



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

*“El Financiamiento de la
Educación Superior.
Propuestas para
Argentina”*

Por
Javier E. Sabater

*Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía
Documento de Trabajo N° 17*

Julio de 2007

Pontificia Universidad Católica Argentina
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas
Departamento de Economía

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR.
PROPUESTAS PARA ARGENTINA

Javier E. Sabater
Julio de 2007

Resumen

El objeto del presente trabajo es brindar argumentos teóricos y prácticos que apoyen el establecimiento de un arancel para las universidades públicas en Argentina. Se concluye, al final del trabajo, que un sistema educativo universitario estatal gratuito, no sólo no ayuda a los más humildes, sino que los perjudica al quitarles valiosos recursos monetarios a través de impuestos; que la mayoría de los países arancelan sus universidades; y que las propuestas hechas para Argentina, no sólo son eficientes, sino que además son éticamente deseables.

Abstract

The objective of this paper is to provide theoretic and practical arguments to support the promotion of tuition-fees for public universities in Argentina. The conclusion of this research is that a free public educational system not only does not help the poor, but it puts them in a worse position by taking away valuable monetary resources from them through taxes; that the majority of the countries charge their students for their higher education; and that the proposals done for Argentina are not only efficient but, what's more, are ethically desirable.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. SECCIÓN 1: Arancelar la universidad pública: la mejor opción.....	5
▪ Desde la teoría.....	5
▪ Y desde la práctica.....	12
3. SECCIÓN 2: El sistema universitario en el mundo.....	19
4. SECCIÓN 3: Propuestas para Argentina.....	23
5. SECCIÓN 4: Una mirada desde la Doctrina Social de la Iglesia.....	29
6. CONCLUSIÓN.....	32
7. BIBLIOGRAFÍA.....	33

INTRODUCCIÓN¹

*“La educación es la clave para crear, adaptar y difundir el conocimiento...
Pero sus beneficios han sido desigualmente distribuidos, teniendo a los pobres como
principales damnificados” – WORLD BANK, World Development Report, 1998/99-*

La educación es un *rara avis* en el ámbito del desarrollo económico. Por un lado, es un fin en sí misma. De hecho, siguiendo al profesor Amartya Sen, es una de “esas” capacidades humanas que el desarrollo debiera procurar. Al mismo tiempo, la educación cumple un rol vital como medio, fomentando la habilidad de un país para absorber tecnología moderna y, a la postre, lograr un crecimiento (y desarrollo) sustentables. Este doble papel es lo que, de hecho, la vuelve tan compleja e interesante.

El objeto del presente trabajo es brindar argumentos teóricos y prácticos que apoyen el establecimiento de un arancel universitario en Argentina; u otra variante que implique un alivio al erario público. A tal fin, el trabajo fue estructurado de la siguiente manera. La primer sección provee las herramientas técnicas necesarias para entender la problemática. La segunda, muestra cómo enfrenta el mundo la temática universitaria. En la sección tercera, se sugieren ciertas políticas educativas para Argentina, respaldándolas con datos numéricos. La sección siguiente, por su parte, ofrece una visión ética de dichas propuestas, desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia Católica. Por último, en la sección quinta, se brindan las conclusiones.

¹ El presente documento esta basado en el trabajo final para obtener la Licenciatura en Economía en la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina. El autor agradece los valiosos comentarios de los profesores Gabriel Molteni y Patricio Millán.

I- ARANCELAR LA UNIVERSIDAD PÚBLICA: LA MEJOR OPCIÓN

DESDE LA TEORÍA...²

En el análisis de política económica, usualmente existen dos objetivos que los hacedores de política tratan de promover: eficiencia y equidad. Este enfoque permite descomponer la pregunta de si se debe arancelar la universidad en otras dos. ¿Existen razones de eficiencia para un subsidio generalizado?. ¿Existen razones de equidad?. Los partidarios del subsidio deberían coincidir en que no existe una fuerte razón de equidad para tal apoyo. De hecho, en promedio, los estudiantes universitarios de los países en vías de desarrollo pertenecen a las clases sociales más acomodadas, por lo que un subsidio a su educación sería regresivo³. Por esta razón, la presente subsección intentará responder, utilizando la lógica económica tradicional, a la pregunta de si existen razones de eficiencia para un subsidio general.

Para ello, podría ayudar el hecho de ver a la educación superior como una inversión. Para un economista, esto significa verla como una actividad que requiere incurrir en costos a corto plazo para disfrutar de beneficios que, quizás, se encuentren en un futuro lejano. La estimación de la “rentabilidad” de las inversiones en diferentes niveles del sistema educativo permite a las autoridades públicas juzgar la eficacia de las políticas pertinentes. Siguiendo a Psacharopoulos (1995), un modo convencional de enfocar el problema consiste en comparar el ingreso medio de los individuos que han cumplido diferentes etapas de educación. Por ejemplo, entre quienes han cursado sus estudios primarios y los que no lo han hecho. O entre los que han completado sus estudios superiores, y los que sólo han terminado la educación secundaria. Después de ajustar las cifras según los costos directos asociados a los niveles correspondientes de logro educativo (derechos de matrícula y aranceles), y tomando en cuenta que el valor de un determinado monto de dinero puede variar según el momento en que es gastado o recibido, las diferencias en los ingresos (netos actualizados) pueden expresarse en términos clásicos de “rentabilidad”.

² El análisis de este apartado se basa, principalmente, en Bloom y Sevilla (2004).

³ Aunque es verdad que en el imaginario popular de muchos países, como la Argentina, continúa muy fuerte la idea de que la universidad pública gratuita favorece a los más humildes. En la segunda sección, se demuestra que esto no es así.

Es importante hacer notar que, los costos y beneficios de una inversión, no están limitados al individuo que los está considerando. Una inversión puede acarrear también costos y beneficios al resto de la sociedad. Es común referirse a los costos y beneficios de un individuo como “privados”, y a aquellos del resto de la comunidad como “públicos”.

En el caso particular de la inversión en educación superior, los costos privados incluyen la matrícula y cuotas de la universidad, y otros gastos relacionados como transporte, libros y útiles. También incluyen un costo de oportunidad: el ingreso que el individuo pudo haber percibido si hubiera decidido trabajar en vez de estudiar. Como beneficios privados, tradicionalmente, los economistas se han enfocado en la trayectoria de ingresos que la persona podrá disfrutar gracias a su mayor nivel educativo.

Pero esto no es todo. Cuando una persona elige asistir a la universidad, su decisión también implica costos y beneficios para el resto de la sociedad. En muchos países, la educación superior está fuertemente subsidiada por el gobierno. Esto significa que los contribuyentes sufragan parte (o la totalidad) de los gastos de los estudiantes universitarios. Por otro lado, la inversión en educación superior puede producir beneficios para el resto de la sociedad por encima de los beneficios privados. Estos beneficios públicos son comúnmente llamados “externalidades positivas”.

Para Psacharopoulos (1996), las externalidades constituyen uno de los temas más conflictivos en la literatura económica. Por ejemplo, según él, podría afirmarse que la educación superior tiene una mayor tasa de retorno social que la educación primaria. Sin embargo, esta afirmación implicaría que se pueden comparar las externalidades positivas asociadas al descubrimiento de una nueva vacuna por un científico con las externalidades negativas que produce un 30% de población analfabeta. De ser así, y considerando toda la información existente, Psacharopoulos cree que expandir la educación primaria sería la mejor opción. Schiefelbein (1995), por su parte, parece coincidir cuando destaca que la educación básica (principalmente en las niñas) tiene relación con el aumento de la edad promedio del matrimonio y con el uso de sistemas preventivos para el cuidado de la salud. Los cuales, por su parte, disminuyen la incidencia de enfermedades, los días de incapacidad para trabajar, los costos de atención médica o las incapacidades que limitan la actividad de las personas. En cambio, el Grupo Especial sobre educación superior y sociedad del Banco Mundial cree que el razonamiento económico aquí utilizado no tiene en cuenta, en toda su envergadura, el

aporte de la educación superior. Para éste, el análisis de rentabilidad estima valiosa la educación sólo en cuanto genera mayores ingresos personales o mayores impuestos. Sin embargo, quienes han alcanzado un mayor nivel educativo también se encuentran en mejores condiciones para iniciar empresas de tipo social o económico, las que pueden a su vez tener importantes consecuencias para el bienestar de la comunidad. Una buena administración, instituciones sólidas y una vasta infraestructura son elementos indispensables para la prosperidad de los negocios, y ninguno de ellos sería posible si la sociedad no contara con individuos de alto nivel educativo.

Continuando con el razonamiento esbozado hasta aquí, y bajo el supuesto de que costos y beneficios puedan medirse en las mismas unidades y descontados apropiadamente a valores presentes, se define “beneficio neto” como la diferencia entre beneficios y costos.

De lo dicho anteriormente, se desprenden las siguientes preguntas:

1- ¿Bajo qué condiciones los individuos elegirán invertir en educación superior?.

2- ¿Bajo qué condiciones debería el Estado incentivar a los individuos para que inviertan en educación superior, subsidiando parcial o totalmente sus costos?.

La primer pregunta es de fácil respuesta: el individuo se inclinará por la universidad si su beneficio privado neto es positivo.

La segunda pregunta es, de hecho, una reformulación de la pregunta principal: ¿bajo qué condiciones debería el Estado implementar un subsidio general para la educación superior?. Se están ignorando consideraciones de equidad, por lo que se asume que el Estado, como representante del conjunto de la sociedad, se preocupa sólo de producir el mayor beneficio social neto posible, siendo indiferente en cuanto a su distribución interna. Bajo este supuesto, el Estado querrá que se invierta en educación superior si su beneficio social neto es positivo. Pero decir esto no significa que el Estado debería actuar para hacerlo posible o que debería hacerse cargo de los costos de esta inversión. Podría ocurrir que, dejando que los individuos actúen libremente, ellos decidiesen invertir en algo socialmente deseable sin la persuasión estatal.

De este modo, el Estado debería sufragar los costos si se cumplen las siguientes dos condiciones *necesarias*:

Condición 1: El beneficio social neto de la inversión es positivo.

Condición 2: Los actores privados no tienen incentivos o capacidad suficientes para efectuar, por sus propios medios, el nivel socialmente deseado de inversión.

¿Pero son estas dos condiciones *suficientes* para justificar un subsidio general? No necesariamente. Los gobiernos de los países en desarrollo, usualmente, deben enfrentar otras prioridades de inversión que satisfacen estas dos condiciones. Por consiguiente, deben priorizar aquellas que reportan mayores beneficios sociales netos. Esto brinda una tercer condición *necesaria*:

Condición 3: La inversión deberá poseer el beneficio social neto más alto entre todas las potenciales inversiones para las cuales las primeras dos condiciones son verdaderas.

En consecuencia, el Estado debería implementar un subsidio general para la educación superior sólo si se cumplen, simultáneamente, las tres condiciones. Ahora se procederá a evaluar los argumentos de quienes apoyan el subsidio general.

El primero es la existencia de externalidades positivas. El segundo, es la existencia de una restricción presupuestaria para individuos cuyos beneficios privados netos son positivos pero no tienen recursos para acceder a la educación superior (con lo que se beneficiarían del subsidio). Para simplificar la exposición, se discutirá cada argumento en forma separada. Inicialmente, se hará foco en la existencia de externalidades, asumiendo que no existen restricciones crediticias. Luego se realizará el proceso inverso. La coexistencia de estos problemas en la realidad no invalida el razonamiento utilizado al analizar cada problema separadamente.

Como se ha dicho, las externalidades son una especie de beneficio público, por lo que la existencia de externalidades positivas posibilitarían el cumplimiento de la condición 1. La presencia de externalidades produce mayores beneficios sociales netos sin producir mayores beneficios privados netos. Esto implica que, cuanto más grandes son las externalidades, mayor será la brecha potencial entre inversiones óptimas desde los puntos de vista privado y social. En consecuencia, la existencia de externalidades positivas validará la condición 2. Pero el razonamiento económico tradicional dice que para que se cumpla la condición 2, los individuos, al tomar su decisión de escolaridad, deberían ser relativamente sensibles a los costos. En otras palabras, la demanda de educación superior debería ser elástica con respecto al precio. Es la combinación de la existencia de externalidades positivas y de una demanda elástica lo que hace factible a la condición 2.

Para ver esto, considere el caso donde la demanda de educación es inelástica o insensible a los costos. Esto le ocurriría a gente que valore con tal magnitud los beneficios de una educación universitaria, que variaciones razonables en su costo no la disuadiría de invertir en ella. Bajo estas condiciones los subsidios no sirven, ya que la gente invertiría en educación aún en ausencia de éstos. Como los subsidios no cambian el comportamiento de los individuos que los reciben, pasan a ser una mera transferencia de recursos de los contribuyentes a un grupo social en particular. La existencia o no de externalidades positivas, no varía la ineficiencia de la política.

En cambio, cuando la demanda es elástica, la decisión de asistir o no a la universidad sí es sensible a los costos educativos. Esto es especialmente cierto cuando los incentivos no son lo suficientemente fuertes. En este caso, los individuos podrían invertir menos de lo socialmente deseado. Entonces, la existencia de una demanda elástica, ayuda a que se cumpla la segunda condición. Pero esto no es todo. Una demanda elástica también crea las condiciones para un subsidio efectivo, ya que una pequeña ayuda que reduzca costos podría generar los suficientes incentivos para que este grupo acceda a la universidad.

En suma, mientras que las externalidades positivas podrían ayudar al cumplimiento de la segunda condición, también debe asumirse que la demanda es lo suficientemente elástica. Bajo estas condiciones, el Estado podría implementar un subsidio general que resultaría en costos privados más bajos, y por tanto en mayores beneficios privados netos. El subsidio serviría para alinear intereses privados y públicos.

Sería interesante mirar qué pasa con las variaciones en la calidad educativa. Si las instituciones de educación superior difieren en la calidad de sus servicios, y si las de mejor nivel son más caras, entonces la demanda de calidad educativa sería elástica (aún si la de educación no lo fuese). Un estudiante estaría dispuesto a asistir a un peor centro de enseñanza siempre que éste sea más barato. En este caso, variaciones en el costo de la escolaridad no afectarían la decisión de asistir o no a la universidad, pero sí al nivel de calidad educativa de la institución elegida. Si una educación de alta calidad produce mayores externalidades positivas que una de baja calidad, entonces si bien un subsidio general no aumentaría la cantidad de universitarios, sí aumentará la proporción de estudiantes de buenas universidades y, por consiguiente, el monto de externalidades positivas que se producen.

Así, parece que la condición 2 pone de relieve tres hechos empíricos que deben ser demostrados por los partidarios del subsidio general. Primero, deben demostrar la existencia y relevancia de las externalidades positivas. Segundo, deben mostrar suficiente elasticidad, tanto en la demanda de educación superior como en la de calidad educativa. Tercero, deben mostrar que una educación de calidad produce mayores externalidades que una mediocre. Con respecto a esto último, una investigación realizada por Behrman y Birdsall (1983), indica que es la calidad de la educación (la calidad de enseñanza, el diseño del plan de estudios, el nivel de equipamiento en los centros educativos) y no sólo la cantidad (años de escolaridad) lo que mejor explica las diferencias en productividad y nivel de ingreso. Por consiguiente, una educación de calidad parecería, efectivamente, producir mayores externalidades que una mediocre.

El último obstáculo es la condición 3. Ésta implica que un subsidio general no debería justificarse aún si pudiera demostrarse que existen las externalidades, que las demandas son elásticas y que la calidad de la educación afecta el tamaño de las externalidades. Esta condición requiere también la prueba de que los beneficios sociales netos son relativamente mayores que aquellos producidos por inversiones alternativas que satisfagan las condiciones 1 y 2.

La segunda línea del argumento usado por los partidarios del subsidio general tiene que ver con la existencia de restricciones en materia crediticia que poseen ciertos individuos. Se ha definido a esta gente como aquellos individuos que disfrutarían los beneficios privados netos de la educación superior, pero que no tienen acceso a fondos suficientes para pagarla. Un subsidio general, que abarate los costos universitarios para todos, beneficiaría a este grupo. Sin embargo, el problema del subsidio general es la “fuga”⁴. Si la población universitaria potencial consiste tanto en individuos con restricciones presupuestarias como en aquellos carentes de éstas, un subsidio general induce el comportamiento socialmente deseado para los primeros, pero no es más que una transferencia de recursos hacia los últimos. Una posible solución para este problema, sería la de reemplazar el subsidio general por uno focalizado.

Para determinar la razonabilidad de este enfoque, sería conveniente volver a las tres condiciones necesarias. Como antes, para simplificar las cosas, podemos considerar el problema de la restricción presupuestaria descartando el de las externalidades. Y si éstas no existiesen, la condición 1 se satisfaría si se demostrara que la inversión en

⁴ Traducción del término inglés *leakage*.

educación produce beneficios privados lo suficientemente altos. Por otro lado, entre los costos sociales de la inversión se encuentran ahora las “fugas”. Éstas son gravámenes pagados por los contribuyentes que no producen ningún tipo de beneficios (ni públicos ni privados) por sobre aquellos que hubiesen existido de cualquier modo. Por lo tanto, el tamaño de las “fugas” tiene un impacto negativo en el monto del beneficio social neto.

De lo anterior se desprende que, para apoyar un subsidio general, se necesita evidencia de los siguiente: beneficios privados netos positivos, pocas “fugas”, dificultad para discriminar a aquellos que realmente necesitan el subsidio, y mayores beneficios sociales netos relativos con respecto a otros usos del dinero estatal.

Y DESDE LA PRÁCTICA...

Estudios recientes han demostrado que, contrariamente a lo que se ha creído hasta ahora, los sistemas educativos de muchos países en vías de desarrollo suelen incrementar, en vez de disminuir, las desigualdades en el ingreso⁵. En la práctica, si por razones financieras u otras los pobres tienen el acceso vedado a la educación secundaria y superior, el sistema educativo puede, en los hechos, no sólo perpetuar sino incrementar la inequidad existente⁶.

Existe una razón económica fundamental por la que uno podría sospechar esto, y es que los costos privados de educación primaria (en especial, desde la mirada del costo de oportunidad del trabajo infantil para las familias pobres), son mayores para los estudiantes de pocos recursos que para los más pudientes. Éstos se traducen en una menor tasa de retorno de la inversión en educación para una familia pobre. El mayor costo de oportunidad del trabajo para las familias necesitadas implica que, aún si los primeros años de educación fuesen gratuitos, éstos no dejarían de resultar costosos para la familia. Los niños en escolaridad primaria que trabajan, suelen compartir horarios con la escuela. Entonces, si un niño no puede trabajar porque está en la escuela, su familia sufrirá una pérdida en sus ingresos.

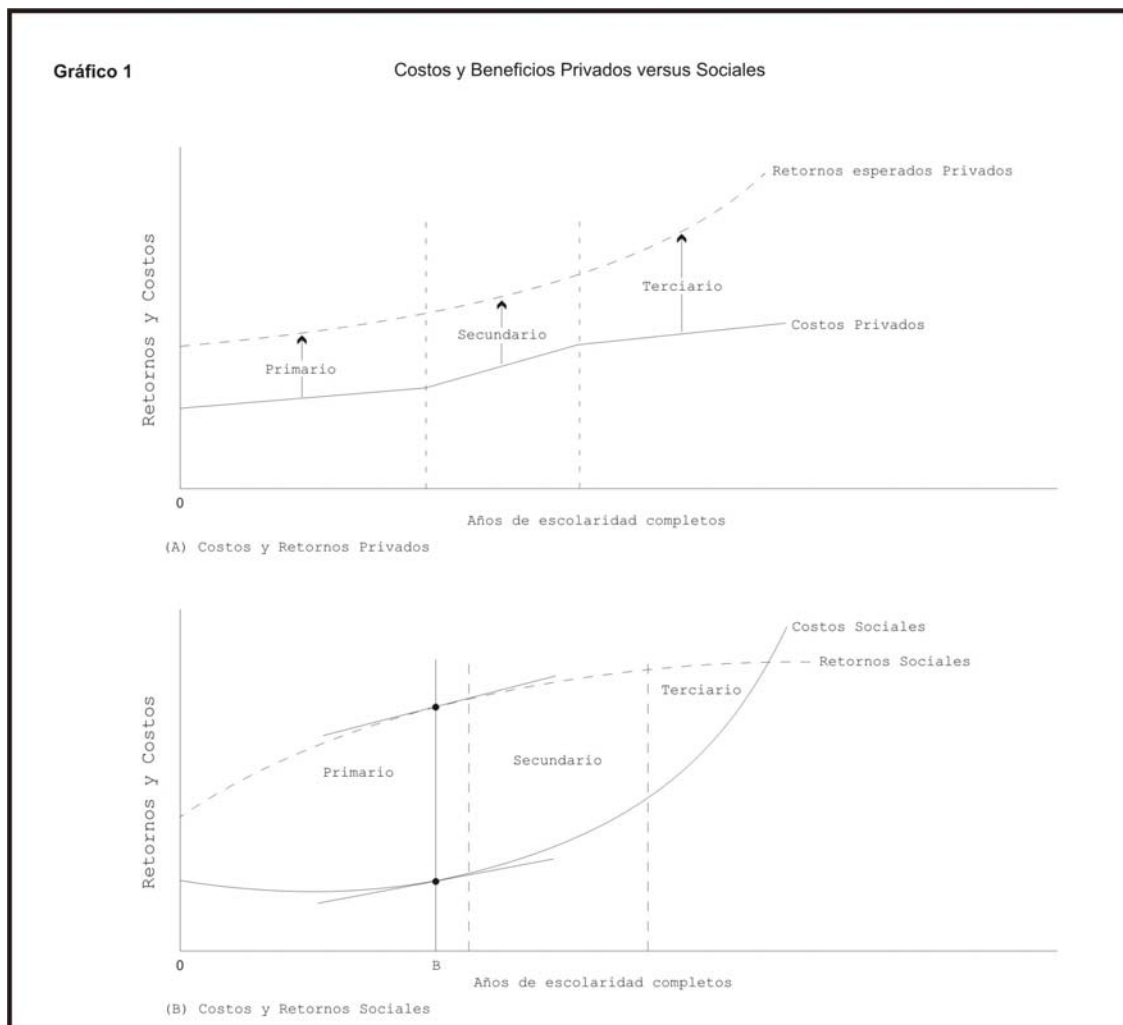
Como resultado de estos altos costos de oportunidad, la asistencia a clase y, por lo tanto, la *performance* escolar, tienden a ser mucho menores en los niños provenientes de las familias de bajos ingresos. Entonces, a pesar de la existencia de la escuela primaria universal y gratuita, en muchos países en vías de desarrollo los hijos de padres pobres suelen abandonar la escuela durante los primeros años.

En estos países, siguiendo a Todaro (1997), los costos educativos sociales (es decir, el costo de oportunidad de toda la sociedad), crecen más rápidamente a medida que los estudiantes ascienden en la escala educativa. Los costos privados (aquellos pagados por los propios alumnos), en cambio, crecen con más lentitud o, incluso, decrecen. Esta divergencia, entonces, produce una mayor demanda de educación avanzada, en comparación con aquella de educación básica.

⁵ Ver, por ejemplo, Jiménez (1986) y Alesina y Perotti (1994).

⁶ En Argentina, según Holm-Nielsen y Hansen (2003), la tasa de graduación secundaria fue 52%, acorde con sus vecinos latinoamericanos pero muy lejos del 80% promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). La principal razón de esta baja *performance*, fue el factor económico. De hecho, éste explica casi la mitad de la tasa de abandono.

El gráfico 1 ilustra esta situación. Además, muestra cómo la brecha puede conducir a un mal destino de recursos cuando los intereses privados reemplazan al criterio de inversión social.



Fuente: Michael Todaro (1997), *Economic Development*, Longman. Capítulo 9: "Human capital: Education and health in economic development", pp. 384.

En el gráfico 1.A, los retornos esperados privados y los costos actuales privados fueron medidos contra años completos de escolaridad. Puede verse que, a medida que el estudiante acumula mayor cantidad de años en la escuela, sus retornos esperados crecen a una tasa mayor que sus costos. En pos de maximizar la diferencia entre beneficios esperados y costos, la estrategia óptima para un estudiante, sería la de asegurarse la mayor escolaridad posible.

En la parte 1.B, lo que se mide contra años de escolaridad completa, son los retornos y costos sociales. La curva de beneficios sociales crece pronunciadamente al comienzo, reflejando las mejoras en los niveles de productividad que resultan de recibir

educación básica (por ejemplo, a través de la alfabetización y del manejo de nociones matemáticas). A continuación, el beneficio marginal social de años adicionales de escolaridad crece más lentamente, y la curva de retorno social comienza a enderezarse. Por el contrario, la curva de costo social muestra una pequeña tasa de crecimiento para los primeros años de escolaridad, y luego un crecimiento mucho mayor para los niveles educativos altos. Este rápido incremento en los costos marginales sociales de la educación post-primaria se debe, según Jiménez (1986), al hecho de que los países en vías de desarrollo suelen subsidiar la educación superior.

Del gráfico 1.B, se sigue que la estrategia óptima desde el punto de vista social (aquella que maximiza la tasa neta de retorno social de la inversión educativa), sería una que focalizara en proveer a todos los estudiantes de, al menos, B años de escolaridad. Más allá de los B años, los costos marginales sociales exceden a los beneficios marginales sociales, por lo que toda inversión educativa pública adicional producirá una tasa de retorno social neta negativa.

El gráfico 1 ilustra, por lo tanto, el conflicto inherente entre estrategias privadas óptimas e inversiones sociales óptimas; un conflicto que continuará existiendo hasta tanto las valoraciones sociales y privadas en inversión educacional diverjan.

Psacharopoulos ha calculado, durante los últimos treinta años, las tasas de retorno sociales y privadas para los tres niveles educativos⁷. El gráfico mostrado arriba, de hecho, se construyó en base a la información brindada en sus numerosas investigaciones. A continuación, se reproducirán tablas y gráficos con cifras actualizadas, recogidas de Psacharopoulos y Patrinos (2002). La tabla 1 contiene las tasas de retorno sociales y privadas a nivel regional. El gráfico 2 muestra los números mundiales, que también pueden verse en la tabla 1. La tabla 2, a diferencia de la 1, agrupa a los países no por regiones sino por nivel de ingreso *per capita* promedio. A los efectos de este trabajo, resulta más adecuado ya que se hizo referencia a los países “en vías de desarrollo”. Es decir, a aquellas naciones de “ingreso medio”. Los gráficos 3 y 4, por su parte, se basan en esta última tabla.

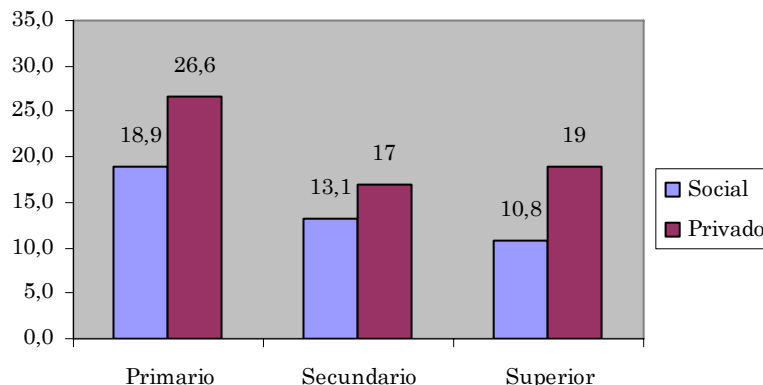
⁷ Una vez calculadas la rentabilidad social y la privada, es fácil determinar la diferencia entre ambas. Esa diferencia es lo que justifica, desde el punto de vista económico, la acción gubernamental. Si la rentabilidad social excede la privada, debe concluirse que el comportamiento irrestricto de los mercados privados no producirá tanta educación como sería deseable para la sociedad. Ello por cuanto los mercados privados basan sus decisiones en la rentabilidad privada, mientras que la sociedad debería basar las suyas en la rentabilidad social. De igual modo, si la rentabilidad social de la escuela primaria excede la de la educación superior, debe concluirse a su vez que la primera representa una mejor inversión social que la segunda.

TABLA 1*Retornos a la Inversión en Educación por Nivel Educativo, Promedios Regionales (%)*

Región	Social			Privado		
	Primario	Secundario	Superior	Primario	Secundario	Superior
Asia*	16,2	11,1	11,0	20,0	15,8	18,2
Europa/Medio Oriente/Norte de África	15,6	9,7	9,9	13,8	13,6	18,8
América Latina y el Caribe	17,4	12,9	12,3	26,6	17,0	19,5
OECD	8,5	9,4	8,5	13,4	11,3	11,6
África Subsahariana	25,4	18,4	11,3	37,6	24,6	27,8
Mundo	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Fuente: George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, "Returns to Investment in Education. A Further Update", World Bank Policy Research Working Paper 2881, September 2002

* No se incluyen los países miembros de la OECD

Gráfico 2. Retornos a la Inversión en Educación por Nivel Educativo

Fuente: George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, "Returns to Investment in Education. A Further Update", World Bank Policy Research Working Paper 2881, September 2002

De la comparación entre la tabla 1 y el gráfico 2, surgen dos observaciones. La primera, es que las cifras mundiales y latinoamericanas son muy parecidas. Esto implica que lo que se observa para el mundo, también se observa para América Latina. La segunda, tiene que ver con la existencia de un aparente patrón de comportamiento.

Si se observan las tasas de retorno sociales en el gráfico 2, se verá que la mayor tasa corresponde a la educación primaria (18,9), la segunda mayor a la secundaria (13,1) y, por último, se ubica la de educación superior (10,8). También se ve que la diferencia

entre la primera y la segunda es bastante marcada y mucho mayor que la existente entre la segunda y tercera, en una virtual paridad. Será bueno recordar esto para cuando se analice el gráfico 3.

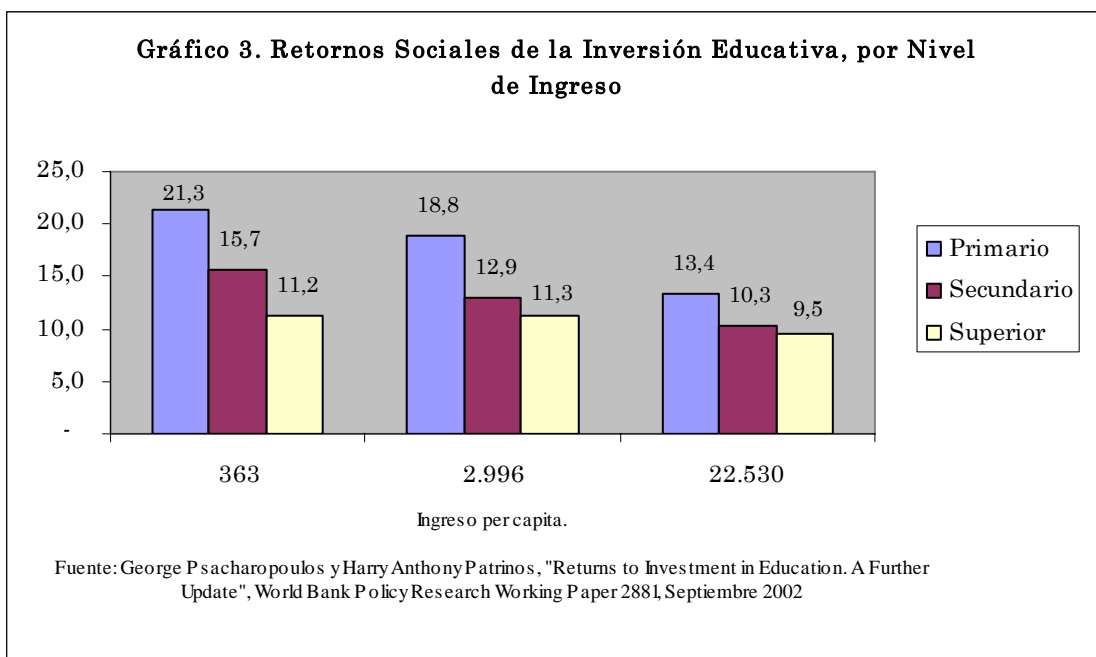
Cuando se hace foco en las tasas de retorno privadas, se ve que la educación primaria continúa liderando cómodamente (26,6) y que, al igual que en el caso anterior, el segundo y tercer lugar están muy parejos. Sin embargo, aquí se produce un intercambio en las posiciones. La segunda mayor tasa (19) corresponde a la educación superior. También será conveniente recordar esto para cuando se analice el gráfico 4.

De la tabla 2, como se dijo anteriormente, se desprenden los gráficos 3 y 4. Con lo cual, se la puede analizar directamente a través de éstos.

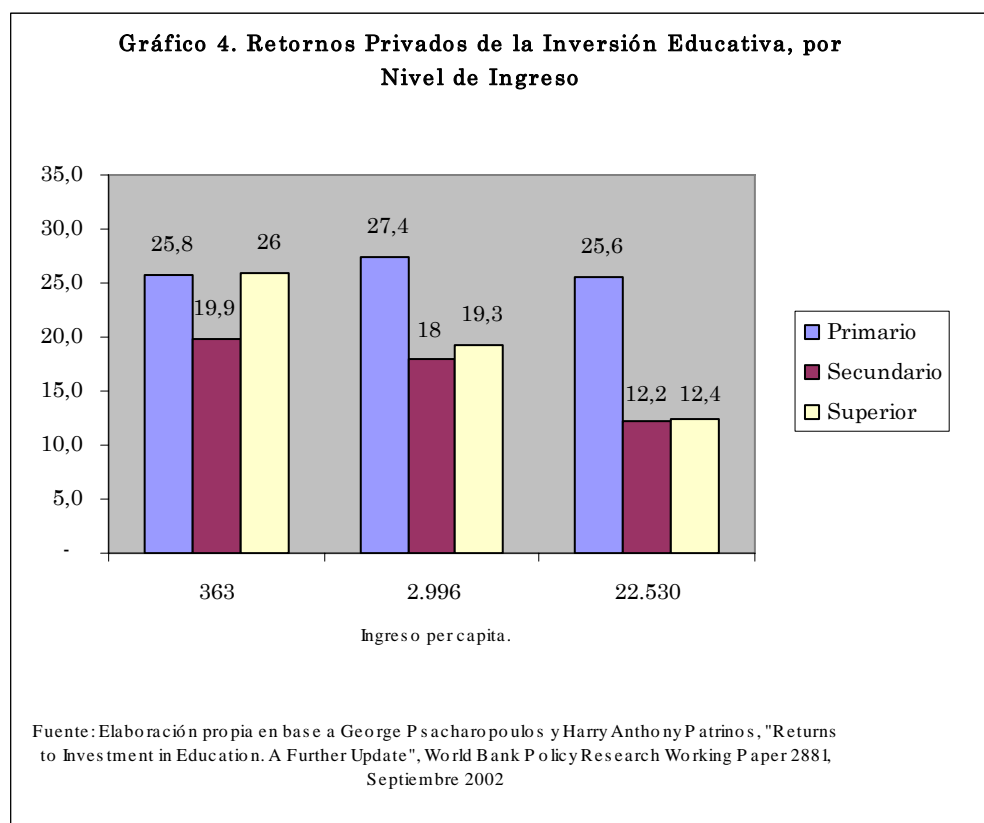
TABLA 2 *Retornos a la Inversión en Educación por Nivel Educativo, e Ingresos per capita Promedio (%)*

Ingresos	Media per capita (US\$)	Social			Privado		
		Primario	Secundario	Superior	Primario	Secundario	Superior
Altos (US\$9,266 o más)	22.530	13,4	10,3	9,5	25,6	12,2	12,4
Bajos (US\$755 o menos)	363	21,3	15,7	11,2	25,8	19,9	26,0
Medios (a US\$9,265)	2.996	18,8	12,9	11,3	27,4	18,0	19,3
Mundo	7.669	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Fuente: George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, "Returns to Investment in Education. A Further Update", World Bank Policy Research Working Paper 2881, September 2002



Cuando se observa el gráfico 3, lo primero que se nota es el patrón, que se repite para los tres grupos de ingreso. Al igual que en el gráfico 2, la mayor tasa de retorno corresponde a la educación primaria, la segunda a la secundaria y, por último, la universitaria. También, la diferencia entre la primera y la segunda es notoria, mientras que entre la segunda y tercera no tanto. Acerca de esto último, interesa hacer notar que a medida que se sube en la escala de ingresos, disminuye la diferencia de tasas entre la secundaria y la educación superior, llegando a ser de menos de un punto para el grupo de mayor ingreso (10,3 contra 9,5 por ciento). Por último, y siguiendo con la comparación entre los tres grupos de ingreso, se observa que para los países de ingreso medio (los en vías de desarrollo) la diferencia entre la tasa de retorno de la escuela primaria y la de la secundaria, es la mayor tanto en términos relativos como absolutos (5,9 puntos porcentuales). Esto no hace más que reforzar la importancia que tiene la educación primaria para estos países, tal como se explicó en el gráfico 1.



El gráfico 4, que contiene las tasas de retorno privadas, no tiene un patrón claro que se repita para los tres grupos de países. De todas maneras, esta sección del trabajo

se focalizó en los países en vías de desarrollo. Con lo cual, el análisis puede circunscribirse sólo al grupo de ingresos medios. Y, cuando se hace esto, se observa el mismo patrón del gráfico 2. La mayor tasa de retorno corresponde a la educación primaria (27,4), seguida de aquella correspondiente a la educación superior (19,3) y, por último, de la secundaria (18). Otra vez, la diferencia entre la primera y la segunda es de consideración, no así entre ésta y la tercera.

Ahora, sería interesante cruzar toda esta información con la provista en el gráfico 1. Al hacer esto, se concluye que los sectores públicos de los países en vías de desarrollo deberían asignar sus recursos en la educación primaria. La razón es muy simple: su retorno social no sólo es el mayor de los tres niveles, y por muy amplio margen, sino que, de los tres grupos de países considerados, es en los de ingreso medio donde la educación primaria produce mayores beneficios relativos.

II- EL SISTEMA UNIVERSITARIO EN EL MUNDO

América Latina es una de las últimas regiones del mundo donde todavía hay una mayoría de países en los que se subsidia el estudio de quienes pueden pagar. La UNESCO, calcula que el 80 por ciento de los estudiantes universitarios brasileños, el 70 de los mexicanos y el 60 de los argentinos pertenecen a los sectores más ricos de la sociedad⁸. Según Holm-Nielsen *et al.* (2005) -ver gráfico 5-, más del 30 por ciento de los estudiantes en las universidades estatales de México, Brasil, Colombia, Chile y la Argentina pertenecen al 20 por ciento más rico de la sociedad. En Brasil, un 72 por ciento de los estudiantes universitarios pertenecen al 20 por ciento con mayores recursos, mientras que sólo el 3 por ciento del cuerpo estudiantil está compuesto por jóvenes que provienen de los sectores más pobres. En México, la situación es bastante parecida, ya que el 70 por ciento de la población estudiantil universitaria proviene del quintil más rico de la sociedad y apenas el 7 de los quintiles de menor ingreso. En Colombia, la relación es 50 contra 16 y en Argentina, 35 a 19⁹.

Los autores del estudio explican este fenómeno, argumentando que los estudiantes de escuelas públicas de origen humilde llegan tan mal preparados a la universidad que la mayoría abandona sus estudios al poco tiempo de empezar¹⁰. Eso lleva a una situación paradójica, en la que los estudiantes adinerados están sobre

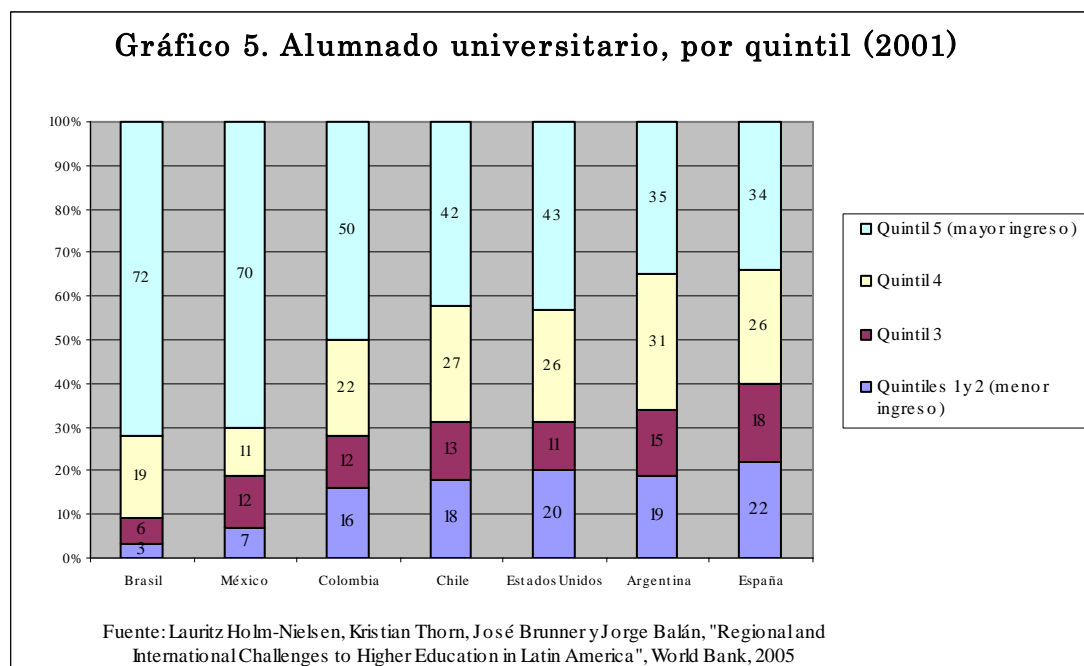
⁸ Información obtenida del artículo periodístico titulado “Relevamiento de la UNESCO: En Argentina, los pobres están muy lejos de la Universidad”, diario *La Nación*, 14 de julio de 2005.

⁹ Fernández Lamarra (2002) menciona una investigación de Toer (1998) acerca de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y los cursantes del CBC (Ciclo Básico Común). El perfil de los estudiantes de la UBA, según Toer, muestra que el 12,4% son de nivel socioeconómico alto; 35,1% medio alto; 39,8% medio bajo; y 12,7% bajo. Es decir, el 75% son de clase media –con leve predominio de la media baja- y el 12% son de clase alta o de clase baja. Además, aproximadamente el 50% proviene del secundario público y el otro 50% de escuelas privadas, predominantemente religiosas.

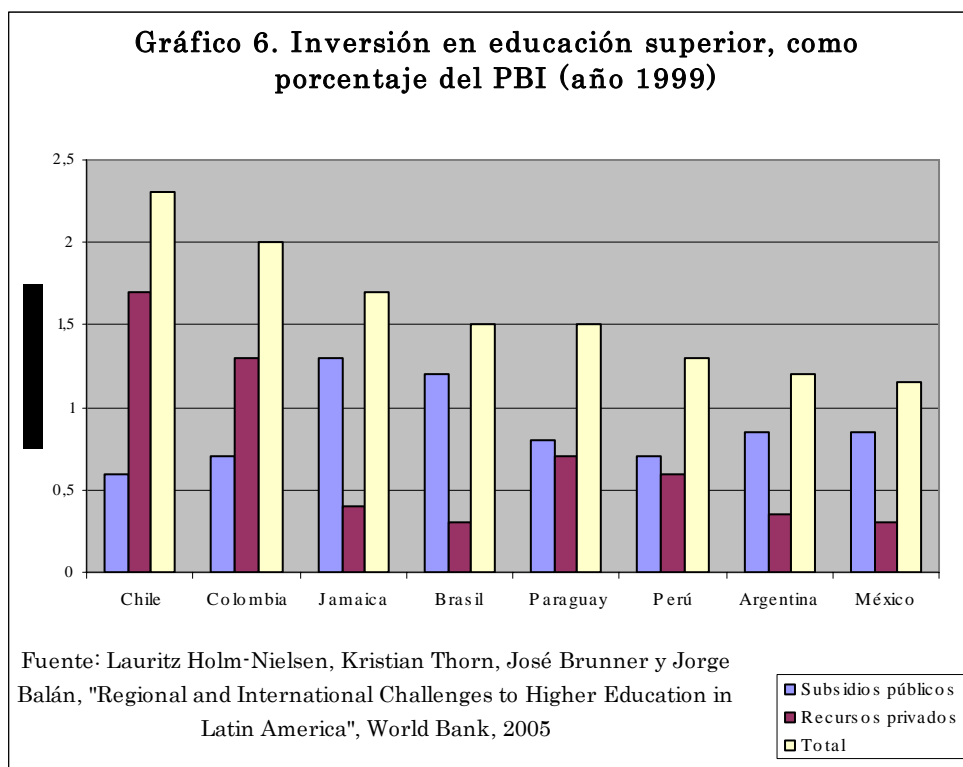
González Rozada y Menéndez (2002), por su parte, afirman que casi el 50% de los estudiantes de universidades públicas argentinas pertenecen al 20% más rico de la sociedad y que menos del 12% pertenece al 50% más pobre. Además, el 90% de los universitarios públicos tienen un ingreso *per capita* mayor a la media; y casi el 50% asistió a un secundario privado.

¹⁰ En Argentina, según Theiler (2005) y refiriéndose al año 1999, la tasa de abandono entre los alumnos del primer año de las universidades públicas fue superior al 40%. Esto, sumado a que en promedio tardan un 60% más de lo indicado en sus planes de estudio, hace que las tasas de graduación sean muy bajas. De hecho, los 280.000 ingresantes al sistema universitario estatal tuvieron como contrapartida sólo 38.400 graduados, lo que da una tasa de graduación del 14%. En las privadas, para el mismo año, hubieron 51.400 ingresantes y 13.500 graduados (26% de tasa de graduación). Según Holm-Nielsen y Hansen (2003), citando a Gaudin (2002), la tasa de abandono fue mayor al 30%. Y según Del Bello (2002), esta tasa fue cercana al 50% mientras que la tasa de graduación fue 19%. En el sector privado, por el contrario, la tasa de graduación fue 40%.

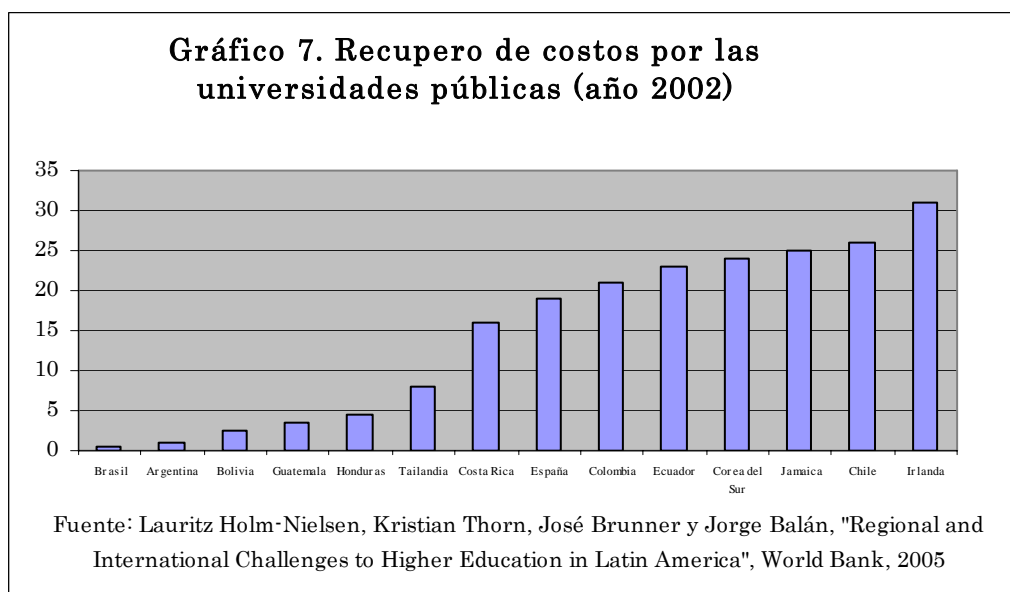
representados en las universidades gratuitas, por lo que el sistema “constituye una receta para aumentar la desigualdad”, concluye el informe del Banco Mundial.



Sería interesante, también, ver cuánto invierten estos países en educación superior y cuál es la composición de dichos recursos. El gráfico 6 es bastante elocuente, al mostrar la enorme ventaja que significa el hecho de complementar los subsidios públicos con contribuciones privadas. Chile y Colombia son dos claros ejemplos de esto. Ambos están entre los países latinoamericanos que menor cantidad de recursos públicos, como porcentaje del PBI (Producto Bruto Interno), asignan al financiamiento de la educación superior. Sin embargo, gracias a las enormes contribuciones privadas, presentan las inversiones relativas más altas en el rubro. El papel de los aportes privados no se agota aquí. También poseen el potencial de reducir la vulnerabilidad del sistema de educación superior ante las fluctuaciones en la inversión pública.



En los últimos tiempos, algunos países latinoamericanos han comenzado a cobrarle a aquellos estudiantes de alto poder adquisitivo. Por un lado, estos ingresos extra ayudan a aliviar el presupuesto público. Por otro, aseguran que los costos de la educación superior sean financiados por aquellos que disfrutan de sus beneficios. Por supuesto, y tal como muestra el gráfico 7, el monto sufragado por los estudiantes varía notablemente entre los países.



En Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Jamaica, el gasto financiado por el alumnado es similar al de Irlanda, Corea del Sur y España. En otros países de la región, como Bolivia, Guatemala y Honduras, el aporte estudiantil sigue siendo poco significativo. En Argentina y Brasil, los estudios de grado son financiados enteramente por el Estado. De todas maneras, tal como se ve en el gráfico 6, las universidades públicas latinoamericanas se financian, básicamente, a través de impuestos. Cualquier intento de reforma en este sentido choca, inevitablemente, con férreos obstáculos políticos¹¹.

En Europa, por el contrario, casi todos los países dejaron atrás la educación universitaria gratuita. Las universidades estatales de Gran Bretaña comenzaron a cobrar a sus estudiantes en 1997. En España, los estudiantes en todas las universidades públicas pagan, menos quienes vienen de hogares pobres, o de familias con más de tres hijos. El número de universitarios que no pagan aranceles en este país es de cerca de un 40 por ciento. La tendencia europea es hacia el pago de los estudios. De hecho, casi todos los países europeos financian alrededor del 20 por ciento de su presupuesto universitario con aranceles que cobran a sus estudiantes.

En China, por su parte, el gobierno gasta apenas el 2,1 por ciento de su PBI en educación, menos que casi todos los países latinoamericanos, según las cifras del PNUD¹². En 2003, las universidades chinas se financiaron en un 65 por ciento con fondos del Estado, y en un 35 por ciento con las cuotas que pagan sus alumnos. Sólo los estudiantes más pobres, la mayoría de ellos residentes en zonas rurales, no pagan por sus estudios. Y, en muchos casos, reciben subsidios adicionales para poder estudiar sin necesidad de trabajar al mismo tiempo.

Ahora bien, también existe un sistema mixto, como el de Australia, donde los jóvenes pueden estudiar gratuitamente pero deben pagar una vez que se gradúan y obtienen empleo. Las universidades australianas se financian en un 40 por ciento del presupuesto estatal, otro 40 de los pagos que hacen los graduados una vez que alcanzan un cierto nivel salarial, y el 20 por ciento restante de la venta de servicios al sector privado.

¹¹ En 1999, por ejemplo, un intento de arancelar la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) tuvo que ser abortado debido a una importante huelga estudiantil. Algo similar, aunque de menores proporciones, ocurrió a mediados de marzo de 2001, en Argentina. Algunas manifestaciones de protesta bastaron para que dimitiese gran parte del gabinete (entre ellos, el ministro de Economía) del Presidente Fernando De la Rúa.

¹² PNUD (2003); pp. 295.

III- PROPUESTAS PARA ARGENTINA

En la sección anterior, se mostró que en el mundo existen dos alternativas al sistema universitario estatal. Por un lado está el sistema mixto, como el implementado por Australia. Por otro, el arancelado. Este *paper* analiza esta última alternativa. De hecho, el propósito de la sección es mostrar posibles aranceles, a fin de ejemplificar lo dicho hasta ahora. Pero antes de dar comienzo a las propuestas, cabría preguntarse en qué se utilizará este nuevo ingreso. La respuesta sintética es que se lo puede emplear de varias maneras. Por un lado, puede aumentarse el número de becas (no sólo universitarias, sino también primarias y secundarias). Otra alternativa sería aumentar la calidad de enseñanza, por ejemplo, contratando profesores mejor capacitados. Una tercera, podría ser la de bajar impuestos que compensen los nuevos recursos provistos por el arancel. Una cuarta sería, sencillamente, una combinación de las otras tres. A continuación, se muestran dos tablas que servirán de ayuda.

La tabla 3 muestra cuánto les costó a los contribuyentes argentinos cada universitario estatal en el período 2002-2005¹³. Se eligió el año 2005 porque es el último para el que se cuenta con información estadística. Y el 2002, porque los presupuestos están en pesos corrientes¹⁴.

La tabla 4 provee información acerca de las becas asignadas por el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)¹⁵. A diferencia de la tabla 3, también contiene datos del año 2006 puesto que la cantidad de becas para el año n se determinan en el año $(n-1)$.

¹³ El término “universitario estatal” corresponde tanto a los estudiantes de las universidades como a los de institutos universitarios de gestión estatal.

¹⁴ Desde 1991 hasta 2001 rigió en Argentina el régimen de Convertibilidad, mediante el cual un peso argentino equivalía a un dólar norteamericano. Es por esto que los “pesos” de 2001 no son comparables con los “pesos” de 2002 en adelante.

¹⁵ El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), creado en 1996, tiene como principal objetivo promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior, a través de la implementación de un sistema de becas que facilite el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado. Asimismo, en este último período el Programa se propuso específicamente conseguir otros objetivos tales como: (i) Favorecer el acceso y/o permanencia en la universidad de grupos de estudiantes con particulares condiciones de vulnerabilidad: indígenas, discapacitados, mayores a 30 años, etc; y (ii) contribuir al desarrollo del país, promoviendo la formación de recursos humanos en carreras que resultan prioritarias desde una estrategia de crecimiento económico. Los alumnos que resultan elegidos para percibir la beca, perciben una suma de 2500 pesos anuales. La beca puede ser renovada cada año, si los alumnos beneficiados mantienen la misma regularidad y promedio exigido para el ingreso al programa.

TABLA 3 *¿Cuánto costó cada universitario estatal?*

Años	Alumnos	Presupuesto total <i>(en millones de \$ corrientes)</i>	Presupuesto por alumno <i>(en \$ corrientes)</i>
2002	1.257.485	1.634	1.299
2003	1.273.736	1.978	1.553
2004	1.299.078	2.147	1.653
2005	1.285.625	2.873	2.235

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 1999-2003, 2004 y 2005

TABLA 4 *Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU)*

Años	Becas asignadas	Presupuesto total <i>(en \$ corrientes)</i>	Presupuesto por alumno <i>(en \$ corrientes)</i>
2002	3.076	7.690.000	2.500
2003	2.726	6.815.000	2.500
2004	3.485	8.712.500	2.500
2005	4.799	11.997.500	2.500
2006	6.529	16.322.500	2.500

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 1999-2003, 2004 y 2005

Sólo resta saber el porcentaje de alumnos universitarios que no pueden pagar ningún tipo de arancel porque provienen de hogares pobres o indigentes. Éste, según el Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias, es de 12,7 por ciento. Sin embargo, también puede tomarse el porcentaje de estudiantes provenientes de hogares con ingresos inferiores a los 1750 pesos, establecidos por el PNBU como tope de ingresos para que un alumno pueda solicitar beca. Para el año 2005, se trata del 52,9 por ciento. Ésta no será la única disyuntiva. ¿Cuánto cuesta, realmente, un alumno: lo que dice la tabla 3 o el monto de beca de la tabla 4?

A continuación, se explicitarán todas las políticas posibles para el caso de que exista un 12,7 por ciento de alumnos necesitados, teniendo en cuenta lo siguiente. Premisa número uno: los pobres no pagan. Premisa número dos: sin importar el monto

usado como costo por alumno, la beca, si hubiere, siempre será de 2500 pesos. De esta manera, se procede a enumerarlas¹⁶:

Política 1: Bajo ésta, los alumnos aportantes deben financiar lo que ellos mismos cuestan a la sociedad, y subvencionar a aquellos que no pueden costearse sus estudios. En este caso, se considera que el Estado no otorga becas y que el costo por alumno es el que figura en la tabla 3 para el año 2005. Por lo tanto, se desprende que cada estudiante deberá pagar una cuota de 213 pesos por mes, lo que equivale a 2560 pesos por año.

Política 2: El concepto es similar al de la política 1. Sólo varía en el costo por estudiante. A diferencia de la política anterior, donde se tomaba como valor de referencia el monto presupuestario por alumno, aquí se usa el valor de beca (2500 pesos anuales). La mensualidad, en este caso, será mayor porque la beca es 265 pesos más cara¹⁷. Ahora, la cuota es de 239 y la anualidad, de 2864 pesos.

Política 3: Idéntica a la política 1, varía sólo en el hecho de que se toman en cuenta las becas asignadas por el Estado que figuran en la tabla 4. Es decir que, para el año 2005, habrá 4799 alumnos que serán financiados por el Estado, recibiendo 2500 pesos anuales en concepto de beca. El resto de ese 12,7 por ciento de alumnado pobre, será sostenido por los alumnos que abonan el arancel. A diferencia de los “becados”, éstos cuestan 2235 pesos al año. Por lo tanto, quienes aporten deberán costearse sus 2235 pesos y los 2235 de los aportantes que no reciben beca. Esto se traduce en una cuota de 212 pesos y un aporte anual de 2549 pesos.

¹⁶ Una posible política, que no se analiza aquí por su imposibilidad de cuantificar, es la siguiente. Podría crearse una base de datos en la que figure cuánto abonaba de cuota el aspirante universitario, cuando éste concurría al colegio secundario. En base a ésta, se aplicaría una tasa arbitraria. La ventaja de esta alternativa es su equidad, ya que aquellos provenientes de la escuela pública no pagarían costo alguno. A su vez, ayudaría a discriminar entre aquellos estudiantes de clase media y aquellos de clase alta, a través de la información brindada por el monto de su matrícula secundaria. Y, además, todos resultan beneficiados ya que terminarían pagando menos que lo que solían en su secundario. La gran desventaja es su complejidad, lo que la convierte, virtualmente, en imposible de llevar a cabo.

¹⁷ Esta diferencia podría interpretarse de manera tal que, en caso de que hubiese suficiente presupuesto, cada alumno costaría al Estado (y, por consiguiente, a los contribuyentes) al menos 2500 pesos anuales.

Política 4: Idéntica a la política 2, pero aquí el Estado otorga becas (en el mismo sentido que en la política 3). La cuota obtenida es de 239 pesos, o sea, 2853 pesos al año.

Política 5: Ahora, la pregunta es qué pasaría si la sociedad decidiese seguir invirtiendo lo que hasta ahora. O sea, los 2235 pesos por alumno y las 4799 becas de 2500 pesos cada una. Lo que sucederá es que los alumnos pudientes sólo deberán subvencionar a aquellos estudiantes pobres que no reciben beca, pero sólo por los 265 pesos de diferencia que existen entre el valor de la beca y el costo del alumno. En consecuencia, deberán pagar 37 pesos anuales.

Política 6: Siguiendo la línea argumentativa de la política anterior, ¿qué pasaría si se tomase como verdadero costo por alumno los 2500 pesos de beca anuales?. En este caso, los estudiantes arancelados deberán, además de lo pagado en la política 5, hacerse cargo de los 265 pesos de diferencia entre lo que paga el Estado por ellos y lo que en realidad cuestan. Esto brinda la suma de 302 pesos por año, a razón de 25 pesos mensuales.

El razonamiento utilizado en el diseño de estas políticas no varía para el caso de que, en lugar del 12,7 por ciento, se considere que el 52,9 por ciento del alumnado no puede afrontar el arancel. Por lo tanto, no tiene sentido explicar nuevamente las propuestas de política. Simplemente, se mostrarán las cifras contenidas en la tabla 6. La tabla 5, por su parte, presenta un resumen esquemático de lo enunciado hasta ahora¹⁸.

Ahora bien, el objetivo de esta sección era mostrar las posibles políticas públicas, tanto a nivel conceptual como en términos cuantitativos. Cuando se habla de arancelar la educación superior, es importante establecer el rango en que se ubicaría el arancel, para saber si es factible de implementar o no. Y a este respecto, todos los valores obtenidos parecen razonables, los cuales refuerzan los argumentos de la sección primera. También, es cierto que estas cifras pueden perder cierto valor para el Estado, puesto que éste debería fijar las cuotas vigentes durante el año $(n+1)$ en el año n . Sin embargo, podría solucionar este problema proyectando las variables que no controla.

¹⁸ Los valores, de ambas tablas, menores a 0,5 fueron llevados hacia el entero inmediato inferior. En cambio, los valores mayores o iguales a 0,5, hacia el entero inmediato superior.

Sería bueno recordar qué variables importan para calcular las cuotas y quién las controla.

1. Becas del PNBU: Dependen del Estado.
2. Cantidad de alumnos: Ésta es una variable que el Estado no controla y que es aleatoria. Una posible forma de proyectarla podría ser utilizando la tasa de crecimiento promedio de los últimos años. Otra posibilidad sería utilizar la última tasa de crecimiento y suponer que se va a repetir. El problema es que no existe una explicación para justificar el por qué de estas sugerencias, dada la naturaleza de la variable.
3. Presupuesto: Depende enteramente del Estado.
4. Composición de la demanda de educación superior: Saber esto es vital porque muestra cuántos alumnos no pueden pagar el arancel. Lamentablemente, surgen los mismos inconvenientes que con la cantidad de alumnos y su predicción se vuelve difícil. Una posibilidad es utilizar el porcentaje de alumnos pobres o alumnos en condiciones de pedir beca que se tenga como último dato. Es decir, lo que se hizo en este trabajo. Otra alternativa podría ser proyectar el índice de pobreza nacional y utilizarlo como *proxy*. Otra vez, se carece de una explicación para sostener esta sugerencia.

Para resolver estos problemas, el Estado podría calcular, como se hizo aquí, el valor de la cuota con todas las variables como dato y ponerlas en vigencia. Entonces, los valores se irían actualizando a medida que también lo hagan los datos. Es verdad que habría un desfase y que por tanto se cometerían errores. Pero también los habría en el caso de que se proyecten las variables.

TABLA 5	Alumnos totales	Alumnos arancelados	Alumnos financiados	Costo por alumno <i>(en \$ corrientes)</i>	Anualidad por aportante <i>(en \$ corrientes)</i>	Mensualidad por aport. <i>(en \$ corrientes)</i>
Política 1	1.285.625	1.122.350	163.275	2.235	2.560	213
Política 2	1.285.625	1.122.350	163.275	2.500	2.864	239
Política 3	1.285.625	1.122.350	158.476	2.235	2.549	212
Política 4	1.285.625	1.122.350	158.476	2.500	2.853	238
Política 5	1.285.625	1.122.350	158.476	2.235	37	3
Política 6	1.285.625	1.122.350	158.476	2.500	302	25

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 1999-2003, 2004 y 2005

TABLA 6	Alumnos totales	Alumnos arancelados	Alumnos financiados	Costo por alumno <i>(en \$ corrientes)</i>	Anualidad por aportante <i>(en \$ corrientes)</i>	Mensualidad por aport. <i>(en \$ corrientes)</i>
Política 1	1.285.625	605.529	680.096	2.235	4.745	395
Política 2	1.285.625	605.529	680.096	2.500	5.308	442
Política 3	1.285.625	605.529	675.297	2.235	4.745	395
Política 4	1.285.625	605.529	675.297	2.500	5.308	442
Política 5	1.285.625	605.529	675.297	2.235	296	25
Política 6	1.285.625	605.529	675.297	2.500	561	47

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de Estadísticas Universitarias 1999-2003, 2004 y 2005

IV- UNA MIRADA DESDE LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA¹⁹

Mucha gente piensa, todavía, que arancelar las universidades estatales, es una medida que aumenta la inequidad y que, incluso, roza la inmoralidad. Desde la técnica, se demostró que esto no es así. Pero, ¿qué diría la Doctrina Social de la Iglesia Católica (DSI) al respecto? Para saberlo, podrían analizarse las propuestas de la sección anterior a la luz de los principios del *bien común*, de *subsidiaridad* y de *solidaridad*, una suerte de “brújulas” éticas para todo católico.

Por *bien común* se entiende “al conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”²⁰. Toda sociedad que quiera estar al servicio del hombre deberá buscar el bien común. “La responsabilidad de edificar el bien común compete, además de las personas particulares, también al Estado, porque el bien común es la razón de ser de la autoridad política. [...]. La persona concreta, la familia, los cuerpos intermedios no están en condiciones de alcanzar por sí mismos su pleno desarrollo; de ahí deriva la necesidad de las instituciones políticas, cuya finalidad es hacer accesibles a las personas los bienes necesarios –materiales, culturales, morales, espirituales- para gozar de una vida auténticamente humana.”²¹ Dicho esto, queda claro que las propuestas efectuadas cumplen dicho principio. Procurar, efectivamente, que los que tienen paguen (y subsidien a aquellos que no para que puedan educarse), sin duda va en este sentido. También queda claro que el Estado debe tener un rol activo en la promoción del bien común, asegurando el cumplimiento de los derechos del hombre. Uno de esos, es el derecho a la educación. Mientras existan niños y adolescentes que deban abandonar por

¹⁹ El Papa Juan Pablo II, en el punto 41 de su encíclica *Sollicitudo rei socialis*, la define así: “La doctrina social de la Iglesia no es una `tercera vía´ entre el capitalismo liberal y el colectivismo marxista, y ni siquiera una posible alternativa a otras soluciones menos contrapuestas radicalmente, sino que tiene una categoría propia. No es tampoco una ideología, sino la cuidadosa formulación del resultado de una atenta reflexión sobre las complejas realidades de la vida del hombre en sociedad y en el contexto internacional, a la luz de la fe y la tradición eclesial. Su objetivo principal es interpretar esas realidades, examinando su conformidad o diferencia con lo que el Evangelio enseña del hombre y su vocación terrena y, a la vez, trascendente, para orientar en consecuencia la conducta cristiana. Por tanto, no pertenece al ámbito de la ideología, sino al de la teología y, especialmente, de la teología moral.”

²⁰ Pontificio Consejo de Justicia y Paz (2005); pp. 115.

²¹ Pontificio Consejo de Justicia y Paz (2005); pp. 117.

cuestiones económicas la primaria y secundaria, respectivamente, subsidiar la universidad no sólo es una mala política: es una inmoralidad.

La subsidiaridad está entre las directrices más constantes y características de la Doctrina Social de la Iglesia. Conforme al *principio de subsidiaridad*, “todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda respecto a las menores. [...]. El principio de subsidiaridad protege a las personas de los abusos de las instancias sociales superiores e insta a estas últimas a ayudar a los particulares y a los cuerpos intermedios a desarrollar sus tareas. Este principio se impone porque toda persona, familia y cuerpo intermedio tiene algo de original que ofrecer a la comunidad”²². Con el principio de subsidiariedad, como ha resaltado reiteradas veces Juan Pablo II, contrastan las formas de centralización, burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado. “Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por las lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos”²³. Aquí también puede verse el cumplimiento de lo sugerido. La burocracia estatal, empeñada en dar educación universitaria gratuita, en realidad está perjudicando a los más humildes (a quienes, en teoría, busca ayudar). Con el sistema de universidad paga y el consiguiente alivio impositivo a la sociedad, se le estaría devolviendo la libertad de elegir a toda la sociedad, incluyendo a los estratos más bajos. Un peso más en sus bolsillos, podría determinar que los más pequeños asistan y terminen la escuela primaria.

El *principio de solidaridad*, por su parte, implica “que los hombres de nuestro tiempo cultiven aún más la conciencia de la deuda que tienen con la sociedad en la cual están insertos: son deudores de aquellas condiciones que facilitan la existencia humana, así como del patrimonio, indivisible e indispensable, constituido por la cultura, el conocimiento científico y tecnológico, los bienes materiales e inmateriales, y todo aquello que la actividad humana ha producido. Semejante deuda se salda con las diversas manifestaciones de la actuación social, de manera que el camino de los hombres no se interrumpa, sino que permanezca abierto para las generaciones presentes y futuras, llamadas unas y otras a compartir,

²² Pontificio Consejo de Justicia y Paz (2005); pp. 127.

²³ Juan Pablo II (1991); 48.

en la solidaridad, el mismo don”²⁴. La interpretación que puede hacerse de estas palabras es que los hacedores de políticas públicas deberían diseñarlas con responsabilidad social. Ellos han sido “bendecidos” al ocupar tan importante cargo en la sociedad y eso debe ser correspondido con acciones que miren el bien común. Una política universitaria como la que tiene nuestro país va en contra de este precepto. La razón estriba en su inequidad demostrada. Muy por el contrario, cualquiera de las políticas propuestas, cumplen con el mandato solidario, al abrir el sistema de educación superior a los que menos tienen a través del aumento de becas universitarias. Y, también, al brindar a los niños necesitados ayudas extras para que no abandonen la primaria.

²⁴ Pontificio Consejo de Justicia y Paz (2005); pp. 134.

CONCLUSIÓN

En el primer capítulo, al utilizar la lógica económica tradicional, se identificaron tres condiciones necesarias para apoyar un subsidio general a la educación superior. Hacia el final de la sección, quedó demostrado que la primer condición podría ser cumplida; que la segunda muy difícilmente y que la tercera, aún más. Por consiguiente, desde el plano teórico no existe una razón fuerte que justifique dicha política pública. Y tampoco pareciera existir desde el empírico, ya que la tasa de retorno social de la educación primaria no sólo es la mayor de los tres niveles educativos (y por muy amplio margen) sino que, además, de los tres grupos de países considerados, es en los de ingreso medio (como la Argentina) donde la educación primaria produce mayores beneficios relativos.

Por otro lado, la mayoría del mundo civilizado arancela sus universidades a través de numerosas variantes, como los llamados sistemas universitarios “mixtos”. En Argentina, de hecho, podrían implementarse seis políticas alternativas que implicarían cuotas de entre 3 y 442 pesos mensuales.

Por último, se demuestra que las propuestas hechas en este trabajo, no sólo son eficientes, sino que además son éticamente deseables desde la óptica de la Doctrina Social de la Iglesia Católica.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto (1994); “The political economy of growth: a critical survey of the recent literature”; *World Bank Economic Review* 8.
- Behrman, Jere; Birdsall, Nancy (1983); “The quality of schooling: quantity alone is misleading”; *American Economic Review* 73.
- Bloom, David; Sevilla, Jaypee (2004); “Should there be a general subsidy for higher education in developing countries?”; pp. 137-150; *JHEA/RESA* Vol.2; N° 1.
- Conferencia Episcopal Argentina (1992); Catecismo de la Iglesia Católica.
- Fernández Lamarra, Norberto (2002); “La educación superior en la Argentina”; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina; Secretaría de Políticas Universitarias.
- Giovagnoli, Paula; Fiszbein, Ariel; Patrinos, Harry Anthony (2005); “Estimating the returns to education in Argentina: 1992-2002”; Working Paper 3715; World Bank.
- González Rozada, Martín; Menéndez, Alicia (2002); “Public university in Argentina: Subsidizing the rich?”; *Economics of Education Review*.
- Grupo Especial sobre educación superior y sociedad (2000); La educación superior en los países en vías de desarrollo: Peligros y promesas; World Bank.
- Holm-Nielsen, Lauritz; Hansen, Thomas Nikolaj (2003); “Education and skills in Argentina: Assessing Argentina’s stock of human capital”; World Bank; *International Conference on Argentinean Higher Education 2003*; Buenos Aires; Argentina.
- Holm-Nielsen, Lauritz; Thorn, Kristian; Brunner, José Joaquín; Balán, Jorge (2005); “Regional and international challenges to higher education in Latin America”; pp. 39-70; Higher education in Latin America: the international dimension; World Bank.
- Jiménez, Emmanuel (1986); “The public subsidization of education and health in developing countries: A review of equity and efficiency”; *World Bank Research Observer* 1.
- Juan Pablo II (1991); Carta Encíclica *Centesimus annus*.
- Juan Pablo II (1988); Carta Encíclica *Sollicitudo rei socialis*.

- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina (2004); Secretaría de Políticas Universitarias; Anuario de Estadísticas Universitarias 1999-2003; pp. 25, 31, 143 y 214.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina (2005); Secretaría de Políticas Universitarias; Anuario de Estadísticas Universitarias 2004; pp. 21, 22, 43, 45, 73, 75, 147, 173, 175, 197, 198, 199, 200, 201 y 203.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina (2006); Secretaría de Políticas Universitarias; Anuario de Estadísticas Universitarias 2005; pp. 16, 18, 82, 84, 168, 169, 172, 210, 228, 234, 235, 239, 240.
- Partnership for Educational Revitalization in the Americas (PREAL) Advisory Board (2005); “Quantity without quality: A report card on education in Latin America”.
- PNUD (2003); Human Development Report.
- Pontificio Consejo de Justicia y Paz (2005); Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia.
- Psacharopoulos, George (1996); “Economics of education: A research agenda”; *Economics of Education Review*; Vol. 15; Nº 4.
- Psacharopoulos, George (1995); “The profitability of investment in education: Concepts and methods”; World Bank Human Capital Operations Policy Working Paper 63.
- Psacharopoulos, George; Patrinos, Harry Anthony (2002); “Returns to investment in education: A further update”; Working Paper 2881; World Bank.
- “Relevamiento de la UNESCO: En Argentina, los pobres están muy lejos de la Universidad”; *La Nación*; Buenos Aires; 14 de julio de 2005.
- Schiefelbein, Ernesto (1995); “Education reform in Latin America and the Caribbean: An agenda for action”; World Bank; *Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean* 1995; Río de Janeiro; Brasil.
- Theiler, Julio César (2005); “Internationalization of higher education in Argentina”; pp. 71-110; Higher education in Latin America: the international dimension; World Bank.
- Todaro, Michael (1997); Economic Development; Longman. Capítulo 9: “Human capital: Education and health in economic development”.
- “Universidad: Entran diez, pero ocho no se reciben”; *Clarín*; Buenos Aires; 10 de abril de 2005.

- Wolff, Laurence; de Moura Castro, Claudio (2003); “Education and training: the task ahead”; pp. 181-212; After the Washington Consensus.
- Wolff, Laurence; de Moura Castro, Claudio (2001); “Public or private education for Latin America? That is the (false) question”; Inter-American Development Bank.



Pontificia Universidad Católica Argentina

“Santa María de los Buenos Aires”

Facultad de Ciencias Sociales y Económicas ***Departamento de Economía***

Ediciones Documentos de Trabajo:

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, *“Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe”*, Noviembre de 2005.
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, *“La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina”*, Diciembre de 2005.
- Nº 3: González Fraga, Javier A., *“La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch”*, Marzo de 2006.
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., *“Turismo y Desarrollo Económico”*, Abril de 2006
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, *“Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina”*, Mayo de 2006
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, *“Search Theory and Unemployment”*, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, *“Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation Methods”*, Junio de 2006.
- Nº 8: Molteni, Gabriel, *“Desempleo y Políticas del Mercado Laboral. Análisis internacional de políticas públicas: Algunos casos exitosos”*, Julio de 2006.
- Nº 9: Genco, Fernando, *“Duración de los Sistemas de Tipo de Cambio: Bretton Woods, un punto de inflexión”*, Agosto de 2006.
- Nº 10: O'Connor, Ernesto, *“Algunas Consideraciones acerca de la Eficiencia del IVA en la Argentina”*, Septiembre de 2006.
- Nº 11: Millán Smitmans, Patricio, *“Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público”*, Octubre de 2006.

- Nº 12: Resico, Marcelo, *“Las Reformas Económicas y la Modernización del Estado”*, Noviembre de 2006.
- Nº 13: Díaz, Cecilia, *“Universidades Indianas del Período Colonial”*, Noviembre de 2006.
- Nº 14: Dagnino Pastore, José M., *“Los Efectos Económicos de la Promoción Regional”*, Marzo de 2007.
- Nº 15: Valsecchi, Francisco, *“La Reconstrucción de la Ciencia Económica sobre el Fundamento Ético-Cristiano”*. *“El Sentido de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina”*. Prólogo de Patricio Millán., Junio de 2007.
- Nº 16: Ciocchini, Francisco y Molteni, Gabriel, *“Medidas alternativas de la pobreza en el Gran Buenos Aires 1995-2006”*, Julio de 2007