Documento de Trabajo Nº 38

LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION SUPERIOR: ELEMENTOS DE UN PROGRAMA DE REFORMA

Enrique Bour

Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas

Septiembre de 1993

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO
Presidente: Ing. Víctor L. Savanti
Vicepresidentes: Dr. Juan P. Munro
Sr. Roque Maccarone
Sr. Federico J. L.Zorraquín
Secretario: Sr. Carlos R. de la Vega
Prosecretario: Ing. Manuel Sacerdote
Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez
Protesorero: Dr. Luis M. Otero Monsegur

Vocales: Dr. Guillermo E. Alchourón, Sr. Alberto Alvarez Gaiani, Sr. Luis Arzeno, Dr. Jorge Berardi (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Ing. Jorge Brea, Dr. Eduardo Casabal, Sr. Carlos de Jesús, Dr. Eduardo A. de Zavalía (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Dr. Luis J. Di Fiori (Presidente de la Cámara de Comercio de Buenos Aires), Ing. José A. Estenssoro, Lic Ricardo Esteves, Dr. Carlos C. Helbling, Dr. Adalbert Krieger Vasena, Ing. Carlos A. Leone, Ing. Franco Livini, Ing. Norberto Morita, Lic. Fernando de Santibañes, Sr. Nolly Sirkis, Dr. Santiago Soldati, Ing. Juan Pedro Thibaud, Dr. David Vázquez (Presidente de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires), Dr. Patricio Zavalía Lagos.

CONSEJO CONSULTIVO
Sr. Oscar Andreani, Dr. Félix de Barrio, Sr. Philippe de Boissieu, Sr. Rafael Bonasso, Sr. Jorge Brito, Dr. Carlos A. Bulgheroni, Sr. Alberto Cárdenas, Dr. Emilio Cárdenas, Sr. Mario Castro, Sr. Jorge R. Cermesoni, Ing. Luis Crosta, Sr. Javier D'Ornellas, Sr. José M. Elicabe, Sr. Luis M. Flynn, Sr. Andrés de Ganay, Sr. Eduardo G. Grant, Sr. Ricardo E. Grüneisen, Sr. Egidio Ianella, Ing. Oscar Imbellone, Sra. Amalia Lacroze de Fortabat, Sr. Jean F. Lavanchy, Ing. Edgardo Lijtmaer, Sr. John Littlefield, Ing. Ricardo O. Martorana, Ing. Juan C. Masjoan, Sr. Francisco de Narvaez Steuer, Sr. Pedro L. Querio, Dr. Faustino Rivero, Sr. Walter Schaffer, Sr. Luis Schirado, Sr. Guillermo Stanley.

CONSEJO ACADEMICO
Dr. Mario Teijeiro, Ing. Manuel Solanet.

CUERPO TECNICO
Economistas Jefes: Daniel A. Artana, Juan Luis Bour, Ricardo López Murphy
Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione
Economistas: José Delgado, Nuria Susmel.
Economistas Junior: Nora Balzarotti, Mónica C. Lurati, Cynthia Moskovits, Tomás Serebrisky.
Investigadores Visitantes: Jorge Bogo, María Echart, Oscar Libonatti, Alfonso Martínez, Carlos Rivas, Mario Salinardi.
Asistentes de Investigación: M. Butera, N. Georgoglu, E. Kawamura, L. Nasatsky.
Asistentes de Estadísticas: P. Bohorquez, Laura Dos Reis, M. Nakas, H. Ortiz Molina, G. Volpe.
Centro de Cómputos: M. Carnevale, M. Flores, G. Misuriello, R.I. Montaño.
Gerente de Relaciones Públicas: Ing. Eduardo Losso.
Gerente: Oscar A. Panadeiros.

Corresponde destacar que esta investigación es parte del Programa de Estudios de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros, ni de las Entidades Fundadoras o Empresas Patrocinantes.

INFORME EJECUTIVO

El presente trabajo fue elaborado por Enrique A. Bour, Investigador Visitante de FIEL, para ser presentado en el Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina, que tuvo lugar en Buenos Aires el 9 y 10 de setiembre de 1992. Fue publicado originalmente en páginas 618 a 632 de los anales del Foro, editados por Horacio L. Piffano. El evento fue organizado por el Harvard Club de Argentina, bajo la coordinación de Adolfo C. Sturzenegger.

El estudio forma parte del programa de investigaciones de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, aprobado por su Consejo Directivo, aún cuando no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros ni la de las Entidades Fundadoras o Patrocinantes.

En el presente estudio se bosqueja un programa de reforma de la universidad argentina orientado por pautas de descentralización que responden al profundo replanteo de las funciones del 'estado de bienestar' desarrollado a partir de la década de los años ochenta. La propuesta está basada en la desregulación de los mercados de los factores productivos de la educación superior y la introducción del ajuste de la oferta y la demanda educativa vía el sistema de precios. El programa tiene en cuenta la incidencia de la educación superior en la formación de capital humano y sobre la equidad distributiva, por lo cual contempla un rol activo del estado, pero que difiere sustancialmente del que desempeña el gobierno nacional en la actualidad. La propuesta que se desarrolla a continuación permitiría alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad en forma más efectiva que el sistema de educación superior socializada vigente.

1.

Con la consolidación del equilibrio fiscal macroeconómico, Argentina debe resolver un problema más grave que el del financiamiento de la educación superior, a saber el del deterioro de la educación superior universitaria. Asignar una mayor cantidad de recursos de origen fiscal al sistema de instituciones vigentes puede no ser suficiente, ni acaso necesario, para los requerimientos de los mercados laborales y del crecimiento. Este trabajo propone una perspectiva diferente para la organización del sistema universitario argentino, que permitiría mejorar la productividad de los recursos destinados al sector, corregir la incidencia regresiva del subsidio sobre la distribución del ingreso y propiciar la libertad de elección del alumno.

No se abordan las funciones de la universidad con respecto a la ciencia y la tecnología, que en virtud del carácter no apropiable del saber requieren un análisis específico. Es posible que una parte de las propuestas sea extensiva a los aspectos ligados a la asignación de recursos a la producción y financiamiento de conocimiento aplicado.

El presente trabajo no contiene prescripciones para la instrumentación concreta. En cambio, se puntualizan aspectos básicos cuya elucidación es de carácter crítico para el diseño del programa de reforma.

2.

La conducta de demanda de educación superior se encuentra regida por la intencionalidad del individuo, y motivada por la expectativa de recompensas futuras. Estudios empíricos muestran la incidencia dominante de ingreso y precios relativos en la explicación de la varianza de la conducta en inversión educativa.

Esto no implica que en el proceso educativo superior estén ausentes componentes públicas no apropiables, sino que a los propósitos de la asignación de recursos, estas componentes pueden ser ignoradas. En otros términos, la educación superior, al permitir adquirir habilidades y conocimientos valuados en el mercado, es un 'acumulador de capital' y puede ser considerada básicamente como un bien privado incorporado e internalizado por los individuos[1].

Como este argumento es central en el análisis que sigue, considérese la posibilidad de que la educación adquirida en la universidad por un individuo manifieste tanto aspectos públicos como privados. Es usual que ambos aspectos jueguen en forma complementaria en el bienestar de los individuos (técnicamente la disposición del individuo a pagar por consumir más de la característica 'privada' aumenta con la cantidad consumible de característica 'pública'). En tal caso, la conducta descentralizada de la comunidad es compatible con una asignación eficiente de recursos[2].

En el mismo sentido, se puede afirmar que, sin mayor distorsión, los aspectos de bien 'público' de la educación superior son satisfechos a niveles relativamente bajos de provisión descentralizada de educación superior[3].

La evidencia empírica sobre tasas de retorno de la inversión educativa ha mostrado, en general, tasas privadas superiores a las tasas sociales aún en países en que, a diferencia de Argentina, la educación superior no se encuentra fuertemente subsidiada. Factores que hacen a la menor tasa social son el 'credencialismo' (la mera función de 'etiquetación' de la oferta de trabajo por parte de la universidad, sin mayor valor agregado [4], [5], [6]), la incidencia del desempleo, la sobrecalificación y la emigración de graduados universitarios.

Puede argumentarse que la formación de capital humano genera cierto tipo de externalidades en un mundo de incertidumbre, por cuanto todo acto de inversión implica cambios que no pueden ser completamente anticipados y, en consecuencia, el mero acto de invertir en educación mejora el estado del conocimiento propio y el de otros inversores, afectando positivamente el rendimiento de otros miembros de la comunidad. Con todo, éste no constituye un argumento a favor de la inversión educativa sino de la inversión en general[7].

Se descarta por consiguiente la justificación de un subsidio diferencial a la educación superior por los argumentos expuestos. De existir, éste debe ser justificado a través de otros argumentos.

3.

La educación universitaria está administrada por entidades estatales nacionales, aún cuando como resultado de la crisis de calidad de la enseñanza, la insuficiencia de inversiones y la emigración de los planteles docentes, se observa una creciente demanda dirigida a institutos privados.

Técnicamente, la educación universitaria argentina está socializada, por cuanto el gobierno apropia la oferta de educación produciéndola en el sector público y asigna la oferta entre sus consumidores de acuerdo con criterios no pecuniarios. Cabe distinguir la socialización de la nacionalización (como en el caso de empresas públicas eléctricas, correos, etc.) por cuanto en este último caso el organismo prestador del servicio opera dentro del sector público y simultáneamente en mercados mediante contraprestaciones pecuniarias.

De la misma manera que otros servicios como la educación primaria y secundaria y las obras sociales, no existe un sistema de señales que coordine la oferta y la demanda y su asignación se realiza a través del sistema político.

La elección a favor de un sistema de educación superior socializado se puede explicar por el funcionamiento del sistema político de elección por mayoría ([8], [9]). A mayor desigualdad de los ingresos, es más probable que, bajo un régimen proporcional o progresivo de impuesto a la renta una mayoría vote por la alternativa socialista. En sentido contrario, cuanto más diferentes son los gustos de los integrantes de la comunidad (dispersión de preferencias por educación de diversos grados de calidad, alcance, profundidad, etc.) tanto más improbable es que una mayoría continúe votando por la socialización.

Este hecho plantea la posibilidad de que una apropiada reformulación del esquema tributario, con un subsidio a la educación superior pueda ser una alternativa preferida por el electorado. Estas consideraciones son relevantes para juzgar el programa de reforma propuesto en este trabajo.

Otro aspecto que influye sobre las decisiones en un sistema de elección por mayoría es el nivel de la decisión política. En países como la Argentina, con un nivel nacional y niveles provinciales de gobierno, los electores pueden votar a favor de la socialización si la decisión es tomada al nivel federal, aún cuando se opondrían a

ella si fuera tomada al nivel provincial. La socialización 'local' involucra redistribución de impuestos y beneficios intra-provincial, en tanto que la socialización 'nacional' implica redistribución entre las provincias, y el votante mediano no es necesariamente el mismo en ambos casos.

Frecuentemente se justificó la gestión estatal basándose en el argumento de 'fracaso del mercado'. Por ejemplo, las componentes públicas de la educación fueron hechas valer para la socialización, y la existencia de racionamiento en el mercado de capitales fue argumentada en apoyo al subsidio a los estudios superiores. A su vez, los mercados políticos también tienen sus propios sesgos.

Un equilibrio político puede dar lugar a sobre o suboferta educativa en un sistema de educación superior socializada, y ello puede verificarse aún cuando la educación tenga marcadas características de bien público. Por ejemplo, con una distribución de ingresos asimétrica la oferta de educación racionalmente votada por la mayoría no será igual a la deseable (será inferior o superior en la medida que la elasticidad de sustitución en las preferencias entre educación pública y los restantes bienes privados sea inferior o superior a la unidad). En general, la distribución del ingreso y de las aptitudes influirá sobre los resultados políticos. Con regímenes representativos de gobierno, en que los políticos toman decisiones en base a cálculos de votos y con elecciones espaciadas y múltiples dimensiones a decidir en cada elección, la interpretación de un voto en términos de preferencias precisas en materia de educación presenta dificultades adicionales.

Por consiguiente, ni los mercados, ni los sistemas políticos democráticos, aún en condiciones ideales, dan lugar a los niveles de educación óptimos, excepto bajo condiciones restrictivas. La selección del régimen de producción y financiamiento de la educación superior es una elección entre sistemas que presentan distorsiones.

4.

En Argentina el subsidio a la educación superior es 'en especie'. En lugar de ofrecer al alumno universitario una suma de dinero bajo la condición de que ésta sólo puede ser gastada en el instituto que él elija (como una beca), u ofrecerle el reintegro del monto erogado en cualquier instituto elegido (o una fracción de dicho monto), el alumno accede a una universidad pública que le brinda un servicio limitado.

Si el alumno desea obtener más o mejor educación, debe incurrir en costos adicionales en los cuales no incurriría de haberse optado por la primera modalidad de subsidio. Por ejemplo, debe cursar más años para alcanzar un objetivo de formación determinado, empleando tiempo adicional fuera de las clases para suplementar la oferta recibida. Hace tiempo se observan esfuerzos de poner en marcha niveles 'cuaternarios' cuyo objetivo es el de suplir las falencias de la formación estándar. El fenómeno tiene similitud con el observado en materia de obras sociales y seguridad social compulsiva.

La consecuencia más dramática de esta situación es la coacción sobre las posibilidades de elección del alumno. Puede mostrarse que esta forma de subsidio tiende a reemplazar más gasto privado en educación superior que la beca equivalente en monto. En todos los casos el subsidio en especie tiende a aumentar el número de alumnos universitarios, pero puede reducir el gasto educativo por alumno y dar lugar al efecto perverso de reducir el gasto total en educación[10].

Esta distorsión tiene que ver con el peso político de los sectores docentes y no docentes asociados al status-quo y tal vez con la posibilidad de que esta forma de subsidio sea más económica que otras al efecto de optimizar los resultados políticos del subsidio. Sin embargo, no tiene mayor racionalidad desde el punto de vista de la libertad de elección.

5.

Por su inserción en la administración pública, la universidad estatal es una unidad de producción regulada, cuya productividad ha sido objeto permanente de discusión.

Algunas universidades estatales desarrollan actualmente políticas de admisión pasivas (del tipo 'ingreso irrestricto'), a pesar de que la optimización de sus recursos escasos requeriría políticas activas (test de aptitudes, exámenes de ingreso, etc.) que deberían tender a maximizar el número esperado de graduados en cada carrera. Estas políticas han involucrado dos costos importantes: el aumento en la tasa de prolongación y/o abandono de los estudios que ha elevado notoriamente el costo por graduado, y la creación de un estado de congestión en ciertas casas de estudio. Este estado impone un costo privado al estudiante intramarginal que se refleja ya en la reducción de la calidad de la enseñanza (tamaño medio creciente de los cursos), ya en un menor nivel de ingresos esperados como graduado en el mercado laboral (ya que las empresas descuentan del salario el costo de formación complementaria de la enseñanza recibida en la universidad). La disposición de los alumnos al pago para evitar la

congestión es otra forma de ver la introducción de un sistema de precios.

Esta situación de exceso de demanda coexiste en algunos institutos con situaciones de exceso de capacidad, en que el tamaño de los cursos no ha alcanzado una relación docente/alumno óptima.

La universidad pública presenta falencias que han caracterizado a las empresas públicas en materia de falta de control de sus costos. Trabajos de FIEL han cuantificado la baja productividad de las universidades públicas con respecto a las privadas[11]. Este diferencial de productividad de los recursos no sorprende cuando se coteja con los resultados de la inversión en otras áreas de gobierno[12]. Mal uso de los recursos, en lugar de insuficiencia de recursos, parece ser el diagnóstico común en el sector público argentino, y éste es el argumento clave de la reforma del estado.

Puesta en perspectiva con el resto de la economía, la educación superior comparte con otros servicios públicos y privados el problema de una baja (o incluso nula o negativa) tasa de crecimiento de la productividad de sus recursos laborales, comprometiendo la competitividad de largo plazo de la economía argentina. Frente al crecimiento de la productividad de la industria y la agricultura (aún en períodos de elevada inflación) el sector educativo experimenta un considerable retraso. La solución requerirá nuevas inversiones, optimización de escala, innovación en métodos educativos y reformas institucionales. Si la universidad no hace frente a este desafío, el retraso de crecimiento de su productividad vis a vis el resto de la economía tiene la consecuencia inevitable de un creciente costo de oportunidad de la educación universitaria. De no contribuir con su parte al aumento de la productividad de la economía, la universidad será un factor de retraso de la tasa de crecimiento y de pérdida de competitividad de la Argentina en el mundo.

Es lícito preguntarse si es posible que la reforma necesaria tenga lugar en un ambiente de organismo público, dentro de las limitaciones impuestas por las regulaciones y el presupuesto de la administración pública.

La universidad se caracteriza por una jerarquía interna de niveles de decisión (universidad, facultad, departamento, docentes). En teoría es posible conciliar la libertad académica con las necesidades de una buena administración de los recursos humanos y materiales de la universidad. Empero, en la práctica la universidad argentina muestra gran parte de los problemas de control del gasto de un típica empresa pública. No existe un mercado laboral competitivo de docentes y administradores universitarios, ni arreglo institucional que introduzca suficiente disciplina en su gestión para acercarla a las necesidades del mercado de trabajo.

Hacia afuera la universidad pública opera en un ambiente altamente regulado y no competitivo: mercados laborales sometidos a regulaciones a nivel nacional, salarios de docentes y no docentes fijados en función de pautas generales para la administración pública, barreras a la entrada de nuevas universidades, aportes presupuestarios centralizados, limitación de utilizar financiamiento alternativo, plantas de personal y plan de inversiones autorizados dentro del proceso presupuestario nacional. Todas estas regulaciones no han hecho más controlable el producto obtenido de la universidad.

De hecho la universidad estatal opera como una unidad que no reporta a ninguna instancia (salvo los controles formales) sino a sus propios factores de producción (docentes, alumnos, no docentes) y en parte a sus graduados. La universidad estatal constituye un caso de empresa cooperativa, con autonomía formal pero altamente regulada, regida por un complicado proceso interno de negociación, y financiada a fondo perdido por el contribuyente general. Ni suficientemente autónoma para crecer por sí misma, ni lo bastante regulada como para que los organismos centrales puedan influir sobre su actividad, la socialización de la educación universitaria argentina ha creado un híbrido que no satisface ni al contribuyente, ni a los beneficiarios directos de su existencia, los alumnos y los mercados laborales.

6.

Debe ser subsidiada la educación universitaria? El subsidio al alumno universitario (pero no a la universidad) puede ser justificado en la medida que la formación universitaria contribuye al diferencial de productividad de la oferta de trabajo y ésta al diferencial de remuneraciones percibidas, y la comunidad persigue objetivos redistributivos ([13], [14], [15]).

La naturaleza de las políticas óptimas depende críticamente de los instrumentos de política económica disponibles. La omisión del análisis del efecto agregado de la totalidad de los instrumentos fiscales ha conducido generalmente a recomendaciones inconsistentes con los objetivos de eficiencia y equidad distributiva. Otro aspecto muchas veces no tenido en cuenta es que en una economía de mercado no es el gobierno quien decide sobre cuánta educación superior debe asignarse a cada individuo, sino estos mismos individuos (o sus padres). Una 'política' hacia la educación superior debe contemplar explícitamente la libertad de elección de los individuos y la influencia sólo indirecta del gobierno sobre esta elección a través de un conjunto limitado de instrumentos.

Considérese la posibilidad de controlar la asignación de recursos a la educación superior a través de instrumentos de carácter tributario, en un programa fiscal balanceado. A efectos de tener en cuenta una forma extrema de los objetivos igualitarios de la sociedad, se supondrá que el gobierno adopta como función objetivo la mejora de la situación de los grupos más pobres (Rawls), aunque los resultados conservan validez para otros enfoques (p.ej. objetivos utilitarios). Asimismo, se descuenta la posibilidad de que la redistribución pueda realizarse sobre la base de una observación directa de las 'aptitudes' innatas de los individuos: una política factible requiere ser diseñada en función de datos disponibles.

En ausencia de subsidio educativo a la educación superior, si el gobierno sólo puede optar por la imposición progresiva de la renta de los individuos, el esquema redistributivo óptimo (lineal) requiere una transferencia positiva fija para todos los individuos y una tasa marginal de impuesto a la renta, positiva pero acotada superiormente por una función decreciente con el costo marginal de la educación superior. La transferencia fija puede ser interpretada como dinero, o como gasto público social (educación primaria y secundaria y servicios básicos de salud gratuitos) así como administración, seguridad, y justicia. Va de suyo que, en este esquema, el alumno universitario incurre en todos los costos privados de la educación universitaria.

En ausencia de imposición a la renta pero mediando la posibilidad de un impuesto o subsidio educativo, la política óptima requiere nuevamente una transferencia positiva fija para todos los individuos y un impuesto al consumo de educación universitaria. La igualación de ingresos es generada por medio de mayor gasto de transferencias en individuos con menor nivel de aptitudes que son quienes demandan menor nivel de educación.

Ambos esquemas implementados por separado tienen costos de eficiencia, pues se desincentiva la demanda de educación. Aunque al efecto redistributivo el impuesto a la renta resulta superior al impuesto educativo (siempre es mejor actuar directamente sobre el ingreso que en forma indirecta, vía elección del esfuerzo educativo) la combinación del impuesto a la renta y de un subsidio a la educación superior permite obtener mejoras sustanciales en los objetivos de eficiencia y equidad. En general es de esperar que resultará óptimo un subsidio a la educación superior pero el subsidio pleno (reintegro total de los costos incurridos) no resultará óptimo. El subsidio tiene efectos de diversa índole y probablemente contrapuestos. Un aumento del subsidio reduce la recaudación tributaria neta, pero puede aumentarla indirectamente induciendo una mayor oferta de trabajo y una mayor inversión en educación por parte de los que ya estaban en el mercado de trabajo, incrementando el ingreso gravable[16].

El uso de un subsidio educativo es un paso importante hacia la resolución del clásico conflicto entre eficiencia y equidad [17]. La desigualdad de ingresos, empero, depende de un cúmulo de otros factores adicionales al gasto educativo y la distribución de aptitudes y riqueza, por lo cual debe tenerse presente que el uso combinado de los instrumentos tributarios y fiscales permite encarar sólo algunas de las considerables dificultades que implica el objetivo de una distribución más igualitaria del ingreso.

Los costos de administrar y controlar los impuestos y subsidios no han sido contemplados. Sin embargo, se estima que los efectos de incentivo y de redistribución de un esquema basado en la combinación del impuesto a la renta y un subsidio educativo resultan muy superiores a los producidos por las políticas vigentes. A este esquema se ha agregado un mecanismo institucional compensatorio para corregir las limitaciones de acceso de los estudiantes a la financiación por medio de los mercados de capital.

7.

Una de las premisas básicas del esquema propuesto es sacar a la educación superior de la esfera del mercado político. Solamente permanecerá dentro del campo de las finanzas públicas la definición del monto total del subsidio educativo universitario, como deducción parcial del costo educativo, y del esquema tributario que lo autofinanciará.

Debe quedar claro que esta pauta no implica derogación alguna de la política, ya sea como contenido curricular o como práctica universitaria. Por el contrario, al favorecer la libertad de elección de alumnos y docentes, la propuesta contribuirá a crear un medio más propicio para estas actividades. Esta decisión es consistente con la premisa de que el nivel de decisión del gasto educativo no es ni el congreso, ni el poder ejecutivo, sino los individuos. Parafraseando a Pascal, "il n'y a rien de si conforme à la politique que ce désaveu de la politique".

La segunda premisa básica consiste en producir una completa desregulación financiera, presupuestaria y administrativa de las universidades, tratando en un pie de igualdad a universidades públicas y privadas y con una política completamente neutral entre universidades existentes y a crearse. La universidad no es un monopolio natural como para requerir un tipo especial de regulación a la entrada.

La educación superior es un ámbito en que el poder de policía del estado deberá ejercerse al efecto de preservar las reglas del juego competitivas. Esta función, que tendrá un componente autoorganizado de la misma 'comunidad universitaria', implicará una supervisión de procedimientos (mecanismos de ingreso, evaluación, concursos, etc.) propios del quehacer universitario bien conocidos en la experiencia argentina e internacional.

Esta desregulación deberá alcanzar especialmente al mercado de trabajo. Los salarios docentes y del personal no docente deberán negociarse por universidad. El mismo mercado laboral introducirá diferenciación de salarios entre universidades y dentro de una misma universidad (por carrera, horario, según el grado de escasez de determinados docentes, etc.).

La libre aplicación de mecanismos de precios, con el grado de diferenciación requerido por carrera (las diferencias de costo de distintas carreras son sustanciales), universidad, calidad de la enseñanza, localización, etc. constituirá una de las piezas básicas de la reforma. Las universidades como empresas no fijarán necesariamente precios alineados con los costos medios de cada carrera: precios en función de las elasticidades de demanda, precios alineados con los costos marginales y eventualmente tarifas con componentes fijas y variables podrán ser soluciones a los problemas de financiamiento, eficiencia, e imputación de los costos fijos.

Los subsidios educativos contemplarán sólo una parte (reintegro parcial) del gasto universitario. Este subsidio será otorgado a los alumnos para que éstos elijan libremente el instituto que prestará el servicio. Ello introducirá un grado de competencia inusitado en el sistema de educación superior.

¿Cómo se determinará el importe del subsidio? Algunas pocas observaciones, sin intención de proponer una fórmula óptima, son las que siguen.

El congreso votará anualmente una partida global de subsidio educativo financiada con una porción del impuesto a la renta. Esta suma será distribuída en forma secundaria por universidad en proporción al número de alumnos que hayan tenido un umbral mínimo de rendimiento en el último año de uso del subsidio. La duración del subsidio no podrá superar una duración 'estándar' estimada por carrera. Esta solución simple, empero, no discrimina entre carreras con costos diferentes. Existe en este caso la posibilidad de establecer un subsidio proporcional al costo de la carrera en el instituto elegido, o bien como una proporción de un costo 'estándar'. La definición de normas estándar presenta bien conocidas dificultades que, sin embargo, no son insuperables, y en este campo serán relevantes las consideraciones de practicidad.

La universalidad del subsidio apunta a incentivar la demanda de educación en todos los estratos de ingreso y para cualquier nivel de aptitud. En la práctica, la demanda de educación no guarda una elasticidad constante respecto de estas variables, por lo cual el mecanismo de subsidio debería incorporar un límite superior (probablemente cero) para alumnos de holgada posición económica, y un subsidio adicional para aquellos alumnos que tengan rendimientos superiores al promedio, y que podría instrumentarse mediante un reintegro adicional para aquellos alumnos ubicados en los deciles superiores de la distribución de notas en los exámenes de ingreso a la universidad.

¿Cuán elevado debe ser el subsidio? Este aspecto no puede ser abordado independientemente de la instrumentación del impuesto a la renta personal que lo financiará. El reintegro será probablemente bastante inferior al 100% del costo educativo en la universidad. El impuesto a la renta personal no debería descansar únicamente en un "impuesto al graduado" (pues ello discrimina excesivamente contra la inversión en educación) sino en un impuesto general a la renta (la cual es generada no solamente por la inversión educativa sino por aptitudes innatas, diferencias de riqueza, regionales, etc.).

Complementariamente la reforma deberá contemplar un mecanismo de financiamiento por la porción no subsidiada y el costo de sustento del estudiante. Este mecanismo no debería ser administrado por la universidad, sino probablemente por un banco o un instituto de crédito universitario. Dado que contendría aspectos promocionales no sería encarado por la actividad privada.

El mecanismo involucraría un préstamo con un período de gracia del capital independiente de la duración real de los estudios, pero en función de la duración teórica estándar de cada carrera. La tasa de interés podría ser equivalente al costo del fondeo del organismo más un margen por costo administrativo. El acceso al crédito nacional o internacional podría ser obtenido por el gobierno mediante la emisión de un bono a tasa fija. Claramente, el préstamo no debería involucrar una transferencia unilateral de ingresos sino una genuina operación financiera, por lo cual el principal aspecto a resolver serían las garantías que serían fraccionadas y constituídas a medida que se va incurriendo en el costo del estudio, con la posibilidad de interrumpir el desembolso ante su falta de constitución. Este no parece un problema demasiado grave de resolver, teniendo en cuenta el retorno privado positivo de la inversión en educación.

8.
¿Qué rol desempeñarán en el sistema las actuales universidades estatales? Deberán competir y, por consiguiente, nada asegura su continuidad en el futuro al ser desplazadas por otros institutos, públicos o privados, que brinden una enseñanza de mejor calidad, o a un menor costo.

Algunas universidades públicas deberán sufrir profundas reestructuraciones de escala y orientación. El perfil del sistema universitario posterior a esta reforma es difícil de predecir, y dependerá entre otros factores clave del comportamiento de la demanda de educación superior y de la oferta laboral docente. Es posible que algunas universidades estatales mantengan un importante predicamento en el nuevo esquema, como resultado de las preferencias de alumnos y docentes y del rol que desempeñen en el campo de la investigación.

¿Qué se puede esperar del reordenamiento drástico implicado por esta reforma? La descentralización produciría ciertamente cambios importantes en el nivel de la oferta educativa, de la productividad, de la capacidad de elección del alumno con el aumento de responsabilidad involucrado, así como cierre y apertura de nuevas universidades, relocalizaciones, particiones de universidades que han superado la escala óptima, juntamente con una redistribución del ingreso más efectiva, el autofinanciamiento del sistema, la introducción de incentivos a la optimización del esfuerzo estudiantil, una formación de capital humano más acorde con las prioridades individuales y del mercado, la formación de capital humano de docentes universitarios, y una mayor autonomía efectiva de la universidad.

Esta reforma también introduce la competencia y el riesgo propio de todo proceso de inversión y, por consiguiente, de cambio.

Habrá una mayoría favorable a una reforma de este estilo? Las decisiones políticas, como todas las decisiones humanas, son tomadas bajo condiciones de incertidumbre. Contribuir a una mejor percepción de los costos y beneficios de la reforma universitaria por parte de los sectores interesados es precisamente el objetivo de este foro. Creemos que alumnos, docentes, empresas y contribuyentes tienen mucho que ganar, con algún riesgo, y poco que perder, con bajo riesgo, poniendo fin a la socialización de la educación superior en Argentina. Sin embargo, queda la alternativa de introducir la descentralización en etapas. Por motivos políticos puede ser conveniente iniciar la descentralización mediante la transferencia de las universidades nacionales a las provincias[18].

NOTAS

[1] Se podría objetar que en mercados laborales imperfectos - y ciertamente los de Argentina lo son dadas las regulaciones que limitan el ajuste de salarios y empleo - el salario no refleja necesariamente la diferencia de capital humano, aún en el largo plazo. Cabe responder que el salario a computar en estos casos es un salario esperado, ponderado por la expectativa de desempleo como variable de ajuste del mercado ante la rigidez del salario nominal. La última encuesta de hogares publicada (1987) muestra que la tasa de desempleo en Capital y Gran Buenos Aires en la mano de obra con estudios terciarios alcanzó un 6% para el segmento muestral con estudios incompletos frente al 2.3% para el segmento que había completado sus estudios; la diferencia es mucho más marcada en la zona de La Plata (11.6% frente al 1.9%). La dotación de capital humano tiene por consiguiente un considerable poder explicativo.

[2] Cornes R. y Sandler T., "Easy Riders, Joint Production and Public Goods", The Economic Journal (1984).

[3] Stiglitz J., "The Demand for Education in Public and Private School Systems", J.Pub.Ec. (1974), 3.

[4] Arrow K., "Higher Education as a Filter", J.Pub.Ec. 2 (1973).

[5] Fields G.S., "The Allocation of Resources to Education in Less Developed Countries", J.Pub.Ec., 3 (1974).

[6] Taubman P.J. y T. Wales, "Higher Education, Mental Ability and Screening", The Journal of Political Economy.

[7] Empero, las predicciones de modelos endógenos de crecimiento que implican externalidades del proceso de inversión no parecen ser consistentes con los datos. V. Ch. Adams y Bankim Chadha, "Growth, Productivity and the Rate of Return on Capital", IMF Working Paper, 1992.

[8] Usher D. "The Welfare Economics of the Socialization of Commodities", J.Pub.Ec. 8 (1977).

[9] Bos D., "A Voting Paradox of Fiscal Federalism", J.Pub.Ec. 11 (1979).

[10] Peltzman S., "The Effect of Government Subsidies-in-Kind on Private Expenditures: The Case of Higher Education", Journal of Political Economy. Este estudio encontró que en Estados Unidos en el año 1966 cada dólar gastado por el gobierno reemplazó 71 centavos de gastos privados en educación, pero que en 1960 pudo haberse verificado un desplazamiento de más de un dólar.

[11] FIEL, Inversión en educación universitaria en Argentina. Febrero de 1988. Para el período 1976/1986, el costo por egresado de las universidades privadas varió en el rango de 4.500 a 9.000 australes de 1986, mientras que en las públicas el costo varió entre 9.300 y 227.000 australes del mismo año.

[12] FIEL, Capital de Infraestructura en Argentina. Gestión Pública, Privatización y Productividad 1970-2000 (1992).

[13] Hamada K., "Income Taxation and Educational Subsidy", J.Pub.Ec, 3 (1974).

[14] Blomquist N.S., "Should Educational Expenses Be Deductible?", J.Pub.Ec. 18 (1982).

[15] Layard R. "Education versus Cash Redistribution. The Lifetime Context", J.Pub.Ec. 12 (1979).

[16] Un instrumento complementario al esquema aquí propuesto, no considerado por sus dificultades de implementación, es el impuesto diferencial a la renta de los argentinos que trabajan en el exterior, el así llamado impuesto Bhagwati-Hamada que sería cobrado por la autoridad tributaria del país de residencia y reintegrado al país de origen (Bhagwati J. y K. Hamada, "Tax Policy in the Presence of Emigration", J.Pub.Ec., 18, 1982).

[17] Atkinson A.B. "How Progressive should income tax Be?", en M. Parkin (ed.) Essays in Modern Economics (1973).

[18] FIEL, El Federalismo Fiscal, 8a. Convención de Bancos Privados Nacionales (1992).

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. La fuerza de trabajo en Buenos Aires, J. L. Bour. Diciembre 1981.

2. Encuesta sobre Remuneraciones en la Industria. Diseño Metodológico. J. L. Bour, V. L. Funes, H. Hopenhayn. Diciembre 1981.

3. Algunas reflexiones sobre el tratamiento a los insumos no comerciados en el cálculo de protección efectiva. G. E. Nielsen. Diciembre 1981.

4. Ganado Vacuno: El ciclo de existencias en las provincias. M. Cristini. Junio 1982.

5. Oferta de Trabajo: Conceptos básicos y problemas de medición. J. L. Bour. Julio 1982.

6. Ocupaciones e ingresos en el mercado de trabajo de la Cap. Fed. y GBA. H. Hopenhayn. 1982. 3 tomos.

7. La oferta agropecuaria: el caso del trigo en la última década. M. Cristini. Septiembre 1983.

8. Determinantes de la oferta de trabajo en Buenos Aires. J. L. Bour. Enero 1984.

9. El ciclo ganadero. La evidencia empírica 1982-84 y su incorporación a un modelo de comportamiento. M. Cristini. Noviembre 1984.

10. El impuesto a la tierra, las retenciones y sus efectos en la producción actual y la futura. M. Cristini, N. Susmel y E. Szewach. Octubre 1985.

11. El impuesto a la tierra: una discusión de sus efectos económicos para el caso argentino. M. Cristini y O. Chisari. Abril 1986.

12. La demanda de carne vacuna en la Argentina: determinantes y estimaciones. M. Cristini. Noviembre 1986.

13. Las Encuestas de Coyuntura de FIEL como Predictores del Nivel de Actividad en el Corto Plazo. M. Cristini e Isidro Soloaga. Noviembre 1986.

14. La Política Agropecuaria Común (PAC): Causas de su Permanencia y Perspectivas Futuras. M. Cristini. Julio 1987.

15. Informe OKITA: Un análisis crítico. D. Artana, J. L. Bour, N. Susmel y E. Szewach. Diciembre 1987.

16. Regulación y Desregulación: Teoría y Evidencia Empírica. D. Artana y E. Szewach. Marzo 1988.

17. Sistema de Atención Médica en la Argentina: Propuesta para su Reforma. M. Panadeiros. Mayo 1988.

18. Investigaciones Antidumping y Compensatorias contra los países Latinoamericanos altamente endeudados. J. Nogués. Agosto 1988.

19. Aspectos dinámicos del funcionamiento del mercado de tierras: El caso Argentino. M. Cristini, O. Chisari. Noviembre 1988.

20. Incidencia de los impuestos indirectos en el Gasto de las Familias. J. L. Bour, J. Sereno, N. Susmel. Enero 1989.

21. Inversión en Educación Universitaria en Argentina. J. L. Bour, M. Echart. Junio 1989.

22. La Promoción a la Informática en la Argentina. D. Artana, M. Salinardi. Septiembre 1989.

23. Principales Características de las Exportaciones Industriales en la Argentina. C. Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Diciembre 1989.

24. Efectos de un Esquema de Apertura Económica sobre la Calidad de Bienes Producidos Localmente. C Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Marzo 1990.

25. Evolución de las Cotizaciones Accionarias en el largo plazo. C. Miteff. Julio 1990.

26. Algunas Consideraciones sobre el Endeudamiento y la Solvencia del SPA. D. Artana, O. Libonatti, C. Rivas. Noviembre 1990.

27. La Comercialización de Granos. Análisis del Mercado Argentino. D. Artana, M. Cristini, J. Delgado. Diciembre 1990.

28. Propuesta de Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. J. Piekarz, E. Szewach. Marzo 1991.

29. El Sistema de Obras Sociales en la Argentina: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. M. Panadeiros. Agosto 1991.

30. Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza. M. Cristini, J. Delgado. Octubre 1991.

31. Los acuerdos regionales en los 90: Un estudio comparado de la CE92, el NAFTA y el MERCOSUR. M. Cristini, N. Balzarotti. Diciembre 1991.

32. Costos Laborales en el MERCOSUR: Legislación Comparada. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Abril 1992.

33. El sistema Agro-Alimentario y el Mercado de la CE. M. Cristini. Junio 1992.

34. Gasto Público Social: El Sistema de Salud. M. Panadeiros. Setiembre 1992.

35. Costos Laborales en el MERCOSUR: Comparación de los costos laborales directos. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Diciembre 1992.

36. El Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR: los conflictos. M. Cristini, N. Balzarotti. Febrero 1993.

37. Encuesta sobre Inversión en la industria manufacturera. M. Lurati. Julio 1993.

Estas empresas creen en la importancia de la investigación económica privada en la Argentina

Acindar Industria Arg.de Aceros S.A.
Agfa Gevaert Arg. S.A.
Alejandro Llauró e Hijos
Alpargatas S.A.I.C.
Amoco Argentina Oil Co.
Aseg. de Cauciones S.A. Cía. Seg.
Aseg. de Créditos y Garantías
Asoc. Arg. de Agencias de Viajes y Turismo
Asoc. Argentina de Seguros
Asoc. de Bancos Argentinos
Asoc. de Bancos de la Rep. Arg.
Asoc. de Fabricantes de Coca Cola
Astra Cía. Arg. de Petróleo S.A.
Atanor S.A.
Automóvil Club Argentino

Bac S.A.
Bagley S.A.
Banco COMAFI
Banco de Boston
Banco de Crédito Argentino
Banco de Galicia y Buenos Aires
Banco del Sud
Banco de Tokio
Banco de Valores S.A.
Banco Europeo para América Latina
Banco Extrader
Banco Federal Argentino
Banco Florencia
Banco General de Negocios
Banco Holandés Unido
Banco Macro
Banco Mariva
Banco Mildesa
Banco Morgan
Banco Quilmes S.A.
Banco Río de la Plata
Banco Roberts S.A.
Banco Santander S.A.
Banco Shaw S.A.
Banco Sudameris
Banco Supervielle Société Generale
Banco Tornquist S.A.
Banco UNB
Banco Velox S.A.
Banque Nationale de Paris
Barbenza Forlano S.A.
Bayer Argentina S.A.C.I.F.I. y M.
Benito Roggio e Hijos
Bertora y Asociados S.A.
Blaisten SACIF. y M.
Bodegas Chandon S.A.
Bolsa de Cereales de Buenos Aires
Bolsa de Comercio de Bs.As.
Bridas S.A.P.I.C.
British Gas Sudamérica
Bunge y Born S.A.

CADEC Sociedad Anónima
Compañía de Radio Comunicaciones Móviles S.A.
Caja Nacional de Ahorro y Seguro
Cámara Argentina de Comercio
Cám. Arg. de Fondos Comunes de Inversión
Cámara de Agentes de Mercado Abierto
Cámara Argentina de Supermercados
Camea S.A.
Cargill S.A.C.I.
Cemento San Martín S.A.
Cerámicas San Lorenzo
Cervecería y Maltería Quilmes
Cía. General de Valores Mobiliarios
Ciba Geigy Argentina S.A.
Citibank, N.A.
Coca Cola S.A.
Comercial Unión Cía. Arg. de Seguros
Compañía Naviera Pérez Companc
COPAL
Corporación Cementera Argentina
Cosméticos Avon SACI
Cyanamid de Argentina S.A.
Chase Manhattan Bank

Deutsche Bank
Deloitte and Touche
Diners Club Argentina
Dow Química Argentina S.A.
Droguería Del Sud
Du Pont Argentina S.A.

Editorial Atlántida S.A.
Erario Bursátil
Esso S.A. Petrolera Argentina
Est. Modelo Terrabusi
Est. Vitivinícolas Escorihuela
Exprinter Banco S.A.

F.V.S.A
FATAP

Estas empresas creen en la importancia de la investigación económica privada en la Argentina

Fratelli Branca Dest. S.A.
Fund. Banco Francés del Río de la Plata
Fund. Cám. Arg. de Consig. de Ganado

Grace Argentina S.a.
Grupo Jaez SRL

Herpaco S.A.
Hewlett Packard Argentina S.A.

IBM Argentina S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
ING Bank
Ipako S.A.
IPESA
Isaura S.A.

José M. Malbrán
Juan Minetti S.A.

Lactona S.A.I.C.
La Plata Cereal Co.
La Previsión Coop. de Seguros Ltda.
La Universal Cía. Arg. de Seguros
Lever y Asociados S.A.C.I.F.
Liquid Carbonic S.A.
Loma Negra C.I.A.S.A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited

Massalin Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S.A.
Mc Donald's
Mercado Abierto Electrónico
Mercado de Valores de Bs. As.
Mercedes Benz Argentina S.A.C.I.F.I.M.
Merchant Bankers Asociados
Molinos Río de la Plata S.A.
Monsanto Argentina S.A.I.C.
Morixe Hermanos S.A.C.I.
Murchison S.A. Estib. y Cargas

Nestlé Argentina S.A.
Nife Argentina S.A.
Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.

OCASA
Occidental Exploration of Argentina.
Organización Techint

Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Pfizer S.A.C.I.

Pirelli Argentina S.A.
Price Waterhouse & Co.
Productos Roche
Productos Stani S.A.I.C.

Quaker Elaboradora de Cereales
Quickfood Alimentos Rápidos SA
Química Hoechst S.A.
Quitral-Co S.A.I.C.

Refinerías de Maíz S.A.I.C.F.
Rickitt & Colman Argentina S.A.
Rigolleau S.A.
Romaní Ingeniería S.A.

S.A. Garovaglio y Zorraquín
SC Johnson & Son de Arg. S.A.
S.A.C.E.I.F. Louis Dreyfus y Cía. Ltda.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Sandoz Argentina S.A.I.C.
Shell C.A.P.S.A.
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Sudamerica Seguros
Sulzer Hnos. S.A.C.I.
Surrey S.A.C.I.F.I.A.
Swift Armour S.A. Argentina

Telecom Argentina
Telefónica de Argentina
Televisión Federal S.A.-TELEFE
The Bank of New York
The Coca Cola Export Corp.
Tía S. A.
Trak SACIF
Transportadora de Caudales Juncadela S.A.

Unicenter Shopping

Vidriería Argentina S.A.
VISA

Xerox Argentina I.C.S.A.

YPF S.A.