



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Area de Estudios de Educación Superior

La gestión financiera de la educación superior

Nº 97

José A. Delfino

Departamento de Investigaciones

Noviembre 2002

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Delfino, José A. (2002). La gestión financiera de la educación superior.

Documento de Trabajo N° 97, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/97_delfino.pdf

Introducción

La estructura del financiamiento de la educación superior en el mundo es variada pero fundamentalmente descansa en el aporte de fondos públicos, que los gobiernos realizan por varias razones. En primer lugar, porque consideran que la educación es una *necesidad meritatoria*, vale decir un bien cuya difusión debiera estimularse porque su demanda es inferior a la que resultaría si las personas pudieran expresar adecuadamente sus preferencias. Como se piensa que en muchos casos los individuos no están dispuestos a invertir en su propia educación porque no alcanzan a valorar los beneficios potenciales que proporciona (como también suele ocurrir con la salud o la vivienda), el financiamiento público se utiliza para inducir el nivel que la comunidad juzga apropiado.

En segundo lugar, porque también entienden que aquella no solo permite alcanzar mayores beneficios a quienes estudian, sino que favorece indirectamente a toda la comunidad, pues prepara a los ciudadanos para el adecuado funcionamiento de la sociedad, aumenta su capacidad para adaptarse a los cambiantes requerimientos de los mercados laborales modernos, y en general ayuda a desarrollar los talentos necesarios para ejercer el liderazgo en actividades productivas, intelectuales y políticas. Como los individuos no pueden apropiarse de estos *beneficios externos*, los gobiernos contribuyen a financiar la educación para que sus niveles no sean inferiores a los socialmente óptimos¹.

Finalmente, porque también creen que mejora la *igualdad de oportunidades*. Como una mayor educación generalmente proporciona ingresos más elevados, el financiamiento público permite acceder a ella a individuos que provienen de los sectores económicamente menos privilegiados (porque si tuvieran que pagar probablemente no lo harían) y por ese motivo constituye un importante instrumento de promoción económica y social. Los ingresos medios de las personas ocupadas por nivel de educación estimados por el INDEC (1996) aportan evidencias concretas en esta dirección, porque muestran que los graduados universitarios ganan en promedio el doble que quienes tienen estudios secundarios y tres veces más que los que sólo completaron el nivel primario, por ejemplo.

Los países avanzados destinan gran cantidad de recursos a la educación superior, porque el gasto total de fuentes públicas y privadas equivale, en promedio, al 1,5% del PIB². Algunos lo superan, como Canadá y Estados Unidos con 2,6 y 2,4%, otros están próximos a ese nivel como Holanda e Irlanda con 1,7 y 1,6% y otros bastante por debajo, como España e Italia con el 1,1 y 0,9% (OECD, 1997b). Argentina, con el 0,7%, podría ubicarse en el último grupo. Pero ese financiamiento descansa esencialmente en el aporte de los gobiernos, como se aprecia en la Figura 1 que muestra la proporción de fondos provenientes de los sectores público y privado (antes de las transferencias del primero al segundo), porque en promedio representan el 80% del gasto educativo total.

Allí también se observa que el aporte privado (que fundamentalmente proviene del cobro de aranceles y de la venta de bienes y servicios) es muy variable, porque es casi nulo en el Reino Unido y Holanda, fluctúa entre el 10 y el 25% en Alemania, Francia y España, y supera el 50% en los Estados Unidos, Japón y Corea. Además, en la mayoría de esos países el financiamiento público se orienta a la oferta, porque las instituciones educativas reciben el 82% de los fondos totales, un 18% se transfiere a los estudiantes o sus familias mediante subsidios y el 1% restante a empresas, asociaciones de trabajadores y otras instituciones (OECD, 1997b).

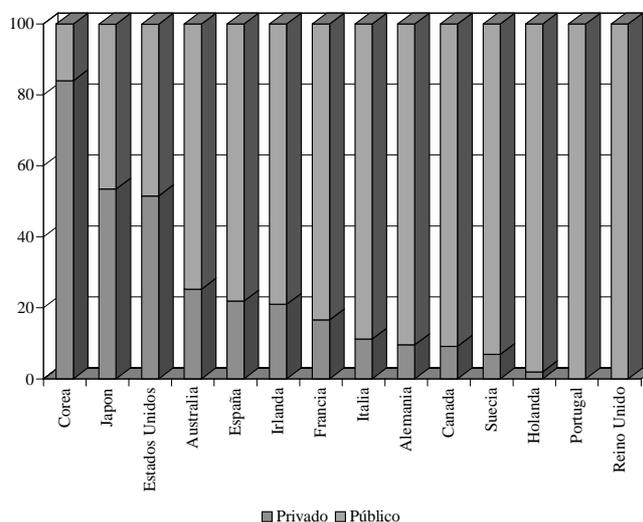


Figura 1
El financiamiento de la educación superior en el mundo.
Año 1994

1. La demanda estaría contenida porque depende de los beneficios privados, que son solo parte de los totales.
2. Aquí se llama *países avanzados* a los que integran la OECD.

Pero el fuerte aumento en la demanda de educación superior que tuvo lugar en las últimas décadas debido a la sostenida expansión de la enseñanza media, a las mayores exigencias de los mercados laborales modernos y a la creciente percepción por parte de los individuos de las posibilidades de progreso económico y social que les brinda, junto al aumento contenido en los aportes públicos, creó dificultades de financiamiento en casi todo el mundo. Para resolverlas, los países en general encararon reformas orientadas a: (i) aumentar la eficiencia con que se emplean los recursos; (ii) diversificar la oferta académica e institucional y (iii) desarrollar fuentes de financiamiento complementarias. Todas esas medidas se asientan en nuevas ideas.

Las primeras llevaron a desplazar el control del gasto público desde la transparencia hacia la eficiencia, las segundas a un reconocimiento cada vez mas amplio de que los objetivos de las instituciones de educación superior deben encuadrarse en los requerimientos globales de la sociedad y las últimas a fortalecer la opinión de que los alumnos, en su carácter de beneficiarios directos del sistema educativo, debieran contribuir a su sostenimiento. (Esto último por la naturaleza difusa de los beneficios externos, ciertas evidencias empíricas que sugieren un efecto regresivo del aporte público, y el nivel de sus posibilidades económicas potenciales luego de graduados).

Mejoras en la eficiencia con que se emplean los recursos

Las ideas sobre las características del control de las instituciones financiadas con aportes públicos cambiaron a lo largo del tiempo porque inicialmente se buscaba transparencia, y por ese motivo la evaluación apuntaba a los resultados medidos por los productos y su calidad. Pero como ahora también se exige que los aportes se utilicen con *eficiencia*, se examina la relación que existe entre esos productos y los recursos empleados para obtenerlos. Por este motivo en muchos países se introdujeron (o actualmente se discuten) reformas orientadas a (i) modificar los sistemas de administración presupuestaria, (ii) distribuir el aporte público con ayuda de modelos basados en indicadores de desempeño y (iii) desplazar el financiamiento desde la oferta hacia la demanda con el objeto de inducir una mayor competencia.

En Holanda, por ejemplo, los *presupuestos* incluyen fondos especiales que se emplean para financiar gastos de capital, en Alemania algunos Landers los destinan a compensar cargas docentes adicionales, y en Australia a apoyar proyectos con prioridad nacional. Este último país cuenta también con un sistema de presupuesto sin afectación específica elaborado sobre la base de un compromiso de trabajo trianual previamente acordado entre las instituciones y el gobierno. Algo similar ocurre en Suecia, donde las universidades reciben su presupuesto en la forma de asignaciones no condicionadas, que negocian teniendo en cuenta resultados definidos por el Parlamento.

Pero también aumenta el número de países en los que la distribución del aporte público se realiza con la ayuda de *modelos*, que en general emplean para ello insumos o productos³. En Inglaterra, por ejemplo, los fondos para la docencia se asignan multiplicando la cantidad de estudiantes (agrupados por disciplina, dedicación y nivel de estudio) por una "unidad media de financiamiento" y los destinados a investigación conforme a la capacidad de las instituciones. En Holanda alrededor de un sexto de los aportes públicos se distribuye atendiendo a los programas de investigación y el resto de acuerdo a los costos docentes, que a su vez se calculan en base a un plantel estimado aplicando relaciones normativas a los alumnos financiados. En Nova Scotia (Canadá), también se ha desarrollado un modelo que permite distribuir los fondos públicos en base a alumnos de tiempo completo, cantidad de docentes y recursos destinados a investigación, por ejemplo.

La importancia cuantitativa de las universidades nacionales y su baja eficiencia interna indujeron al gobierno nacional a encaminarse en esa misma dirección. En la parte del Cuadro 1 que muestra el tamaño del sistema se aprecia que en 1996 contaban con 812 mil alumnos (de los cuales 228 mil ingresaron ese año), obtuvieron 36 mil graduados y tenían 98 mil cargos docentes. Pero también se observa que acusaban

3. Los primeros suelen utilizar variables de tamaño como número de estudiantes, cantidad de docentes o recursos destinados a la investigación, mientras que los últimos se asientan en indicadores de desempeño, como cantidad de graduados por estudiante, duración de los estudios y calidad académica (además, los sistemas de evaluación ayudan a evitar que las instituciones evadan esas mayores exigencias ajustando la calidad).

fallas importantes, porque los datos sobre deserción y duración de las carreras indican que de cada 100 alumnos que ingresaban sólo se recibirían 19, y que los que se gradúan demoran más de una vez y media el tiempo requerido por los planes de estudio⁴. Paradójicamente, la cantidad de 21 alumnos por profesor de tiempo completo equivalente es comparable a la de muchos países avanzados (esa relación es 14 en Estados Unidos, 21 en España y 10 en México)⁵.

Cuadro 1
Algunas características del sistema de educación superior argentino
Año 1996

Conceptos	Universidades Nacionales	Instituciones terciarias
Tamaño del sistema (en miles)		
Alumnos	812	370
Ingresantes	228	161 ¹
Egresados	36	59
Cargos docentes (profesores y auxiliares)	98	43
Eficiencia interna		
Egresados por cada 100 ingresantes	19	37
Duración de las Carreras por encima del Plan de Estudios	60%	
Materias aprobadas por alumno por año, 1993	3	
Tiempo dedicado al estudio (horas semanales, ídem)	25	
Alumnos por profesor de tiempo completo equivalente ²	21	17
Aspectos económicos (\$)		
Presupuesto total ejecutado (millones) ³	1.667	528
Costo anual por Alumno	2.053	1.427
Costo anual por Egresado	46.305	8.949

Fuente : Ministerio de Cultura y Educación (1996) y (1997) y Secretaría de Programación Económica y Regional (1998). ¹Estimados a partir de los 171 mil nuevos inscriptos en 1997. ²Los alumnos se corrigieron por las materias aprobadas y los profesores por su dedicación. ³ Incluye recursos propios por 133 millones.

Pero esa baja eficiencia interna tiene un claro impacto negativo sobre la estructura financiera, como muestra la última parte del Cuadro 1, donde se aprecia que las universidades nacionales tenían un costo de 2 mil pesos anuales por alumno, una cifra relativamente baja cuando se la compara con los estándares internacionales (12 mil en Canadá, 9 mil en Alemania y 6 mil en México, por ejemplo). Sin embargo, cuando se calcula el costo por egresado se obtiene un resultado diferente porque este último, que asciende a 46 mil pesos, es bastante mayor que los de esos mismos países⁶. Una de las consecuencias más graves que derivan de este esquema es que las bajas remuneraciones resultantes no son suficientes para retener a los docentes en condiciones razonables de desempeño académico, comprometiendo por ese motivo el proceso de formación de capital humano en el país⁷.

4. Aunque es probable que la deserción se explique porque los estudiantes trabajan, parte de culpa podría también recaer en la duración de muchos planes de estudio (5 o 6 años para recibirse de Contador o Abogado parecen excesivos). Esta circunstancia, junto al bajo rendimiento académico de los alumnos (en promedio sólo aprueban 3 materias por año) explica porqué demoran tanto tiempo en recibirse.

5. Datos adicionales del Banco Mundial (1996) referidos a toda la educación superior mostraban al país en una posición de avanzada en materia de participación, porque en 1993 los alumnos matriculados representaban el 41% de los grupos de edades en condiciones de cursar ese nivel, una proporción menor que las de Canadá, Estados Unidos y Francia, que ascendían a 103, 81 y 50%, pero similar a las de Alemania, Australia y España, y mayor que las de Chile, México y Brasil, que eran 27, 14 y 12%.

6. La falta de criterios para la determinación del tamaño óptimo de las unidades académicas (muchas Facultades tienen menos de una decena de egresados anuales, por ejemplo) y la diversidad de su organización (reflejada en más de mil títulos de grado y en la oferta de muchas carreras que en otros países están a cargo de institutos terciarios) parecen haber contribuido también a lograr esos pobres resultados.

7. Un Profesor titular de dedicación exclusiva con máxima antigüedad gana 1,7 mil \$ mensuales, por ejemplo.

Para mejorar esa situación en 1997 el gobierno comenzó a emplear un modelo basado en “costos estándar”, que esencialmente consiste en estimar presupuestos normativos para cada universidad (los fondos requeridos si alcanzara los niveles de eficiencia propuestos como objetivo) que luego se comparan con los ejecutados, determinándose por diferencia los recursos excesivos que estaría recibiendo o los adicionales que necesitaría (Delfino y Gertel, 1996). Lamentablemente, su empleo no parece haber tenido un impacto positivo sobre la eficiencia, quizás porque sólo se aplica a una parte del aporte público, su nivel de agregación impide considerar costos diferenciales (por Facultad o por carrera, por ejemplo), no contempla situaciones especiales, y su implementación encuentra fuerte resistencia entre las instituciones a las que está dirigido.

Si esa situación no se corrige es probable que las propuestas apunten, como en algunos países avanzados, a reorientar la transferencia del aporte público desde las instituciones a los estudiantes, en la forma de bonos o “vouchers” para que éstos paguen su matrícula pero ampliando sus opciones, porque en ese caso podrían hacerlo tanto en una universidad pública como en una privada. Este esquema se denomina de *cuasi-mercados* porque la presencia de demandantes y oferentes lo aproxima a un mercado, pero el hecho de que muchas instituciones sean públicas, otras no tengan como objetivo la maximización del beneficio y el grueso de las transacciones se realice mediante bonos, lo aleja de esa organización. Sus proponentes señalan que mejora la eficiencia porque las instituciones, para competir por la matrícula, deben mejorar su calidad y orientar la oferta a los requerimientos de la demanda y porque los estudiantes, para acceder al financiamiento, tienen que alcanzar un determinado rendimiento académico.

Pero ese esquema también tiene limitaciones, porque si los individuos cuentan con información imperfecta sobre las características de la educación que demandan, los recursos se asignarán de un modo ineficiente. Además, como las instituciones tienen incentivos para competir por los alumnos de mayor calidad (excluyendo a los que ocasionan mayores costos) existe un problema de selección adversa. También podría elevar los costos debido a nuevos gastos de promoción y venta de bienes y servicios, al posible aumento en las remuneraciones derivado de la transformación de un mercado monopsónico en otro compuesto por docentes que controlan la oferta laboral y a decisiones orientadas a emplear insumos costosos, como docentes “estrella” o equipamiento superfluo.

Diversificación de la oferta académica e institucional

En respuesta al fuerte aumento de la demanda por parte de una población estudiantil cada vez más heterogénea y con necesidades de diversificación más variadas, la educación superior desarrolló una amplia gama de opciones académicas que estuvo fundamentalmente asociada a la creación de colegios comunitarios, politécnicos e institutos de formación técnico – profesional (que en este trabajo se denominan genéricamente *terciarios*), y en menor medida acompañada por el auge de las universidades privadas, el diseño de nuevos programas universitarios y una mayor difusión de la educación a distancia⁸. Sin embargo, estas nuevas oportunidades educativas que se observan en todo el mundo no son el resultado de estrategias oficiales de planificación, sino la respuesta a los nuevos requerimientos de los individuos, la realidad económica y la sociedad en general.

En Gran Bretaña los colegios y politécnicos que en 1979 contaban con el 43% de los alumnos de tiempo completo, por ejemplo, en 1987 tenían la mitad y en 1991 el 55% del total. En Francia también se operó un cambio similar, porque entre 1980 y 1991 la proporción de alumnos que ingresaba a las universidades se redujo de dos tercios a un cincuenta por ciento; además, en este último año del millón y medio de estudiantes que integraban el sistema algo más de dos tercios estaba enrolado en las universidades y en las *grandes ecoles*, y el 27% restante en los institutos terciarios (Jallade, 1992). También en los países de Asia oriental el crecimiento de la matrícula universitaria fue del 11% anual entre 1975 y 1980 y del 6% entre 1980 y 1988, contra el 24% y 10% de la no universitaria (Banco Mundial, 1995).

Ese creciente protagonismo de los terciarios parece explicarse por dos motivos centrales. Por un lado, porque sus planes de estudio son muy específicos, tienen una orientación aplicada, y responden en forma rápida a los cambiantes requerimientos de los mercados laborales. Por el otro, porque son más atractivos

8. Los colegios comunitarios son los institutos públicos de estudios postsecundarios con dos años de enseñanza académica o profesional que en los Estados Unidos y Canadá se denominan *community colleges*.

para los estudiantes con limitaciones económicas, pues tienen menores costos que los universitarios debido a que son más cortos, y las tasas de deserción más bajas. Algunos de esos programas tienen contenidos similares a los de las universidades, como los de *administración de empresas*. Otros ofrecen capacitación que complementa servicios profesionales, como los de *enfermería* en salud, y los de *asistente legal* en derecho. Pero también son muchos los que enseñan oficios tradicionales, como los de *plomero* o *carpintero*, o capacitan en áreas más complejas o de reciente desarrollo, como *técnico en ingeniería mecánica* o *especialista en robótica*, por ejemplo.

Las pocas evidencias cuantitativas que se resumen en el Cuadro 2 muestran la dinámica que caracteriza a la educación superior en el mundo, y ayudan a comprender el creciente protagonismo de la terciaria. Allí se aprecia que en los países europeos su crecimiento es notablemente superior al de las universidades, porque en la última década su población estudiantil aumentó en promedio el 58% y el 40% respectivamente. Como consecuencia de ello las instituciones terciarias cuentan actualmente con poco menos de un tercio del total de alumnos (28%), mientras que el resto está matriculado en las carreras universitarias (72%). Sin embargo, como la cantidad de estudiantes crece el 4,7% anual mientras que el de las universitarias lo hace al 3,4%, su importancia relativa irá en aumento.

El comportamiento de la educación superior Argentina fue parecido, porque los cambios que experimentó en la última década estuvieron esencialmente caracterizados por un fuerte incremento en la importancia relativa de las instituciones terciarias, medida por el tamaño de su población estudiantil. En efecto, entre 1987 y 1996 los alumnos universitarios aumentaron un 36% mientras que los de institutos terciarios lo hicieron el 82%, lo que implica ritmos de crecimiento del 3,1% y del 6,2% anual, respectivamente. Como consecuencia de ello la participación de estos últimos se elevó del 23 al 28% del total, una proporción idéntica a la de los países de la OECD (pero que continuará aumentando, porque la importancia relativa de los ingresantes es superior). La Figura 2, que muestra la evolución de la población estudiantil, parece también confirmar esta presunción.

Cuadro 2
Aspectos de la educación superior en el mundo¹
Año 1995 (%)

Países	Cantidad (miles)	Alumnos			Crecimiento ²	
		Universitarios (%)	Terciarios (%)	Universitarios (%)	Terciarios (%)	Total
Alemania	1.563	76	24	44	85	52
Canadá	1.667	53	47			
España	1.068	71	29	65	73	67
Estados Unidos	12.263	55	45	6	18	16
Francia	1.699	80	20	41	62	44
Japón	3.779	66	34			
Reino Unido	1.067	55	45	20	55	37
Total OECD ³	32.432	72	28	40	58	44
Argentina	1.317	72	28	36	82	47

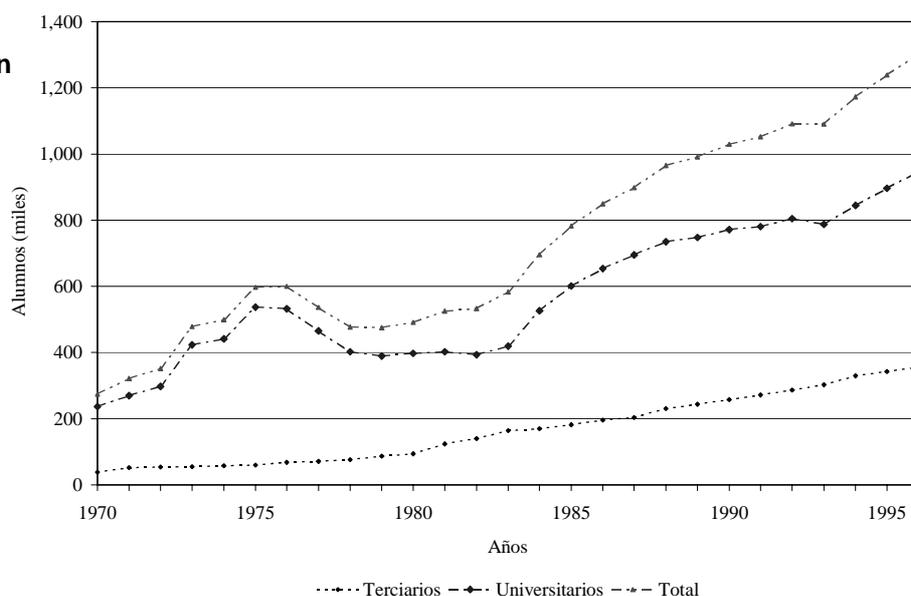
Fuente: OECD (1997). ¹Los datos de los países europeos se tomaron de Jallade (1992) y (1993) y corresponden a 1991, mientras que los de Argentina son de 1996. ²Acumulado en la última década. ³ Los datos sobre crecimiento corresponden a los países de la Comunidad Europea.

Los datos que se presentan en el Cuadro 1 muestran también algunas ventajas de la educación superior no universitaria. En efecto, la relación de 17 estudiantes por docente de tiempo completo equivalente, que es una quinta parte menor que la observada en las universidades, sugiere que en sus procesos de enseñanza podría haber una mayor interacción entre alumnos y profesores. La menor tasa de deserción acumulada, debido a que los institutos terciarios obtienen alrededor de 37 egresados por cada 100 ingresantes, estaría además indicando que emplean los recursos productivos con mayor eficiencia. Un resultado que confirman los gastos de 1,4 mil pesos anuales por alumno o de 9 mil pesos por egresado, bastante más bajos que los

costos de las universidades nacionales. Estos datos muestran, además, que hay una forma más barata de expandir la educación superior.

Sin embargo, cuando se compara la orientación de su oferta con la de los países de la OECD se observa un claro contraste, porque mientras en Argentina las *Humanidades* (dominadas por las carreras de “formación docente”) proporcionan el 69% de los graduados, *Derecho y economía* el 13%, *Matemáticas y ciencias de la computación* el 8%, *Ciencias médicas* el 6%, *Ciencias naturales* el 2% e *Ingeniería y arquitectura* el 1%, en aquellos países esas proporciones son 26, 28, 2, 17, 5 y 13%, respectivamente (Delfino, 1998). Aunque esa situación está cambiando (porque las carreras dominantes pierden importancia), esa discrepancia refuerza la impresión de que el protagonismo de las universidades nacionales habría contenido la creación de carreras “vocacionales” que respondan a los requerimientos de los mercados laborales modernos, y por consiguiente limitado el acceso a la educación superior de los grupos económicamente menos privilegiados.

Figura 2
Alumnos de la educación superior argentina



Aunque el programa encarado en 1995 por el gobierno nacional con el fin de impulsar la creación de nuevos institutos terciarios con orientación técnico – profesional apunta a reforzar esa transformación, su avance debiera estar asociado al desarrollo de políticas públicas que estimulen el crecimiento ordenado de toda la educación superior. Para ello sería necesario (i) coordinar la política universitaria nacional con las de los gobiernos locales, que son los responsables de la educación superior no universitaria, (ii) diseñar un esquema académico que facilite la movilidad de los alumnos en el sistema, fomente la respuesta de las instituciones a los requerimientos de la demanda, y colabore en el desarrollo de sus recursos humanos (OECD, 1997a) y (iii) examinar la distribución del aporte público total (nacional y provincial) desde una perspectiva más amplia que abarque a todo el sistema.

Desarrollo de fuentes de financiamiento complementarias

La falta de evidencias empíricas adecuadas que midan los beneficios externos que proporciona la educación superior, los resultados obtenidos por algunos trabajos de investigación que parecen indicar que el financiamiento público tiene un impacto regresivo en la distribución del ingreso y el reconocimiento de que cuando sus graduados se incorporan al mercado laboral obtienen ingresos claramente superiores a los del contribuyente medio que pagó sus estudios, están llevando a revisar los principios en los que se asienta su financiamiento y fortaleciendo además la opinión de que los estudiantes, en su carácter de beneficiarios directos, debieran contribuir a su sostenimiento⁹.

9. Si los sistemas tributarios no son progresivos y los alumnos pertenecientes a grupos de altos ingresos tienen una participación mayoritaria en las instituciones de educación superior oficiales (algo que es común cuando la enseñanza privada no está muy difundida), el financiamiento público les proporciona un subsidio indirecto.

Este enfoque, junto a las serias dificultades que tienen los gobiernos para mantener la importancia relativa del aporte público (porque los contribuyentes no quieren pagar mas impuestos y porque los fondos deben también destinarse a atender pobreza, salud pública y previsión social, por ejemplo) están confiriendo una importancia creciente a las denominadas *políticas de recuperación de costos* orientadas a conseguir fuentes de financiamiento complementarias y que esencialmente descansan en: (i) la cobranza de derechos a los alumnos o a sus familias (que pagan con recursos propios, subsidios públicos o privados o préstamos estudiantiles) y (ii) la venta de bienes y servicios (editoriales, trabajos de consultoría y servicios hospitalarios, por ejemplo).

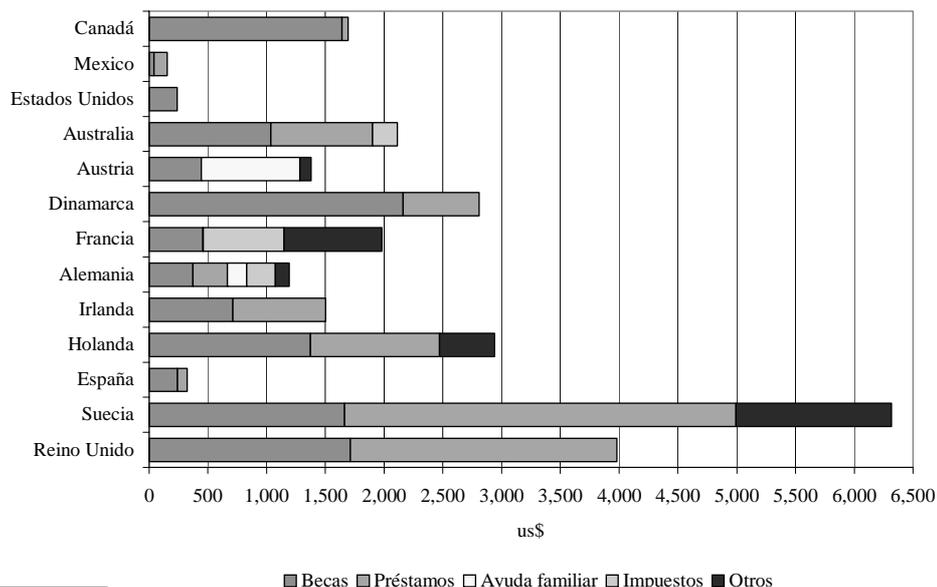
En muchos países los *aranceles* pagados por los alumnos, con recursos propios cuando provienen de familias que tienen capacidad para hacerlo o con becas o préstamos estudiantiles otorgados por el gobierno o el sector privado en caso contrario, ayudan a cubrir parte de los costos. En Viet Nam los alumnos de las universidades estatales pagan aranceles que cubren el 22% de los gastos, en Chile el 36% y en Jordania el 40%, por ejemplo. En China los que alcanzan un cierto puntaje en el examen de ingreso pagan alrededor de una décima parte de los costos unitarios, mientras que los que son aceptados con un nivel inferior deben cubrirlos a todos (Banco Mundial, 1995).

En los países avanzados la proporción del gasto en educación superior que se cubre con aportes de los estudiantes o sus familias, incluidos los subsidios que reciben del sector público, es bastante variable. En Corea, Japón y Estados Unidos estos recursos son importantes, pues representan el 62, 51 y 39% del gasto total; el Reino Unido, Irlanda y Australia con el 29, 27 y 21% se encuentran en una posición intermedia y Canadá, Francia e Italia con 13, 13 y 10% en el extremo inferior (en Portugal, Dinamarca y Suecia son nulos, a pesar de que los subsidios otorgados a los estudiantes son importantes, porque éstos fundamentalmente se destinan a gastos de mantenimiento).

Pero en esos países los gobiernos apoyan también a los estudiantes o sus familias con becas, beneficios relacionados con préstamos, incentivos fiscales, ayuda familiar y subsidios específicos (para gastos de mantenimiento, material de estudio y atención de la salud). Los instrumentos que cada uno de ellos emplea dependen en gran medida de su propia realidad y de la opinión que tienen sobre sus aptitudes para alcanzar los objetivos perseguidos. Con las becas se intenta atraer alumnos de los sectores económicamente menos privilegiados, los préstamos apuntan a transferir el costo de la educación a sus beneficiarios y la ayuda familiar a incentivar a los estudiantes adultos, por ejemplo.

La Figura 3 muestra que en 1994 el monto del subsidio anual por alumno fluctuaba entre un mínimo de 155 dólares en México y un máximo de 6.317 en Suecia¹⁰. Allí también se aprecia que en Canadá, Dinamar-

Figura 3
Subsidios públicos anuales a estudiantes o sus familias
Año 1994



10. El subsidio anual por alumno expresado en us\$ se obtiene dividiendo la ayuda total por la cantidad de estudiantes y empleando tipos de cambio que igualan el poder de compra de las diferentes monedas.

ca y España la ayuda provenía esencialmente de becas (representaban 97, 77 y 74% del total) y que esos instrumentos canalizaban la mitad de la ayuda en Australia, Irlanda y el Reino Unido, estando el resto a cargo de subsidios relacionados con los préstamos (41, 53 y 57% del total). En países como Suecia, Alemania y Francia, en cambio, las becas tenían una participación minoritaria; en el primero predominaban los préstamos con el 53%, en el segundo representaban el 25% y estaban acompañados por beneficios fiscales con el 21%, y en el tercero se destacaban estos últimos junto a subsidios específicos, que aportaban el 35 y 42% del total.

En estas nuevas políticas de recuperación de costos los préstamos parecen tener una importancia creciente no sólo porque aumentan la participación de estudiantes provenientes de grupos de bajos ingresos, sino también porque permiten ampliar el aporte de fondos privados. La experiencia de Australia, que a fines de los ochenta introdujo una matrícula que los alumnos pueden cubrir con un préstamo que amortizan luego de finalizados los estudios, pagando a la oficina recaudadora de impuestos una tasa del 3, 4 o 5% sobre los ingresos hasta su cancelación, ha reavivado el interés en este instrumento (porque además de su bajo costo administrativo evita el derroche de recursos pues comprende a los desertores, elimina los subsidios cruzados debido a que libera al deudor cuando ha terminado de pagar, y permitiría también elegir entre educación pública o privada).

Finalmente, la *venta de bienes y servicios* a individuos, empresas e instituciones públicas o privadas tiene también una importancia cada vez mayor en la estructura de ingresos de la educación superior. En Japón los fondos proporcionados por actividades de investigación y desarrollo representan alrededor del 4% de los costos totales, una proporción que se eleva al 19% en Gran Bretaña y al 22% en los Estados Unidos (aunque en este último país esos ingresos también provienen de consultorías, servicios hospitalarios y actividades educativas complementarias).

Los cursos breves de capacitación para empresas o personas, como control de calidad, computación o enseñanza de inglés, los contratos de investigación científica y los servicios de consultoría para los gobiernos o la actividad privada, pueden generar ingresos importantes para las instituciones, constituir una fuente adicional de financiamiento para sus docentes y una forma de permitirles conocer los requerimientos de los sectores productivos. En muchos casos también se aspira a que las empresas que necesitan cursos de baja demanda para la formación de sus recursos humanos (como ingeniería electrónica, por ejemplo) contribuyan a financiarlos.

Sin embargo, cuando se recurre a la venta de bienes y servicios para obtener recursos complementarios es preciso evaluar hasta que punto las mayores obligaciones que derivan de ello comprometen la creación, desarrollo y divulgación del conocimiento en términos adecuados, o con mas generalidad, desvían a las instituciones de educación superior de los objetivos centrales para las que fueron creadas. También debe tenerse en cuenta que aunque con estas políticas de recuperación de costos las instituciones podrían alcanzar mayor estabilidad financiera, las evidencias que proporciona la realidad mundial actual sugieren que no puede esperarse que cubran mas de un treinta por ciento de sus gastos ordinarios totales, un resultado importante pero moderado (Banco Mundial, 1995).

Resumen y conclusiones

El financiamiento de la educación superior parece haber descansado tradicionalmente en el aporte de fondos públicos porque los estados entienden que se trata de un bien meritorio, que proporciona beneficios sociales y también mejora la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. En los países avanzados los gobiernos contribuyen con cuatro quintos del gasto educativo total, transfieren la mayor parte de esos fondos a las instituciones y destinan casi todo el resto a los estudiantes. Pero como el fuerte crecimiento de la demanda no estuvo acompañado por el de los aportes públicos, se generaron dificultades financieras que los países trataron de resolver mejorando la eficiencia, diversificando la oferta y desarrollando fuentes de financiamiento complementarias.

Para mejorar la eficiencia se modificaron los sistemas de administración presupuestaria, se comenzaron a emplear modelos para distribuir el aporte público entre las instituciones de acuerdo a su desempeño, y se discute la conveniencia de reorientar su transferencia desde la oferta hacia la demanda. La baja eficiencia interna de las universidades nacionales y su claro impacto negativo sobre la estructura financiera, que no

refleja el costo por estudiante porque los problemas se trasladan a los insumos, pero que claramente exhibe el gasto por graduado porque las coloca entre las más caras del mundo, indujo al gobierno argentino a instrumentar ajustes destinados a mejorar la ejecución presupuestaria primero, y a emplear un modelo que ayude a distribuir el aporte público después.

Lamentablemente, esos intentos no parecen haber tenido un impacto positivo perceptible sobre la eficiencia. En el primer caso, porque existe poco margen para ello debido a que nueve décimos de los recursos presupuestarios se destinan al pago de remuneraciones y en el segundo, porque el modelo diseñado sólo se aplica a una parte de los fondos a distribuir, su nivel de agregación impide considerar costos diferenciales, no contempla situaciones especiales y su implementación encuentra fuerte resistencia. Sin embargo, si esa situación no se corrige, es probable que las propuestas se orienten hacia el empleo de un esquema de cuasi – mercados, un mecanismo alternativo destinado a inducir una mayor eficiencia mediante la competencia, pero no exento de problemas.

Lo cierto es que en respuesta al fuerte aumento de la demanda proveniente de una población estudiantil cada vez más heterogénea y con necesidades de diversificación económica y social más variadas la educación superior ha desarrollado en todo el mundo una amplia gama de opciones académicas. Esa respuesta estuvo fundamentalmente asociada a un creciente desarrollo de instituciones terciarias (quizás porque sus programas responden mejor a los requerimientos de los mercados laborales modernos, son más atractivos para estudiantes con limitaciones económicas y es relativamente fácil acceder a ellos), y en menor medida acompañada por la creación de universidades privadas, el diseño de nuevos programas universitarios y mayor difusión de la educación a distancia.

La dinámica de la educación terciaria argentina fue parecida pero la orientación de su oferta muestra un claro contraste, porque mientras aquí predominan las humanidades en los países avanzados lo hacen las ciencias, la economía y la ingeniería. Aunque esa situación está cambiando, la discrepancia refuerza la impresión de que el comportamiento excluyente de las universidades nacionales habría contenido el desarrollo de carreras terciarias de orientación vocacional y la creación o expansión de universidades privadas, y por consiguiente limitado el acceso de la población a la educación superior. Por estas razones parece necesario que las políticas públicas refuercen esa transformación, estimulando el crecimiento ordenado de todo el sistema mediante medidas no solo administrativas y académicas, sino también económicas.

Finalmente, la naturaleza difusa de los beneficios externos de la educación superior, las evidencias que insinúan un efecto regresivo del financiamiento público y el reconocimiento de las posibilidades económicas potenciales de sus beneficiarios directos asociadas a las dificultades que tienen los gobiernos para mantener sus aportes, llevaron a buscar fuentes de financiamiento complementarias desarrollando una política de recuperación de costos que esencialmente descansa en el cobro de aranceles y la venta de bienes y servicios. En los países avanzados los recursos provenientes de la primera fuente cubren entre un décimo y un cuarto de sus costos totales (en unos pocos casos están por encima y en otros por debajo), pero los de la segunda son bastante menores.

En esos países los gobiernos también apoyan a los estudiantes con subsidios destinados a cubrir gastos de matrícula, de mantenimiento y de otro tipo. Aunque tanto el nivel como los instrumentos que se emplean son variados, se nota un predominio de las becas y de los beneficios relacionados con los préstamos. Además, estos últimos despiertan un interés creciente por su aptitud para lograr la igualdad de oportunidades, porque aumentan la participación de los grupos de bajos ingresos y porque permiten captar recursos privados adicionales. A pesar de todo, la realidad mundial actual sugiere que no puede esperarse que estas políticas de recuperación de costos cubran más de un treinta por ciento de los gastos ordinarios totales, una proporción importante pero moderada.

Referencias

- Banco Mundial (1996) : *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington.
Banco Mundial (1995) : *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington.
Cohn, E. y Geske, T.(1990): *The Economics of Education*. Pergamon Press, Gran Bretaña.
Delfino, José A. (1998): "Que está pasando con la educación superior?", en Delfino, J.A., Gertel, H.R y

Sigal, V. (editores) *La educación superior técnica no universitaria. Problemática, dimensiones, tendencias*. Ministerio de Cultura y Educación.

Delfino, José A. y Gertel, Hector R. (1996): "Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales" en Delfino, J.A. y Gertel, H.R (editores) *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior*. Ministerio de Cultura y Educación.

Jallade, Jean Pierre (1993) : "Participation in and access to higher education", en *Responses to the Memorandum on Higher Education in the European Community*. European Commission, Bruselas

Jallade, Jean Pierre (1992) : "Undergraduate Higher Education in Europe: towards a comparative perspective", *European Journal of Education* (27):121-144.

INDEC (1997) : *Encuesta Permanente de Hogares. Gran Buenos Aires*. Buenos Aires.

Leslie, Larry L. y Brinkman, Paul T.(1996):"La equidad de los sistemas tradicionales de financiación", en Esteve Oroval Planas, editor *Economía de la Educación*. Ariel, Madrid.

Ministerio de Cultura y Educación (1997): *Sistema Federal de Información Educativa. Relevamiento anual 1997.Resultados definitivos*. Red Federal de Información Educativa, Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación (1996) : *Anuario 1996 de Estadísticas Educativas*. Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación (1994) : *Estadísticas Básicas de Universidades Privadas*. Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

OECD (1997a) : *Análisis del panorama educativo 1997*. Centro para la Investigación e Innovación en la enseñanza, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

OECD (1997b) : *Education at a glance. OECD indicators 1997*. Centre for Educational Research and Innovation, Organisation for Economic Co-operation and Development, París.

Pscharopoulos, G. y Woodhall, M.(1986) : *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Publicado para el Banco Mundial por Tecnos, Madrid.

Secretaría de Programación Económica y Regional (1998): "Gasto público en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica de los gobiernos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires". Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Buenos Aires.