadt ilustra los resultados. En 1994, sobre un presupuesto para enseñanza e investigación de DM 25 millones, ahorró DM 5 millones que utilizó el año siguiente. Con el sistema anterior las instituciones tradicionalmente se quejaban porque los fondos que recibían eran muy pequeños mientras que con el actual parecen capaces de realizar ahorros importantes.

iii. Actualmente se está preparando la tercera etapa, en la que se permitirán transferencias entre la mayoría de las partidas, incluida la de gastos en personal. Por lo tanto, los ahorros por no contratar personal podrían emplearse para otras compras y viceversa. De este modo, las instituciones tienen mayor independencia del control gubernamental y más responsabilidad presupuestaria. Sin embargo, deben alcanzar los objetivos básicos fijados por el gobierno, como por ejemplo, contar con una determinada capacidad para recibir estudiantes.

iv. La etapa final será el Presupuesto Global, que es un monto único que las instituciones podrán emplear en la forma que consideren más conveniente para alcanzar sus objetivos y cumplir con sus obligaciones. Tendrán libertad para decidir sus propias asignaciones de fondos y prioridades de gasto. El personal dependerá de la institución y no del Estado y el año fiscal no limitará nunca más la actividad financiera.

Experiencias Iniciales y Resultados: Los avances del nuevo sistema de globalización presupuestaria son evaluados constantemente, informados y documentados por las tres instituciones comentadas y por un profesor de Finanzas Públicas que conduce un proyecto de investigación en globalización presupuestaria patrocinado por el Ministerio. Los cambios más importantes en el rendimiento presupuestario de esas instituciones indican que se terminó con el gasto acelerado al final del año fiscal porque los fondos no gastados pueden ser utilizados el siguiente; los fondos ahorrados y transferidos al próximo año fiscal reducen la deuda pública neta acumulada para un ejercicio determinado y de esa manera disminuye el pago de intereses; las instituciones están en condiciones de planificar sus gastos en un período de mediano plazo y no anual y las quejas sobre la insuficiencia de fondos en general desaparecieron. Estas ventajas muestran que la Globalización Presupuestaria es una reforma importante y valiosa para resolver algunos de los problemas que afligían al Sistema de Educación Superior Alemán.

FRANCIA: La autonomía académica es sagrada. Una característica fundamental en la gestión universitaria es el control que el Estado hace del gasto, existe un delegado gubernamental en las casas de estudios que controla el gasto y rinde cuentas al Gobierno sobre el uso del presupuesto. Los alumnos deben pagar una inscripción anual equivalente a 150 a 300 euros²³

El Ministerio de la Educación Nacional, la Enseñanza Superior y la Investigación es la principal fuente de financiamiento de la enseñanza superior y asegura el 68% de los fondos iniciales. Las otras fuentes de financiamiento provienen de los Ministerios de Agricultura, Salud

23 Según datos de 2002.

y Defensa que tienen establecimientos bajo su tutela, las Colectividades Territoriales (Regiones, Departamentos y Comunas), las empresas y las familias. Tomando en cuenta el presupuesto total, y no solamente los flujos financieros que forman parte de los presupuestos de las universidades, se considera que el aporte estatal representa, en Francia, el 81,5% de los recursos de las mismas.

Se ha organizado en Francia un modelo de asignación que descansa en un doble reparto:

- i. Una distribución anual según criterios (o normativa).
- ii. 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.

Al instrumentar un doble sistema de reparto de los recursos, el Ministerio Francés de la Educación Nacional, la Enseñanza Superior y la Investigación, no sólo ha buscado implementar una distribución equitativa, transparente, que toma en cuenta la diversidad del sistema educativo y que introduce incentivos para implementar más eficiencia y más calidad; sino que ha buscado sobre todo fortalecer la autonomía de las universidades.

ESPAÑA: el financiamiento de la enseñanza en España proviene de varias fuentes, entre otras del gobierno central, de los estados autónomos, etc. El financiamiento público no se destina todo a los establecimientos públicos, sino que también esos fondos fluyen desde el Estado a las entidades de índole privada, sobre todo a las que se destinan a educar en los niveles iniciales y obligatorios. Al igual que Francia el alumnado debe hacer una erogación que varía según sea la rama elegida.

La enseñanza Superior en España ha sufrido grandes transformaciones en los últimos 12 años. A partir de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU), se desarrolla un proceso que combina:

- i. La regularización de la autonomía universitaria
- ii. La modernización del sistema y su apertura a las demandas sociales.
- iii. El traspaso desde el Estado Central a las diferentes Comunidades Autónomas de las competencias plenas en Educación Superior.

La creación, supresión, transformación de Universidades y Centros y su financiación, quedan exclusivamente en manos de los Gobiernos y los Parlamentos de esas Comunidades Autónomas.

La financiación del Sistema se produce de manera incrementalista, sin modelo de referencia, y en un marco de amplísima autonomía universitaria, que permite a los Centros, por ejemplo, diseñar sus propias plantillas de profesorado y de personal de administración y servicios, y aprobar sus propios presupuestos de inversiones.

Este modelo entra en crisis por el "descontrol endógeno" que traía aparejado, hasta que en 1994 comienzan a aparecer modelos alternativos.

Interesa destacar que el programa nacional de becas y ayudas dedica el 27,5% de sus recursos a financiar la gratuidad total o parcial de las enseñanzas a determinados colectivos de estudiantes, y el 72,5 % a ayudas complementarias como gasto de residencia, transporte, material escolar, etc.; y que existe la llamada beca de compensación o beca-salario, destinada a cubrir el lucro cesante familiar producido por el estudio de un miembro de la familia.

GRAN BRETAÑA: existe un cuerpo único de composición mixta (académicos y de otras profesiones, todos prominentes), el University Funding Committee, que ejerce funciones para todas las universidades y, muy importante, es el órgano que decide el financiamiento de cada una en su papel de intermediario con el estado. El monto del financiamiento estatal se determina en base a criterios de eficiencia que se aplican a cada institución

MEXICO: En 1992, el gobierno federal ejerció un gasto total en educación superior de 5,159.8 millones de nuevos pesos, cifra equivalente a U\$S 1,654.5 millones de dólares a precios de diciembre de ese año. El 62.1% fue gasto destinado a las universidades públicas; el 25.7% a las instituciones públicas de educación superior tecnológica; el 7.7% a las escuelas normales públicas

Nota: en algunos países del mundo como Canadá se utiliza un sistema de racionamiento vía cupos o sea cada Universidad fija los cupos en las distintas carreras que se dictan en dicha casa de estudios.

Bibliografía.

- Amaral Nelson, 1996. "El sistema de enseñanza superior brasileño: Organización y financiamiento"
- Asensio M.A, 1991 "Una nota sobre el financiamiento universitario" Jornadas de Finanzas Públicas XXIV, Córdoba.
- Blaug, M, 1972 Economía de la educación", Madrid.
- Continúa el debate sobre el financiamiento universitario, 1999 <http://www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/1999/ed128a.htm>.
- De Pablo J.C, 2000 "Mi Catecismo educativo".
- Diario El Día, 3/09/2005, Actualidad Política. "Empresarios sugieren que haya arancelamiento universitario"
- Diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/>
- Diario Clarín, <http://www.clarin.com/diario/2005/07/12/sociedad/s-03015.htm>
- Di Gresia, Luciano (2004) Acceso a la educación universitaria. Evolución y determinantes para el caso Argentino
- Docentes y Graduados de la Universidad de Buenos Aires (2002) Contra el Arancel: Una discusión crítica sobre los intereses y argumentos que impulsan la privatización de la universidad pública argentina.
- Encuesta Permanente de Hogares (Onda Octubre 2003)
- Experton William (1996) "Financiamiento de la Enseñanza Superior"
- FIEL (2000) La economía oculta en la Argentina
- Gertel Héctor R y José A.Delfino (1996), "Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior".
- Figueras Alberto José (2003) "Egresados, bienestar e impuesto al graduado: análisis de un tema educativo"
- Hans-Peter Kühn (1996) La Educación Superior en Alemania Sistema, financiamiento, reformas y problemas
- Huguette Haugades (1995) "Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia"
- Impuesto al graduado (2000) <http://www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/2000/ed127a.htm>.
- Mario Teijeiro (2001) Arancelamiento sí, gatopardismo no. Presidente del Centro de Estudios Públicos <http://www.cep.org.ar>
- Musgrave R. A. y Musgrave P. B. (1992) Hacienda Pública. Ed. McGraw-Hill, Barcelona
- Núñez Miñana Horacio (1994) "Finanzas Públicas", ediciones Macchi
- Oliveira J (1967) La universidad como unidad de producción
- Piffano Horacio. (1992) El Financiamiento de la Educación Universitaria y su Racionamiento. Harvard Club de Argentina. Bs. As.
- Piffano Horacio (1993) Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina UADE.
- Porto Alberto y Ennis Huberto (Abril 2004) Igualdad de Oportunidades e Ingreso a la Universidad Pública en la Argentina.
- Porto Alberto (2000) Reforma fiscal para el financiamiento de la educación Pública básica.
- Porto Alberto y Luciano Di Gresia (2001). Características y Rendimiento de Estudiantes Universitarios. El Caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Presupuesto del Estado Nacional.
- Sánchez, M (2002) Juan Educación y Bienestar: Un Análisis desde la Perspectiva del Financiamiento Universitario.
- Sapelli Claudio y Aedo Cristina (2001) El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile
- Sapelli Claudio y Torche Arístides (2002) Subsidio al alumno o a la escuela: Efectos sobre la elección de Colegios Públicos.

- Sheenan John (1999) Mecanismos específicos de asignación de los fondos públicos entre las universidades
- Solución bonaerense: Impuesto al graduado? (en breves) (1999) <http://www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/1999/ed76a.htm>.
- Varian (1996) Microeconomía aplicada, 3ra. Edición