

FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO

JUAN CARLOS HIDALGO*

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

Ernesto Sábato**

Enfoque Metodológico

El trabajo parte de la premisa de que un riguroso estudio del financiamiento universitario no se puede realizar si previamente no se analiza el papel del Estado, el derecho a la educación y su importancia en la democratización de la sociedad y, por último, el rol de la universidad actual.

Si bien existen argumentos de tipo humano, sociales, ideológicos y políticos que fundamentan contundentemente el derecho que tiene todo ciudadano libre a educarse para comprender los fundamentos básicos del conocimiento que le permita captar, realimentar y transformar las relaciones sociales modernas e integrarse a una sociedad democrática, es importante que penetremos en el mismo terreno de los ideólogos de la educación restringida, utilizar las "categorías" que ellos manejan y desmitificar sus propios fundamentos.

Es por ello que se estudia la "renta educativa", concepto muy utilizado por los especialistas convencionales de la economía de la educación. Se demuestra dónde se genera y quiénes captan la "renta educativa" definida como el ingreso diferencial que perciben aquellos que se benefician con la educación en general y la universitaria en particular. De aquí se deducen las distintas formas de financiamiento universitario.

*Rector de la Universidad Nacional del Litoral

Estado y Educación

La discusión sobre el financiamiento de la educación nos pone de cara frente a la crisis del Estado producida por el desfasaje entre los usos que él da a los recursos que extrae de la sociedad, vía su poder fiscal, y las expectativas insatisfechas de la población en términos de lo que espera de la acción estatal, produciendo una situación que erosiona la "legitimidad estatal".

Esta pérdida de credibilidad es aprovechada por la ideología conservadora-liberal para construir el diagnóstico de las acciones estatales y producir sobre ellas una solución consistente en retirar al Estado de la dirección de los procesos sociales, y escamotear el debate sobre cuáles son los verdaderos motivos de esa crisis.

Para responder a esta avanzada tenemos primero que reconocer "la crisis del Estado" o mejor dicho de "este Estado" que es indefendible ya sea por su sentido, su función y su modo de articulación con la sociedad, del cual resulta un ente sobrecargado y paradójicamente débil, política y técnicamente, producto de la acción de grupos organizados de la sociedad civil sobre él mismo, que derivó en un poder público ejercido en función de intereses sectoriales.

El problema del Estado no es de dimensiones, tampoco es la solución su desmantelamiento y su reclusión a las más estrictas funciones de guardián del orden interno y de la seguridad externa.

Lo que se debe criticar al Estado no son sus intervenciones sino la calidad de las mismas. Se trata de trabajar para la conformación de un Estado capaz de ejercer una función de dirección del conjunto de la sociedad hacia metas compartidas, evitando la disgregación social que acarrea la lógica autonomía de grupos que intentan imponer sus intereses sectoriales.

"Es preciso reconocer que lo esencial de la intervención estatal no está en el hecho de ser objetivamente el principal ejecutor del derecho a la educación... Esto tiene que ver con su capacidad de dirección del conjunto del sistema (prácticas e instituciones) conforme a objetivos y criterios socialmente debatidos y políticamente acordados y asumidos. Sólo desde el Estado se está en condiciones de garantizar la igualdad en el acceso al saber por parte de la mayoría de la población que de otro modo se lo apropiaría en forma diferencial y oligopólica. Sólo desde un centro es posible trascender las desigualdades de todo tipo (sociales, organizativas, etc.) que caracterizan las relaciones entre los elementos constitutivos de la realidad social nacional".

"El interés general en educación no será el fruto espontáneo de las transacciones de los individuos en el mercado nacional de la cultura y del saber, sino será una construcción social realizada mediante el diálogo de las argumentaciones, la lucha democrática y la consecuente implantación de un sistema normativo y de una serie de intervenciones políticas sistemáticas. Son estas capacidades las que definen mejor el papel del Estado más que su participación directa en la producción del servicio educativo". En otras palabras, "en el marco de un proceso de democratización de la vida política y social, y en una sociedad como la argentina, que padece de situaciones

graves de desigualdad social, le cabe al Estado un papel director (no monopolístico ni subsidiario) en el campo de la producción y distribución de bienes básicos socialmente necesarios". (1)

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

Este debate se inscribe también en las ideas de la época. Es sabido que la década de los ochenta, se ha distinguido por los éxitos de la revolución conservadora que intenta restaurar los principios liberales de preguerra; se caracterizó por asignar al mercado la condición de "natural", categoría que la hace no solamente originaria y anterior a cualquier principio de convención entre los hombres (a la sociedad misma), sino que también regula su funcionamiento, según las "sabias" leyes de la naturaleza.

Estas ideas liberales, tienen una que las resalta: la negación de ajustar los modelos culturales, sociales, económicos, educativos, éticos, etc. a las multidimensiones de las necesidades humanas. Exhiben como virtud rectora todo lo contrario pues su objetivo es ajustar la vida al funcionamiento de la economía, reducida ésta a modelos matemáticos que tratan de esconder las decisiones políticas y las concepciones que se encubren tras cada uno de ellos. Son los ideólogos disfrazados de pragmáticos que, por ejemplo, miden el nivel de desempleo como aquel necesario para lograr un salario real "de equilibrio", sin interesarle el drama familiar provocado por la falta de trabajo; o que exhiben orgullosos la reducción del déficit público, pero esconden la inversión pública retraída, manifestada en reducción de la calidad de vida de la población: menores salarios para los maestros, ausencia de planes de vivienda, deterioro de las comunicaciones, elitización de la educación, cierre de oportunidades de empleo, etc.; o el descenso de la inflación, sin importar la consiguiente retracción del consumo, el cierre de unidades productivas, la reducción del salario y de la ocupación, la mayor marginación social.

Son ideologías camufladas de modelos matemáticos, pragmáticas y pseudoeficientes, que declamando la estabilidad y el equilibrio fiscal, concentran la riqueza y consiguientemente excluyen de los frutos del progreso técnico y del incremento de la productividad a la gran mayoría de la sociedad.

Entre los argumentos falaces que se utilizan frecuentemente por los evaluadores del conocimiento científico y tecnológicos, René Favaloro se refiere "*concretamente al mal hábito de juzgar a la ciencia con índices econométricos*". Dice al respecto: "*una cosa es la ciencia, como actividad intelectual y creativa, y otra muy distinta son los eventuales réditos económicos que la ciencia produce... La ciencia no se juzga como una empresa en función de la relación costos-beneficios, sino por los niveles de excelencia que produce, sin los cuales no existe posibilidad alguna de esperar dividendos económicos*". (2)

Desde esta óptica es imposible detectar los verdaderos problemas de nuestro sistema educativo en general y del sistema universitario en particular, tales como las

secuelas del autoritarismo, la transmisión repetitiva, las normas burocráticas que encofreran su funcionamiento, los problemas axiológicos y de conducta que definen al sistema, los recursos humanos desactualizados, los criterios pedagógicos inadecuados, la falta de continuidad en las prácticas que hubieran podido desarrollar distintas buenas iniciativas surgidas al interior del sistema, la retroalimentación con el medio, etc., y a la hora de tasar actitudes o doctrinas se incomodan a las preguntas de cuánto valen o cuánto es su costo.

Cuánto vale, por ejemplo, el diálogo y la justicia como instrumentos contra la violencia; cuánto vale el concepto, la palabra, la detención del virus, las luchas contra las tiranías, la afirmación de los derechos humanos, la construcción de un dique, la reconstrucción de las células, la lectura, el estudio, las mil horas de clases, el conocimiento, la búsqueda de la verdad; cuánto vale la duda, los interrogantes, la ampliación del horizonte de la humanidad, el diseño urbano, una sociedad más justa; la máquina produciendo para el hombre, la construcción de la civilización, la cooperación, la solidaridad, el desarrollo, el crecimiento, la calidad de vida, la extensión de los beneficios del progreso, el acceso de todos a todos los derechos.

Reflexiones acerca de la Educación

El derecho a la educación.

El derecho a la educación, o en otra terminología, el de aprender, está comprendido dentro de los derechos humanos fundamentales, y dentro de la conceptualización de los países europeos se los denominan derechos de libertad. Un estado democrático respeta los derechos humanos universalmente aceptados que incluyen el de la educación. Por eso el país debe tratar de lograr progresivamente las condiciones de realidad que permitan la concreción de este derecho y no a la inversa, legislar medidas que tiendan a cercenarlo.

La función del sistema público de educación.

La función principal del sistema público de educación es garantizar el acceso universal a la educación de las personas que integran la sociedad nacional.

En ese sentido la educación pública cumple la función de permitir una aproximación al ideal de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país y, a través de ello, contribuye a la democratización fundamental de la sociedad, permitiendo el acceso igualitario al capital cognoscitivo-cultural que posee la sociedad, tratando que las únicas limitaciones sean aquellas que se derivan de las diferencias individuales de capacidad.

La educación pública, la democratización sustantiva de la sociedad y la tradición educativa argentina.

La tradición argentina en materia de educación pública ha sido un ejemplo para el mundo. Baste mencionar la ley 1420 de educación laica, universal, gratuita y obligatoria, sancionada en el año 1.884, época en que en el resto del mundo, salvo excepciones, la educación era un derecho o una posibilidad de ciertos sectores con privilegios, y que significó para la Argentina el derecho universal de acceso a la educación primaria sin discriminaciones ni exclusiones de ninguna naturaleza. Este hecho significó un pilar fundamental en la construcción de la sociedad nacional.

En este mismo sentido, otro elemento fundamental está constituido por la apertura a toda la sociedad que postula y estatuye la Reforma Universitaria de 1.918. La gratuidad de la enseñanza universitaria junto al libre acceso a ella son hechos paralelos a la ampliación de la base social de la Democracia Argentina que se inicia con la Ley Saenz Peña estableciendo el voto secreto universal en 1.912.

En general todos los procesos de desarrollo social y político argentino ocurrieron conjuntamente con una ampliación y desarrollo del sistema educativo público y nunca con su achicamiento y restricción

La palabra de la Universidad Argentina alerta sobre el significado último que tiene cualquier medida o conjunto de medidas que concluya con un debilitamiento cuantitativo o cualitativo de la educación pública; contribuyen a la involución de los procesos de democratización fundamentales de la sociedad, aumentando la desigualdad individual y sectorial a través de un acceso discriminatorio al saber y a la educación. Además este acceso restringido al capital científico-cultural de la sociedad lesiona en definitiva los intereses nacionales: menor cantidad de habitantes capacitados es igual a menor potencial del país.

La fragmentación en niveles de educación

Uno de los mayores problemas de nuestro sistema educativo es la fragmentación y pérdida de sentido a través de los distintos niveles en que está dividido; esta desarticulación atenta contra la idea de la educación como proceso íntegro y acumulativo, y a su vez se opone a las nuevas concepciones pedagógicas de aprendizaje. Este modo de proponer soluciones al financiamiento oponiendo los niveles entre sí, fortalece esta segmentación y considera a cada uno de ellos con fines autosuficientes y no como parte de un proceso integral, además de exagerar esta desvirtuación pedagógica, consolida la idea del modelo educativo argentino pergeñado por las clases dominantes, en donde a cada nivel correspondía determinado estrato social, con la visión de una sociedad cerrada y jerárquica en donde a todo el mundo correspondía leer y escribir, a las mayorías la escuela primaria, a las medias el secundario, y a las clases medias altas y altas la universidad.

El autofinanciamiento y la autonomía.

La generación de un pensamiento científico es lo que le otorga singularidad a la Universidad, entendido que el pensamiento científico tiene plena conciencia de ser una de la más elevadas expresiones de la razón humana, la cual se desarrolla en el mundo concreto de la historia, colabora poderosamente para mejorarlo, y justamente por tener conciencia del peso de su propia contribución, sabe que reemplazar una teoría vieja por una nueva, no significa sustituir un juego por otro, sino proporcionar a la humanidad medios cada vez más eficaces para transformar al mundo.

Es esta elevada expresión de la razón humana, esta conciencia de su contribución y esta eficacia para transformar al mundo, las que distinguen a la Universidad de los otros niveles que son funcionales al sistema; es esta posibilidad de generar un pensamiento autónomo, comprometido sólo con la verdad y sus alrededores, la que genera la posibilidad de aventurar teorías que no sólo tengan en cuenta la realidad circundante, sino que dialécticamente la transformen y se transformen.

Basada en este compromiso con el rigor científico, es que la Universidad proclama su autonomía. Autonomía frente al estado para no sojuzgar la verdad bajo los poderes de turno, para no trocar el pensamiento científico en justificaciones ideológicas; autonomía a la vez que extensión con la sociedad frente al poder económico y frente a las concepciones sociales vigentes.

Este es el peligro que acecha cuando se espera que las universidades se autofinancien, es el riesgo de perder su autonomía para decidir en qué investigar o enseñar, frente a las demandas del mercado, que siempre van a estar orientadas en función de quienes tienen más capacidad de oferta económica; esto convertiría también al nivel universitario en *funcional* con respecto a la sociedad constituida y perdería lo más rico que es su capacidad de transformación en la sociedad, su capacidad de ampliar el horizonte humano.

Por lo tanto la Universidad tiene que seguirse financiando con el dinero público y tener autarquía en su administración; los dineros que ingresan por servicios que conformen un valor agregado, una renta para cualificar esos servicios, pero de ninguna manera que reemplacen los fondos propios sobre los que determina autónomamente su utilización. Para que siga siendo el ámbito en donde tienen lugar las confrontaciones: éticas, económicas, del conocimiento, sobre los modelos sociales, sin otro límite que el pleno ejercicio de la libertad de ideas y el compromiso con el estudio.

Algunas consideraciones sobre la Universidad

El rol de la universidad y su evaluación.

La argumentación sobre la actual situación de las universidades parte de una determinada definición acerca de sus "rendimientos". Al respecto es posible distinguir dos enfoques distintos sobre el carácter de la educación:

a) *Aquellos que consideran a la educación como un insumo de producción y a la Universidad como una unidad de producción*, para los cuales los rendimientos de la educación tienen que ser evaluados conforme a la tradicional “teoría de la producción”. Desde esta línea de razonamiento la instrucción formal es el principal determinante de la capacitación de la fuerza de trabajo; por lo mismo, eleva la remuneración de esa fuerza de trabajo, ahora más productiva. Esta idea se basa en las viejas teorías del “capital humano” y de los “factores de producción” y, como se sabe, ambas conjuntamente tratan de demostrar que capital y trabajo son elementos que participan en la valoración de la riqueza con igual “derecho”; para ellos la equidad de la distribución remunerativa entre los mismos se deriva de equiparar su remuneración y su productividad marginal.

En el caso de las universidades públicas, el costo de aumento de la productividad sería social porque los fondos los aporta el conjunto de la comunidad, y la “renta educativa” que se deriva del mismo sería de apropiación privada, más precisamente del profesional egresado.

Esta posición parte de la concepción de que la Universidad tiene como única o principal función crear profesionales, una concepción individualista de la educación que ignora su función social (a través de la investigación, la extensión, etc.).

Desde este razonamiento se derivan fundamentaciones con respecto a los derechos y obligaciones que genera la instrucción o capacitación del individuo. Una conclusión lineal de esta forma de argumentar sería la restricción del acceso a la capacitación en función de las necesidades del sistema productivo (de los “equilibrios” en los distintos mercados de bienes y servicios, del trabajo, etc.). Otra conclusión es el de la base imponible que a los efectos tributarios genera la renta educativa; los rendimientos institucionales de la capacitación se miden por: a) la producción de capacitados; y b) la capacidad de captar renta educativa.

Por otra parte, esta línea argumental lleva implícita el nivel de “incapacitados” de equilibrio, el cual se determina en función de una demanda inducida por el sector productivo. Desde este punto de vista los ciudadanos son observados desde el plano exclusivamente productivo en términos económicos y la Universidad como una “unidad productiva” de los mismos. Por definición, la Universidad pierde su carácter de “autónoma” y se subordina a los requerimientos de un espacio con el que indudablemente se vincula pero que no la comprende en forma absoluta.

Tomando como base esta concepción economicista (pues le interesa la oferta de egresados al mercado y su posibilidad de absorción por parte del mismo) se ha basado la mayoría de las evaluaciones a que ha sido objeto la Universidad. No es lugar aquí para pronunciarse sobre la objetividad de las críticas que ha recibido la Universidad, sólo quiere manifestarse que, además de los lamentables errores técnico-estadísticos, los estudios sobre los cuales se miden los rendimientos parten de dicha concepción respecto al carácter de la educación universitaria.

b) Para otros la educación universitaria es un vehículo de formación de ciudadanos libres, aptos para integrarse a una sociedad democrática, así como un

instrumento creador de conocimientos cuya propiedad pertenece al conjunto de la comunidad. Por consiguiente, *el rol de la universidad pública es educar, producir incesantemente nuevo conocimiento a través de la investigación y transferir ciencia, tecnología y cultura al tejido social*. Este es el enfoque correcto.

En este concepto están reunidas las tres misiones de la Universidad: enseñar, investigar y transferir al medio. Respecto a las dos primeras, René Favaloro brillante mente se refiere a la interacción entre educación, investigación básica y aplicada de esta forma: *"cuando interactúan un cerebro virgen con otro entrenado se produce una reacción cuya "enzima estimuladora" es la educación, cuyo producto es otro cerebro entrenado. Esta parte del ciclo es esencial, pues revela que la educación interviene regenerando el mismo sustrato en un ciclo multiplicador de cerebros entrenados. Cuando interactúan la naturaleza virgen con un cerebro entrenado y la reacción es estimulada por la investigación básica, el producto es el conocimiento científico que, juntamente con el resto de la actividad creativa, constituye la riqueza y el patrimonio cultural de un país. A su vez, cuando el conocimiento científico interactúa con un cerebro entrenado y la reacción es estimulada por la investigación aplicada, el producto es la naturaleza transformada, la cual forma parte de la riqueza económica de un país."*

"Riqueza que a su vez cierra el ciclo realimentando a la educación, a la investigación y a la investigación aplicada. Sin estas tres enzimas no hay ciclo de la inteligencia posible y sin ciclo inteligente sólo nos queda la naturaleza virgen y un pueblo crecientemente analfabetizado, espacio de cerebros vírgenes". A la pregunta, qué tienen los países desarrollados que no posee el nuestro?, responde: han invertido en las tres enzimas que *"son la Educación, la investigación básica e investigación aplicada"*.⁽³⁾

La complejidad de un ciudadano moderno no se limita, pues, a su capacitación como fuerza de trabajo, como tampoco el desarrollo y el progreso de una sociedad moderna se restringe a la comprobación de ciertas técnicas, como pretenden algunos evaluadores de la educación universitaria.

Por un lado, el rendimiento de la universidad debe medirse atendiendo al papel de la misma en la formación de intelectuales conscientes del significado que su trabajo adquiere en su contexto social, que no sólo se fijan objetivos individuales, por cierto importantes, sino que orienten sus conocimientos en la búsqueda del progreso humano y del máximo bienestar social. Estas categorías no requieren justificación científica ni lógica, sino que constituyen el punto de partida de todo esfuerzo intelectual serio. La imposibilidad de acceder a la educación limita al hombre en el sentido que le impide comprender los fundamentos básicos del conocimiento que le permite captar, realimentar y transformar las relaciones sociales modernas.

Por otro lado, frecuentemente falta en el análisis de los evaluadores de la educación universitaria los beneficios indirectos (llamados "economías externas") que la misma genera, la mayoría de las veces difícilmente cuantificables, que tienen un impacto social (no privado). Es decir, no todos los beneficios de la educación son

captados por quien egresa de la universidad sino que es correcto considerar el rendimiento social que genera, el que en la práctica es difícil aislarlo primero y medirlo luego.

Los intentos por calcular tipos de rendimientos del capital invertido en educación desde la óptica de la universidad como "unidad de producción" (productora de profesionales que venden su trabajo en el mercado), han sido desarrollados por los ideólogos de la "crisis de las ideologías" por motivos políticos, y como dice Balogh, "con el fin de justificar una financiación *laissez-faire* de la educación, para hacerla costear asimismo y para abolir la educación libre ...".(4)

La educación universitaria es una prioridad social.

Hay quienes definen límites a la integración del conocimiento fijando niveles de prioridad a la educación, desconociendo que la misma constituye un proceso acumulado e integral. La prioridad de una etapa sobre otra definen secuencias metodológicas, de ninguna manera niveles axiológicos. Se advierte sobre esto, porque es uno de los ejes fundamentales que pretende desjerarquizar la prioridad social de la educación universitaria.

Los que piensan así parten de supuestos costos de oportunidad "social" de un nivel educativo con respecto a otro. El costo de oportunidad del sistema de educación no se mide al interior del mismo sino fundamentalmente en contraposición a otros sistemas sociales, tales como el del subsidio al capital oligopólico y financiero, el del consumo improductivo, el de la burocracia estatal, el costo social que la estructura impositiva regresiva conlleva, el de la fuga de capitales y tantos otros costos más.

Cuando la prioridad está en construir una sociedad moderna, participativa y productiva, aun en una situación de restricción fiscal, parece obvio que debe privilegiarse la educación en todos sus niveles, que en su versión más concreta es la enseñanza, la ciencia y la tecnología, a través de las cuales se jerarquiza el trabajo, se incrementa la productividad del sistema y se alienta el crecimiento y desarrollo económico y social.

En síntesis, comparar al interior del sistema educativo es un mero trabajo técnico que debe servir para medir su eficiencia y mejorar su articulación, pero no para contraponer los distintos "niveles entre sí".

La crisis general y la propia.

Es correcto el planteo que la Universidad tiene una crisis que le es propia, pero considero que es irrelevante el análisis si se lo desprende de la crisis general.

Precisamente es en el orden económico-financiero donde la Universidad se vincula con el contexto general:

1) En primer lugar, porque más del 90% de sus recursos históricamente han sido aportes estatales, por lo cual no es extraño que sus propias reglas operativas estén adecuadas a esa realidad;

2) En segundo lugar, las alternativas financieras deben buscarse justamente en una situación general de recesión, puja distributiva, incapacidad fiscal para recaudar, regresividad tributaria que afecta a aquellos sectores (pequeña y mediana empresa, por ejemplo) con quienes la Universidad mantiene lazos, crisis de los gobiernos provinciales y comunales con quienes la misma se vincula, etc..

Por otra parte, el presupuesto se ha reducido drásticamente lo que puede demostrarse fácilmente por el efecto combinado del deterioro de los créditos presupuestarios y del tardío envío de los fondos y su licuación inflacionaria.

Además, las Universidades han sido objeto de ajustes económicos que en algunos casos han sido caóticos, han respondido a medidas de tipo general cuya aplicabilidad a las universidades -dada su especificidad- ha causado serias dificultades, no corregidas con normas de excepción (retiro voluntario, suspensión de becas de ayuda económica para estudiantes, reducción a situaciones extremas de los gastos operativos, paralización de las obras públicas e inversiones en equipamiento, etc.) que han imposibilitado una adecuada planeación académica y resentido el cumplimiento de sus fines.

A veces cuando se habla de la crisis propia de la Universidad se incluye lo académico. Si bien existe una relación entre los aspectos económicos y académicos, el rendimiento universitario medido como lo hemos definido más arriba ha aumentado en los últimos años. Más adelante se hará referencia a este tema en oportunidad del análisis de la racionalización del gasto universitario, pero se adelanta que incluso medido por pautas convencionales de evaluación (cuya aplicabilidad a la educación universitaria no se comparte), las Universidades Nacionales son más eficientes: se atiende un 50% más de estudiantes a partir del ingreso directo, se desarrollan un mayor número y más útiles proyectos de investigación, existe una mayor transferencia al medio de tecnologías y servicios especializados, todo ello con menor presupuesto. No es verdad que se ha deteriorado la calidad de enseñanza; ¿cómo probar ésto cuando se ha reemplazado el nombramiento discrecional de docentes e investigadores por el ingreso de los mismos por concursos abiertos de antecedentes y oposición?, ¿Cómo hacerlo si en la gran mayoría de la Universidades la relación puntos docentes/matrícula por lo menos se ha mantenido respecto a la época donde rigió el limitacionismo? Claro que si el presupuesto sigue deteriorándose y los salarios también, llegará un momento que a fuerza de marginación la Universidad pública perderá nivel académico.

Por último, una reflexión y a la vez una pregunta: *¿la crisis que vive el país es de carácter fiscal o es en gran medida producto de la ineficiencia e incapacidad de su potencial transformador e innovativo?* Si predomina la primera, la Universidad debería simplemente "ajustarse" a sus posibilidades económicas. *Si predomina lo segundo, lo mejor que el país debería hacer es potenciar la capacidad de la Universidad para responder a esta cuestión.* La sensación es que la crisis que vivimos tiene mucho de esto último.

La eficiencia del sistema.

Permanentemente se escuchan voces, particularmente de funcionarios públicos, respecto a la necesidad de racionalizar el gasto social en educación. Por lo general se trata de personas que se autodefinen de “apolíticos”, “no ideológicos” o en el mejor de los casos de “pragmáticos”, y sus afirmaciones respecto a cómo racionalizar aparecen como “ahistóricas”.

En primer lugar, la racionalidad no puede ser definida independientemente de las relaciones económicas, sociales y políticas que configuran un sistema.

En segundo lugar, entendemos por racionalidad, siguiendo a Max Weber, como la *“consecución metodológica de un fin determinado de manera concreta y de carácter práctico, mediante el empleo de un cálculo cada vez más preciso de los medios adecuados”*. (5) *“La búsqueda de los medios más adecuados para el logro de los fines, supone una expansión paralela del saber racional, saber técnico acerca de los medios. Este saber moderno va desplazando el viejo saber empírico, producto de la experiencia...”* (6)

En tercer lugar, la elección de medios o instrumentos y la persecución de fines u objetivos, está impregnada de un componente axiológico que no puede desconocerse.

De lo anterior se deduce: en primer término, que la racionalidad debe analizarse en un contexto determinado; que en el cálculo medio-fin debe predominar el saber racional (técnico-científico) más bien que el empírico; y que la búsqueda de medios y objetivos significa elecciones apoyadas en una escala de valores (ideas) sobre cómo detectar problemáticas y cómo superarlas.

La racionalidad basada en el cálculo económico de cuestiones vinculadas con el saber, se caracteriza por la búsqueda de relaciones medio-fin basadas en logros cuantificables (costo-beneficio) que en la práctica se traduce en una disminución (absoluta o relativa) del gasto social en educación y en una pseudo-apoliticidad del fin buscado.

Aunque no compartimos este concepto de racionalidad, desde este punto de vista la Universidad actualmente es más eficiente desde su normalización.

A pesar del desolador panorama que presenta el presupuesto universitario, que ha llevado a un ahorro forzoso sin precedente en los últimos meses (más allá de la economías que algunas universidades venían realizando desde mucho antes del agravamiento de la crisis), hay voces que insisten en la necesidad de racionalizar el gasto universitario.

Es importante que la sociedad conozca que las Universidades Nacionales han iniciado desde hace tiempo políticas tendientes a reducir el gasto, y dentro de las restricciones presupuestarias y políticas (pues hay reformas estructurales que requieren cierto apoyo económico y son de difícil viabilidad institucional y de hecho) están empeñadas en seguir trabajando en ese sentido.

Desde que se instauró la democracia, el sistema universitario nacional, como se dijo, atiende una población estudiantil mayor, sostiene más del 60% de los proyectos

de investigación y ha aumentado significativamente la transferencia al medio (científica, tecnológica y cultural), con un presupuesto reducido a la cuarta parte de su valor histórico. La calidad de la enseñanza y de la investigación no se ha deteriorado como se afirma ligeramente a menudo; por el contrario, los concursos docentes y de investigación han posibilitado el acceso a la actividad académica de científicos y profesionales a quienes les estaba vedado el trabajo en la universidad por razones políticas, ideológicas o gremiales; otros han podido ingresar por primera vez en años o han permanecido en ella mejorando el planeamiento académico e incorporando nuevos criterios pedagógicos y de evaluación. Por todo esto, considerando incluso las pautas convencionales de evaluación -cuya aplicación a la educación no es compartida- las universidades nacionales son más "eficientes".

Por otra parte, para realizar una tarea de racionalización del gasto y planeamiento universitario hay que tener un horizonte mínimo y reglas claras de comportamiento (en economía y en la Universidad). Nada de aquello se puede realizar (o muy poco) cuando no se sabe si hay dinero mañana para pagar la luz, cuando no existe el presupuesto -que permitiría al menos una planificación de corto plazo- y cuando no se conoce siquiera cuándo se producirían los libramientos de fondos en el transcurso del año. Seamos objetivos y realistas, la Universidad no es una isla sino reflejo de una sociedad errática y conflictiva. Esto no es una excusa sino un problema real de viabilidad y metodología de trabajo. Si la Universidad no tiene un ingreso mínimo asegurado y proyectado para cumplir sus obligaciones y programas, no puede pensar en nada más que en discutir cómo hacer para sobrevivir. No se trata este de un planteo corporativo sino, por el contrario, tiene mucho de realista y objetivo .

La distribución de los ingresos y el acceso a la universidad.

Lamentablemente los pobres no acceden a la universidad. Ni siquiera todos lo hacen a los escalones más bajos del sistema educativo. Además se producen grandes deserciones en todos los niveles del ciclo educativo. Según información que se dispone, el 30% de los que ingresan a la educación primaria no la completan, el 49% en el caso de la secundaria y el 51% en la educación superior y universitaria.

Aunque de ningún estudio a que se ha tenido acceso se desprende que la causa principal de deserción es la económica, es indudable que debe ser así porque existe una relación bastante estrecha entre la mayor deserción y la etapa depresiva del ciclo económico. ¿Porqué es más elevada en la educación universitaria? Es una cuestión que debe ser estudiada. Si bien las familias de los estudiantes del nivel primario y secundario son de menores recursos que las de los universitarios, también es cierto que a medida que el alumno avanza en edad en un país de bajos ingresos como el nuestro, la necesidad de trabajar se hace mayor y la deserción por ese motivo aumenta. En nuestra Universidad Nacional del Litoral, más del 40% de los estudiantes trabaja y gran parte de ellos lo hacen por razones económicas. Los problemas del acceso y de la deserción no son, pues, exclusivos de la Universidad .

El efecto combinado de una política salarial que deteriora el ingreso de los pobres y hace al sistema más injusto socialmente, se completa con una política tributaria cuya regresividad ha aumentado hasta límites históricamente desconocidos; se calcula que el impuesto a las ganancias y a los capitales, es decir los que gravan a los más ricos, es el más bajo del mundo, apenas alcanzaría hoy al 1,3% del Producto Bruto Interno, cuando en países desarrollados es entre 4 y 13 veces superior.

Una más igualitaria distribución del ingreso a través de políticas salariales, tributarias y del gasto social (que incluye precisamente a la educación) posibilitaría el acceso a la enseñanza a sectores de menos recursos, la reducción de la deserción escolar en todos sus niveles y una mejor calidad de la educación. Entonces la Universidad podrá contar con estudiantes ingresantes mejor preparados para cumplir con su objetivo de enseñar, investigar y transferir ciencia y tecnología a la sociedad.

Parece excesivo exigir a la Universidad medidas “redistributivas” (arancelando por ejemplo) cuando el Estado y en particular el gobierno no las asume. La misión de la Universidad no es combatir la pobreza.

Dos cuestiones son necesarias mencionar, a manera de conclusión sobre este tema:

1) Primero, para acceder a la Universidad hace falta un “saber acumulado”, un “proceso secuencial” (independientemente de la calidad del mismo); por consiguiente, el problema no está en la Universidad sino en los estamentos educativos previos.

2) Segundo, el mayor acceso y la menor deserción, en cualquiera de los niveles de enseñanza, dependerá exclusivamente de las políticas socio-económicas que implementen los gobiernos que permitan un sostenido crecimiento económico y un mejor reparto de la riqueza (distribución del ingreso). Lamentablemente esto último no ha ocurrido desde hace muchos años, y por lo visto tampoco ocurrirá en el corto y mediano plazo. Como se sabe, el programa actual de gobierno ha proyectado para 1.991 un crecimiento nulo (cero) del PBI, los salarios reales han disminuido y la acumulación de capital en el futuro no estará basada en el mercado interno sino en el excedente económico derivado de un mayor superávit fiscal (basado en impuesto regresivos) y del sector exterior.

Las políticas socio-económicas han llevado sistemáticamente a distribuir muy desigualmente el ingreso y marginaron de la educación a grandes sectores de la población .

3) Tercero, un mayor aporte estatal a las universidades estatales no es impedimento alguno para un mayor crecimiento y menos aun para una mejor distribución de los ingresos. Esto es así, por dos razones principales:

a) En primer lugar, cuantitativamente es imposible sostener que un mayor aporte estatal a las Universidades Nacionales podría afectar las tasas de acumulación (y menos aun al reparto del producto). Por ejemplo, un aumento del 100% del presupuesto 1.990 permitiría incrementar en un 80% los sueldos del personal docente y no docente y quintuplicar los gastos y las inversiones (el costo de funcionamiento, las becas y las inversiones en equipos de capital y construcciones) y elevaría el presupuesto a un valor

todavía inferior al del año 1.987. El aumento representaría sólo el 3,5 por mil del P.B.I. (llevaría el valor total al 7 por mil). Para tener sólo una idea de las proporciones del mencionado aumento, el mismo representaría anualmente alrededor del 5 por mil del valor de la deuda pública externa y la doceava parte del superávit fiscal que el Gobierno Nacional piensa obtener durante un año para hacer frente a los compromisos financieros internos y externos, (según declaraciones del Ministerio de Economía y de Servicios y Obras Públicas, mayo de 1.991).

b) En segundo lugar, el aporte estatal a las universidades (en general al sistema científico y tecnológico) no constituye un gasto sino una inversión, y es por no entenderlo así que los gobiernos restan los valores asignados a educación y no suman el impacto sobre el producto nacional, su efecto multiplicador positivo a favor de toda la sociedad argentina (a través de una mayor productividad del sistema).

El Financiamiento Universitario

La renta educativa

Quizás uno de los aspectos más importantes a definir en relación al financiamiento de las Universidades (y de la educación en general) es el de la renta educativa. Se entiende por renta educativa el ingreso diferencial que obtienen las personas (físicas y jurídicas) y la sociedad en su conjunto como consecuencia de la actividad de la Universidad, a través de la enseñanza, la investigación y la transferencia al medio. Es un concepto utilizado por los especialistas en la economía de la educación.

Para A. Humberto Petrei y José M. Cartas *“un obrero calificado dispone de un stock de ‘capital humano’ que lo diferencia de uno no calificado, aumenta su productividad y, consecuentemente sus ingresos, a través de su capacitación”*. Para ellos, ésta puede ser considerada una función de producción. *“Los insumos son los costos directos que debe soportar quien se está formando... El producto final es el ‘capital humano’ que se incorpora a este trabajador, que al aumentar su productividad le proporciona un beneficio en forma de un ingreso superior al de un obrero no calificado . Una de las formas principales que asume la capacitación es la educación en cualquiera de sus niveles”*.(7)

Para los autores se desprenden con claridad las siguientes conclusiones:

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

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

3) Por consiguiente quienes completaron el nivel universitario *“están en condiciones de obtener un ingreso sensiblemente superior al de otros grupos. Esto*

debería permitir que los estudiantes contribuyeran en forma importante a soportar los costos del sistema”.(8)

Las preguntas son: a) ¿dónde se genera y cuál es la forma de captarla?, ¿cuál es su base imponible de tributación?. La renta educativa no se genera en el sistema educativo sino fuera de él; la renta se genera una vez incorporada la capacitación a la fuerza de trabajo y una vez que ésta se vende en el mercado. La renta educativa, pues, no existe en el sistema educativo: el estudiante no tiene renta mientras estudia sino que incluso tiene un costo de oportunidad por no trabajar (o por atrasar sus estudios porque debe trabajar). Pretender captar la renta educativa con arancelamiento es realizar una imposición fiscal sobre una base imponible que no existe. La inequidad de esta cuestión no merece mayor análisis.

El arancelamiento sería algo así como un impuesto que fomenta la ignorancia colectiva.

La renta educativa es la fuente de tributación y no la capacitación de la ciudadanía. Esta renta no se expresa en el período de capacitación sino: a) en los ingresos personales del capacitado incorporado al mercado de trabajo; b) en el aumento de la productividad del organismo al que se incorpora el capacitado (empresa pública y privada, incluidos en esta última los estudios profesionales; al estado en sus distintos estadios); c) en el incremento de la productividad de los organismos que incorporan progreso técnico y conocimientos científicos como resultado de transferencias de tecnologías y prestación de servicios especializados; d) en el incremento de la productividad del sistema en su conjunto como consecuencia del progreso técnico incorporado y la calificación del trabajo resultado de la oferta educativa que posibilita la Universidad.

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

Pero más allá de no compartir en absoluto el análisis de Petrei y Cartas (otros autores siguen la misma línea argumental), es necesario llamar la atención sobre el carácter privatista, ultra-liberal y reaccionario que surge de considerar a la capacitación como una mercancía, es decir un producto que surge de una unidad de producción y se vende en el mercado. Según los autores existe renta diferencial incluso en la enseñanza primaria (proporciona *“un nivel de ingreso 36% superior respecto de quienes no completaron el nivel primario”*...); es decir el niño que se capacita debe pagar por esa educación. Un “argumento de peso” para justificar una estructura impositiva regresiva...

Es erróneo también presumir renta educativa a partir del ingreso del estudiante o su familia. Si el estudiante trabaja, ese ingreso es pasible de tributación por el impuesto a los ingresos y no como renta presunta de la educación. Lo mismo para los ingresos de sus familiares, sumado a la aberración jurídica de suponer un grado de dependencia económica incluso más allá de lo que la ley determina como dependencia civil.

En síntesis, el lugar donde se genera la renta educativa es “fuera” de la Universidad, por lo cual es incorrecto pedirle a ésta que la capte. Es a través de impuestos generales y específicos que debe gravarse, aplicados a quienes la perciben, en las distintas formas que dicha renta se expresa. La Universidad debe captar ingresos por los servicios que presta y por los cursos de postgrado dirigidos a los profesionales (donde existe una renta presunta). El Estado debe hacerlo por medio de impuestos a las empresas que la perciben a través de los incrementos de productividad (y, por ende, de excedentes), a los profesionales que obtienen un ingreso diferencial (por encima del que percibe un trabajador no calificado), etc.. Es el Estado quien debe gravarla y transferirla a las Universidades mediante el presupuesto nacional.

No hay que perder de vista, además, que la Universidad no sólo tiene por objeto la preparación de profesionales, técnicos, científicos y dirigentes; también realiza importantes aportes en cultura y extensión al medio, sin recibir a cambio contraprestación alguna.

Las “economías externas” o “rentabilidad social”.

Ha sido preocupación de evaluadores de la educación en general y universitaria en particular, la determinación de la rentabilidad de la misma. Para ello se han utilizado distintos enfoques tales como el del “tipo de rendimiento” (o análisis costo-beneficio) y el de la “tasa interna de retorno”, ambos empleados en la evaluación de proyectos de inversión. No corresponde aquí un análisis de dichos enfoques, sólo es importante decir que tanto uno como otro se basan en rendimientos mensurables y desconocen lo que estimamos es fundamental, no sólo para realizar un correcto análisis y cuantificación de los resultados de la educación universitaria sino para una seria y objetiva fundamentación de los aportes del Estado a través de ingresos generales. El concepto que falta frecuentemente en la evaluación del rendimiento de la educación es el de “las economías externas”.

Es indudable que la educación universitaria es una de las áreas en la que existen mayores dificultades para aislar y cuantificar los beneficios que genera y detectar los que captan los mismos.

Las economías externas son beneficios indirectos, la mayoría de las veces difícilmente cuantificables, que genera la educación universitaria y que generalmente tienen un impacto social (no privado). Existe un hecho que es de aceptación generalizada: no todos los beneficios de la educación son apropiados por quien egresa de la Universidad; es correcto pues contemplar el tipo de rendimiento social que la educación genera. El mismo se refleja a través de efectos difusores cuyos límites no son fáciles de medir.

El doctor Carlos Franz, especialista en evaluación de la educación universitaria, resume magníficamente -siguiendo al economista Blaug-, las distintas economías externas, es decir los beneficios externos que genera la educación superior. Nos limitaremos a las siguientes:(9)

I) Impacta favorablemente sobre las generaciones futuras, constituyendo una verdadera inversión intergeneracional.

II) Proporciona un mecanismo adecuado para descubrir y explorar los talentos potenciales. Al respecto, ¿cuántos talentos potenciales dejaríamos fuera del sistema si al momento de ingresar a la Universidad no tienen oportunidad de ser evaluados correctamente? Si la educación es restricta, ¿cómo se descubren los talentos potenciales, en qué momento se despiertan esos genios? ¿Antes o después de su ingreso a la Universidad? Cuantos más jóvenes ingresen a la Universidad mayor posibilidad de descubrir esos talentos intelectuales. Franz cita a un economista ya clásico, que dicho sea de paso fue un ferviente defensor de la economía de mercado: *“no hay extravagancia que perjudique más al crecimiento de la riqueza nacional que la negligencia antieconómica que permite a los genios de origen humilde desperdiciar su vida en trabajos inferiores”*.(10)

El acceso a la educación no ha tenido que ver mayormente con la capacidad ni con el esfuerzo: tiene mucho que ver con la participación de las distintas clases sociales en el ingreso nacional.

La educación *“representa un instrumento fundamental para promover la igualdad de oportunidades y para asegurar una ciudadanía libre y culta. La democracia en nuestros países enriquece y enriquecerá la educación, a la vez que la educación robustecerá las raíces de nuestros sistemas democráticos”*. (11)

III) *“Proporciona flexibilidad ocupacional a la fuerza de trabajo, lo que es un supuesto del crecimiento económico. Dada la velocidad vertiginosa que el proceso de sustituciones tecnológicas ha tomado, es difícil negar el peso de esta economía externa”*.(12)

IV) *“Genera oportunidades de investigación básica y aplicada”*. En nuestro país se estima que más del 70% de la investigación se realiza en las Universidades, incluyendo los institutos de doble dependencia Universidad-CONICET.

V) *“La educación genera beneficios intangibles, como mayor cultura política, cohesión y movilidad social y gratificaciones de tipo intelectual y artísticas que incrementan el bienestar general”*.(13)

VI) La Universidad posibilita una ocupación productiva (en el sentido amplio del término) a jóvenes que, de lo contrario y en gran número, permanecerían ociosos. Esto es así incluso para aquellos que no terminan sus estudios. Ante elevados índices de desempleo que denuncian nuestras economías (jóvenes que buscan por primera vez trabajo y no lo encuentran), *“la Universidad permite incorporar a las aulas muchos de ellos. Es verdad que se trata de disfrazar cesantías y, por ende, no es esta actividad aconsejable para nuestros claustros, pero es preferible ante elevados índices de criminalidad, drogadicción y frustración”* de quienes no encuentran trabajo. Frente a los que afirman que es un empleo disfrazado tener en la Universidad a aquellos que cuando se reciban no encontrarán empleo en tareas para las cuales fue preparado o aquellos que ni siquiera completan sus estudios, se puede contestar que es preferible al desempleo disfrazado en la burocracia pública, o al subempleo o desempleo. En el peor

de los casos educarse es un desempleo disfrazado productivo.⁽¹⁴⁾

VII) En fin, la educación es una inversión con efectos socio-económicos no mensurables, reconocido incluso por economistas liberales, clásicos y contemporáneos. Adam Smith reconocía el mejoramiento de la productividad de los trabajadores como fuente de progreso económico y de bienestar general; recomendaba financiar la educación a través del Estado porque *“es beneficiosa para la sociedad entera y por tanto puede, sin injusticia, solventarse con la contribución general de toda la sociedad”*. Alfred Marshall (1890) calificaba a la educación como una inversión nacional: *“la educación hace al hombre más productivo y feliz”, “lo hace más inteligente... eleva la calidad de su vida,... es un importante medio tendiente a la producción de riqueza material”*. Señalaba expresamente: *“El más valioso de los capitales es el invertido en seres humanos”*. Schultz (1970) en particular se refirió a un concepto amplio de capital humano, abarcador del aumento en la capacidad de los trabajadores a causa de la educación y capacitación profesional, pero también las mejoras de salud, la mayor expectativa de vida, la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de los recursos destinados a la infancia en el hogar. J. Kendrick (1976 en su obra *The Formation and Stocks of Total Capital*), demostró que la tasa de rendimiento de los recursos destinados a promover el capital humano tiene una magnitud similar a la de la utilidad de las inversiones en bienes físicos.⁽¹⁵⁾

VIII) La educación es un importante factor de crecimiento y desarrollo económicos. Referido a la innovación tecnológica (progreso técnico) un reciente estudio realizado en Gran Bretaña para la Mnpower Services Commissio; se refiere a las causas del crecimiento de la productividad en los Estados Unidos y Japón y les atribuye, porcentualmente, los siguientes orígenes: 15 % a cambios en el empleo de la mano de obra, 25 % a inversiones de capital y 60 % a innovación tecnológica (16).

Si se acuerda que la Universidad genera beneficios sociales, entonces es la sociedad quien debe pagar por ellos. Esto no quiere decir que debemos llevar el asunto al extremo negando toda posibilidad de análisis económico de la educación por serle inaplicable el concepto capital-trabajo. Pero una relación biunívoca entre educación y rendimiento económico no es aconsejable. Y menos aún pretender encontrar una relación directa y única entre educación y beneficio individual (del egresado).

Distintas formas de financiamiento.

Antes de analizar el financiamiento de las Universidades Nacionales, es necesario manifestar que el mismo presenta dos aspectos que deben abordarse simultáneamente: la racionalización de los costos y la obtención de recursos. El primero tiene por objeto el mejor uso de las erogaciones y las inversiones, mejorando el rendimiento. El segundo, se refiere a la diversificación de los ingresos con la finalidad de reforzar el presupuesto estatal y lograr un mejoramiento de los servicios universitarios. En el presente trabajo sólo se abordará este último aspecto.

El estudio de las formas de financiamiento debe ser encarado sobre tres

principios básicos: el de la equidad, el de la igualdad de acceso a la enseñanza superior y el de la función de la Universidad que es de enseñar e incorporar incesantemente nuevos conocimientos. Sobre esta base se incluyen a continuación las siguientes reflexiones.

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

Es oportuno señalar que algunas de ellas (tales como la venta de tecnologías y servicios de alto nivel, el cobro de arancel para algunos estudios de posgrado, etc.) están siendo implementadas por las Universidades Nacionales, aunque sin haber alcanzado un nivel aceptable de aplicación.

Aporte estatal, con cargo a ingresos generales.

Como se ha dicho, la Universidad presta un importantísimo servicio al medio a través de la enseñanza y la investigación, que no sólo permite enriquecer la transmisión de conocimientos sino generar permanentemente progreso técnico que incrementa la productividad del sistema en su conjunto y beneficia a la sociedad toda. Los gobiernos, mediante distintos instrumentos de política económica, son los que deben impedir que dicho aumento de la productividad sea captado exclusivamente por algunos sectores socioeconómicos en detrimento de los demás -como ha ocurrido casi siempre-, implementando medidas o acciones tendientes a diseminar equitativamente los frutos del progreso técnico.

Este tipo de aporte estatal está ampliamente justificado por lo que se ha denominado “la rentabilidad social” de la educación universitaria, que se expresa a través de un conjunto de beneficios indirectos no cuantificables y que, como se dijo, generalmente tienen un impacto social (no privado). Por otro lado, la universidad participa en actividades culturales y de extensión dirigidas en particular a los sectores de menores ingresos de la sociedad a través de planes de alfabetización, centros de extensión universitaria, orientación vocacional, programas de atención de la salud, por ejemplo, que no tienen una contraprestación pecuniaria.

Para que los fondos provenientes del presupuesto universitario puedan utilizarse plenamente deberá exigirse “una real autarquía universitaria que permita suprimir la obsoleta legislación sobre la ejecución presupuestaria que disminuye considerablemente las posibilidades del ya magro presupuesto” (17)

Aporte estatal, con cargo a impuestos específicos.

Si bien los especialistas en Finanzas Públicas defienden “el principio de no afectación y, por lo tanto, la unidad y universalidad del presupuesto... y juzgan más práctico integrar los recursos específicos a rentas generales”, hay dos cuestiones que

avalan la introducción de los mismos en el financiamiento educativo: en primer lugar, es un reaseguro a decisiones sobre la participación de la educación en el presupuesto cuando las mismas se vuelven arbitrarias y no se consultan las necesidades educativas mínimas; en segundo lugar, “tales recursos constituyen, en todas partes, un factor imprescindible para la correcta gestión de los organismos descentralizados, por cuanto contribuyen a resguardar su autarquía, sobre la base de la diversificación de las fuentes de financiamiento”.(18)

I) Fondo Permanente para la Educación:

A través de la sanción *“de una ley que contemple un fondo permanente para la educación, sobre la base de gravar a los sectores de mayor concentración de ingresos, mediante impuestos directos que de ninguna manera recaiga sobre el grueso de la población”*. (19)

II) Profesionales universitarios:

Parece obvio que los graduados en las Universidades Nacionales devuelvan a las mismas los recursos públicos que se emplearon en su formación. Se trataría del pago diferido de la matrícula; consistiría en una alícuota de los ingresos provenientes de la práctica profesional y la retención podría efectuarse después de transcurrido un período de ejercicio de su actividad principal.

La educación recibida y el título correspondiente los coloca en una situación de privilegio respecto del resto de la sociedad que no recibió preparación universitaria, a través de los que hemos denominado la renta educativa (o diferencial). Con ese aporte se contribuirá al sostenimiento de la Universidad que les permitió cultivarse cultural y profesionalmente.

Ofrece las características de: a) equidad; b) fácil recaudación; c) exiguo costo de administración; d) no desalienta al estudiante; e) son proporcionales al ingreso del profesional; y f) representan una pequeña alícuota de sus ingresos.

III) Empresas que utilizan profesionales, científicos, técnicos y dirigentes egresados de Universidades.

El aporte consistiría en una contribución porcentual sobre el valor anual abonado por las empresas en concepto de sueldos, salarios, honorarios o retribuciones de todo tipo.

Los ingresos mencionados en II y III deberán materializarse a través de *“la sanción de una ley que grave a personas físicas o jurídicas allí donde se detecte una renta diferencial producida con la utilización del título universitario convocando a tal efecto a los sectores involucrados. La recaudación de las sumas que establezca dicha ley se destinaría a un fondo permanente para la educación”* (20)

Ingresos por servicios prestados a las empresas y al Estado.

La venta de servicios técnicos de alto nivel, de asesoramiento tecnológico, de transferencia y capacitación y la actualización de recursos humanos, pueden proporcionar a las Universidades importantes ingresos para el sostenimiento de sus ac-

tividades específicas. Es importante mencionar que muchas Universidades están trabajando en esta orientación y han logrado notables avances al respecto, especialmente las unidades académicas de contenido técnico-científico. Pero el impacto del sector productor de bienes y servicios (tanto público como privado) no se corresponde con la capacidad potencial que el medio y la Universidad tienen para interactuar. A nuestro modo de ver, hay cuestiones que deben contemplarse para maximizar la contribución de la Universidad con el medio, a saber: a) deben estudiarse nuevos mecanismos, además de los convencionales, de relación con el aparato productor de bienes y servicios, más creativos y ágiles; b) las Universidades deben percibir un justo precio por los servicios prestados y las empresas deben comprender que un mínimo principio de equidad así lo aconseja; c) las Universidades deben establecer criterios en cuanto a los pagos que reciban de las empresas, los que deben corresponder a engrosar aquellas partidas presupuestarias que de acuerdo a las necesidades y objetivos de política universitaria se estableciera. Esto último es, a nuestro entender, de gran importancia porque la prestación de servicios y transferencias de tecnologías deben realizarse atendiendo a los propósitos planteados por la Universidad y las políticas consensuadas con los gobiernos, no debiendo convertirse la actividad universitaria en un apéndice de los requerimientos empresarios. Un ejemplo para ilustrar: como contra-prestación de servicios prestados por la Universidad, puede acordarse el pago, por parte de la empresa beneficiada, de becas de estudio para la iniciación del estudiante a la carrera de investigador; es indudable que la empresa desee que la beca que paga tenga por objeto investigar sobre aspectos que a la misma le interesa, pero la Universidad debe definir previamente prioridades en esa materia en función de la política que se ha propuesto implementar en cuanto al desarrollo de determinadas áreas de interés y cursos de acción se refiere.

Aporte privado a través de fundaciones o cooperadoras.

También esta forma de financiamiento está siendo implementada en algunas unidades académicas, pero a nuestro entender deben perfeccionarse los mecanismos de captación de ingresos, definición de objetivos y control de gestión. Los aportes pueden ser realizados por alumnos, profesores, investigadores, empresas, gobiernos, asociaciones intermedias, etc.

ESQUEMA SOBRE DISTINTAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO ATENDIENDO A LA CAPTACION DE LA "RENTA EDUCATIVA" QUE DEBE CONTEMPLAR UNA LEY UNIVERSITARIA O EL REGIMEN ECONOMICO FINANCIERO.(21)

Tipo de aporte	Quien capta la renta educativa	Como se capta la renta educativa	Que tipo de imposición corresponde
Aporte estatal, con cargo a ingresos generales (contribución del tesoro nacional)	La comunidad en general. Las empresas.	Distintos mecanismos Incorporación de progreso técnico e incremento de la productividad. Capacitación del egresado. Mayor productividad del trabajo.	Impuestos directos o indirectos (al consumo). Impuestos directos (ganancias, patrimonio, capital). Cuanto mayor es el "grado de monopolio" mayor es la captación de la renta educativa; argumento que explica la progresividad del tributo.
Aporte estatal, con cargo a ingresos específicos	Los profesionales	Ingreso diferencial por título universitario (es una especie arancel diferido).	Profesionales liberales: a través de retenciones sobre los honorarios que se liquiden. Relación de dependencia: retenciones por parte de empresas o entidades donde presta servicios sobre la nómina de sueldo
Ingresos por prestación de servicios especializados y transferencias de tecnologías.	La entidad que recibe los servicios (empresas privadas y públicas, Estados nacional y provinciales. Municipios y Comunas).	A través de la prestación concreta de dichos servicios.	Pago del servicio.
Ingresos por servicios de capacitación o actualización profesional.	El profesional que recibe el servicio.	A través de la prestación concreta de dichos servicios	Pago del servicio

OTRAS FUENTES COMPLEMENTARIAS:

- Aporte estatal a través de subsidios.
- Aportes voluntarios por parte de la comunidad universitaria a través de Asociaciones civiles sin fines de lucro (Cooperadoras).
- Herencias, legados y donaciones.
- Cooperación internacional.

El arancel universitario.

En relación al arancelamiento hemos dicho los Rectores en el plenario del C.I.N. realizado en Santa Fe (noviembre de 1.989), que su implantación no constituye una solución a la problemática económica planteada. No debe interpretarse esta afirmación como un dogma o una cuestión principista, como se ha querido hacer creer frecuentemente. Hay *argumentos de fondo* sobre los cuales se asienta la misma.

En primer lugar, *el arancel limita la matrícula de la forma más injusta, pues afecta a los estudiantes de menores ingresos*. En segundo lugar, recuérdese lo manifestado en oportunidad de desarrollar el concepto de renta educativa y su apropiación: *el estudiante durante el desarrollo de su carrera va incorporando una renta potencial que se efectivizará cuando egrese y venda su trabajo. Sólo en este momento se materializa o corporiza la renta educativa y se convierte en base imponible*.

A aquellos dos argumentos de fondo, pueden agregarse otros que los complementan: a) por un lado, *es inapropiado hablar de arancel en la etapa depresiva del ciclo económico, cuya duración y profundidad no tiene precedentes*; b) por el otro, *actualmente no hay seguridad alguna que el mayor valor obtenido resultado de aplicar aranceles (con los costos sociales que ello traería aparejado), no sea compensado por una reducción del aporte estatal*, ya que la experiencia cercana nos enseña una fenomenal reducción de los gastos e inversiones presupuestarias, como ya se demostró. c) Por último, *para mantener el mismo ingreso, frente a la reducción matricular es necesario mayor arancel, el que a su vez, disminuye aún más la población estudiantil*. Al respecto es necesario señalar que en nuestra Universidad Nacional del Litoral la composición socioeconómica de los estudiantes es tal que pocos podrían pagar un arancel que permita superar la difícil situación económica (el 65% de los estudiantes son hijos de obreros, empleados de bajos ingresos y cuenta propistas poco pudientes; el 30% trabaja para sostener sus estudios; sólo el 20% proviene de escuelas secundarias privadas). El arancelamiento de los estudiantes de familias pudientes no alcanza para pagar las becas de los estudiantes carenciados y sostener los gastos más elementales, al menos que el importe del arancel sea excluyente en el sentido de impedir el ingreso de un número considerable de jóvenes que son capaces y desean estudiar.

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

a) la necesidad de superar la escasez de recursos financieros, propia de un presupuesto cuyo objetivo es el equilibrio fiscal y que en consecuencia no puede mejorar la masa destinada al financiamiento universitario.

b) El resguardo de la igualdad de oportunidades educativas mediante el otorgamiento de un mayor número de becas, con el producto de los aranceles.

c) La inconveniencia que los sectores de menores recursos, a través de los impuestos, financien la educación de los sectores de mayores recursos.

Merece en consecuencia analizarse cada línea de argumentación a la luz de la experiencia y las cifras sobre la U.N.L. en los últimos años:

a) ¿Cuál es la importancia económica de los aranceles?, ¿cuál es la significación en términos de presupuesto que implicaría su imposición?.

Según el boletín estadístico 1.988 de la U.N.L. el 60% de los padres de los estudiantes revisten una relación de dependencia. En el otro 40% se encuentran pequeños comerciantes, pequeños productores y trabajadores independientes. Estas cifras muestran por sí solas sobre la imprudencia de presentar a la población universitaria como usufructuante de un privilegio pagado por los sectores de menores recursos y compuesta por estudiantes provenientes de las clases acomodadas.

b) La creación de mayores becas con el aporte de los aranceles es una "verdad a medias". Pero como primera objeción, da por tierra el primer argumento que sostiene al arancelamiento para equilibrar el presupuesto. Pero el hecho que se destine lo recaudado a la creación de mayores becas, no soluciona por sí las desigualdades, ya que una enorme masa de la población está excluida del sistema educativo mucho antes de llegar a acceder al sistema universitario. Si bien las becas y otros rubros de la asistencialidad estudiantil permiten proteger de la deserción por insuficiencias económicas a un número importante de alumnos, y por eso debe tenderse al perfeccionamiento de este sistema, esto no puede ser utilizado como argumento de eliminación de desigualdades sociales, ya que las mismas deben ser atacadas en sus orígenes y no en una de sus manifestaciones (la imposibilidad de acceso a la Universidad).

Es oportuno dejar en claro cual es el objetivo de fondo que se persigue con el arancelamiento, que es hacer de la Universidad una institución elitista.

Esto es así ya que por más que se sostenga que existirán becas para los sectores de menores recursos, es claro que las mismas se otorgan cuando ya han ingresado a la Universidad. Por ende, en estos sectores, cuando tienen que tomar la decisión de enviar un hijo a la Universidad, el arancelamiento juega claramente como un factor de desaliento y restricción, ya que la beca se constituye en una posibilidad incierta y excepcional.

c) Quienes sostienen la hipótesis que los pobres están pagando la educación de los "ricos" lo hacen desde la siguiente consideración: la educación es financiada a través de recursos impositivos que recauda el Estado. Como el sistema impositivo de nuestro país es altamente regresivo, es decir se grava el consumo muy por encima de la riqueza y en proporción pagan más los que menos tienen, serían entonces estos grupos los que están solventando en forma desproporcionada a los que se educan en el nivel superior,

resultando esto a toda vista una injusticia.

El aporte estatal al financiamiento universitario no es regresivo.

Se ha argumentado en el último párrafo que el financiamiento universitario, basado en gran parte en el aporte estatal es regresivo y, por lo tanto, reaccionario.

Se dice, además, que de implantarse el arancel debería reverse el ingreso “irrestringido” porque si los estudiantes realizan el esfuerzo de pagar deberían exigir una mejor prestación del servicio educativo, situación que es incompatible con el ingreso “masivo” a la Universidad. Realmente no se vislumbra un sistema más regresivo que éste: el arancel no afecta a los estudiantes de familias pudientes quienes no tienen inconvenientes de ingresar a la universidad, los que una vez finalizados los estudios podrán obtener una “renta diferencial”; por el contrario, los estudiantes provenientes de familias menos pudientes tendrán grandes dificultades para ingresar a la Universidad, otros no podrán ingresar y por último, algunos abandonarán sus estudios. Estos últimos al no percibir renta diferencial, obtendrán en el futuro ingresos muy inferiores a los primeros. La selección de los estudiantes fijando exámenes de ingreso y cupos, por razones obvias producirá los mismos efectos regresivos, sumándose a los ocasionados por el arancel. Esto conduciría a una universidad “eficiente” para pocos, es decir para una élite.

Por otra parte, es paradójico que mientras desde los gobiernos se encaran políticas tributarias cada vez más regresivas, se pretenda arancelar a las Universidades Nacionales con el argumento que su gasto es regresivo porque financia una renta de los sectores de más altos ingresos. Esta afirmación oculta la incapacidad de los gobiernos para implementar una estructura impositiva progresiva. El resultado conjunto de una política de este tipo será que quienes gozan de altos ingresos tributen menos impuestos, con ese excedente pagarán una universidad que los capacitará y les permitirá generar más ingresos. Realmente es muy difícil argumentar que esa situación sea más equitativa que la presente.

En síntesis, el hecho que a través del presupuesto estatal se financie a las universidades donde estudian alumnos de familias relativamente pudientes (respecto a los dos primeros niveles de educación), no autoriza a afirmar que el financiamiento actual, basado fundamentalmente en el presupuesto estatal, sea regresivo. La universidad no puede ni debe corregir políticas regresivas de los gobiernos.

El arancelamiento y otras formas de limitación al ingreso (que no necesariamente incluyen las convencionales sino las que son resultado de las inequidades sociales existentes), contrariamente a lo expresado más arriba, conllevan una desigual distribución del ingreso al marginar de la educación a un mayor número de jóvenes, precisamente los menos pudientes.

Hay sectores que se oponen a la enseñanza pública (en realidad algunos desean privatizar la educación superior) y están empeñados en formar opinión en el sentido que las Universidades Nacionales son ineficientes y reclaman mayor presupuesto cuando

otros sectores más carenciados necesitan el apoyo del Estado con más urgencia. En reiteradas oportunidades los Rectores hemos afirmado, desde hace tiempo, que lo que la Universidad solicita del gobierno nacional es una aproximación a los valores históricos presupuestarios, compartiendo con los demás segmentos de la sociedad la crisis económica que agobia al pueblo argentino. La universidad democrática devolverá a la población a través de la enseñanza, el desarrollo de la ciencia y la tecnología y su transferencia al tejido social el esfuerzo que la regresividad impositiva y la desigual distribución del ingreso impone a los sectores más pobres de la población.

Consideraciones Finales

Es sabido que el pueblo argentino repetidas veces a lo largo de la historia, ha dado muestras de su vocación democrática y de sus esfuerzos para abrir cauces a la participación. Estos principios, junto a otros como el respeto por los derechos del hombre, la libertad, el afán de justicia, la voluntad de progreso y cambios en paz, forman indiscutiblemente el piso ético y el acervo político-cultural de las mayorías argentinas. Por lo tanto, es impensable llevar adelante en democracia un proyecto que no lo contenga o que no lo represente.

Tan arraigadas están en la sociedad estas premisas, que las dictaduras apelan a los valores y fines antes mencionados para justificarse. Esto no puede ni debe ocurrir en gobiernos elegidos por la voluntad popular.

Es en este sentido, que se ha ido desarrollando un lenguaje que tiende a actuar en nombre de la eficiencia, la excelencia, etc., pero que en su esencia sólo apunta a socavar los principios mencionados transformándolos en consignas huecas, diatribas altisonantes y negación de lo que se proclama.

Así, en nombre de la igualdad de oportunidades educativas, se pretende implementar el arancel y restringir el ingreso. Nadie niega que en el sistema educativo conviven distintos estratos sociales, pero a su vez se sabe que responden a la realidad profundamente desigual, externa al sistema educativo. Producto de esas diferencias resultan las desigualdades en la capacidad de acceso a los distintos niveles del sistema educativo y al interior de los mismos y es allí -en la realidad externa al sector educativo- donde ellas se generan y en la cual se deben operar las transformaciones que apunten a una mayor equidad social.

Pero por otro lado tenemos que asumir que el mismo sistema educativo profundiza estas desigualdades que no ayuda a corregirlas. Estas inequidades no resultan de un equilibrio interno de su financiamiento sino de su estructura administrativa y pedagógica que consiste en objetivar la instrucción en un tipo ideal de alumno, que no toma en cuenta las diferencias sociales que se expresan en el mismo y las limitaciones que se tienen en el acceso a determinado tipo de conocimiento o saber escolar; y es allí donde debe operarse con imaginación y esfuerzo, en esta demanda de diversificación curricular y de descentralización del sistema que la adecue a estas particularidades.

No debemos recurrir al simplismo de reprimir la demanda educativa en el nivel

superior, porque estas demandas son correlativas a un ensanchamiento de las bases sociales de reclutamiento e implican un aumento de probabilidades objetivas de ingreso de los sectores más desfavorecidos de la población; de este modo la “masificación” de la demanda de educación debe ser considerada como un hecho positivo; la cuestión que ésta crea, es cómo hacer más eficiente el tratamiento educativo que reciben los jóvenes por parte de la Universidad.

Al decir de Tenti “*esta demanda de saberes debe ser atendida como una estrategia política extremadamente diversificada e imaginativa. No se trata simplemente de planificar más de lo mismo. Se trata de multiplicar los recorridos, articular las diversidades institucionales y las estrategias pedagógicas, multiplicar los recursos y racionalizar su uso a través de la incorporación crítica y racional de las tecnologías de la información*” (22). La diversificación de los recorridos y las luchas contra las jerarquizaciones entre alternativas profesionales permitirán atender en forma armónica la necesaria y positiva demanda social de saber y cultura.

El desafío consiste, no en plantearse solamente políticas reactivas. El campo de la educación y de la cultura debe ser capaz de definir líneas de desarrollo propias en especial en lo que concierne a las alternativas profesionales que ofrecen. En este sentido es preciso que todo el sistema se plantee objetivos y actividades de orientación de la demanda social de educación, que superen las concepciones psicologistas de la vocación y los intentos deterministas de someter las elecciones y aspiraciones a una lógica externa; el desafío es superar este déficit de orientación, es el desafío también de aunar cantidad y calidad, masividad y eficacia, heterogeneidad del proceso de aprendizaje con diferencias sociales.

El desafío es dar respuesta a cuáles son los verdaderos problemas, establecer un diagnóstico cierto y proponer y evaluar soluciones alternativas no simplistas sino sustanciales. Por ejemplo, el eventualmente bajo nivel académico está motivado por causas múltiples:

- a) Cronicidad de la falta de presupuesto universitario.
- b) Repetición periódica de intervenciones a la Universidad que desarticulan instituciones y grupos humanos que cuesta mucho tiempo formar.
- c) Incapacidad de retención en el país de los talentos más capacitados por falta de estímulos, inestabilidad institucional y otras faltas de posibilidades.
- d) Exclusión del circuito internacional de circulación de ideas e innovaciones, ocasionada por la pobreza.
- e) Decisiones de política universitaria contrarias a la constitución de la universidad, como pasar el apoyo a la investigación a organismos extrauniversitarios; etc..

Los superados planteos Malthusianos con respecto a la vida hoy se siguen en el campo de la educación: “*sino hay comida reduzcamos la gente, sino hay lugar en la Universidad, reduzcamos los estudiantes*”. Para quienes consideramos a la educación como a la salud un derecho y no un privilegio, la concebimos irrestricta y gratuita, cuyo objetivo no ha de ser jamás la mezquina finalidad de preparar recursos humanos para sistema económico alguno, sino la de contribuir a la formación de hombres a cuya

realización moral y material han de servir todos los sistemas económicos y sociales que el desarrollo de la humanidad vaya generando.(23)

Resulta obvio señalar que no es reduciendo el número de alumnos en las aulas universitarias que se van a resolver los factores y situaciones que se acaban de señalar.

Hay que constituir equipos de trabajo universitarios para que se estudien cada una de las situaciones básicas, establezcan sus verdaderas causales y propongan programas que tiendan a corregir genuinamente aquello que se pretende remediar. Se nos presenta, pues, la alternativa de una transformación compleja y difícil.

Ante este desafío, trabajemos sin dogmatismos y “evitemos el error de reformar la educación como si se tratase de un problema meramente técnico y no el resultado de la concepción del hombre que le sirve de fundamento” .(24)

NOTAS

(**) SABATO, Ernesto: “Educación y crisis del hombre”, en: Revista *Crítica & Utopía*, Enero/ agosto, 1987.

(1) TENTI, Emilio y OTROS: *Estado democrático y política social*, EUDEBA, Bs. As., 1989, págs.231 y 252.

(2) FAVALORO, René: “La ciencia es una enzima”, en *Suplemento Futuro de Página 12*, 4 de mayo, 1991.

(3) *Ibidem*.

(4) Citado en: FRANZ, Carlos: *Aspectos teóricos sobre financiamiento universitario*.

(5) GOMEZ CAMPO, Víctor y TENTI, Emilio: *Universidad y proyecciones*, Miño y Dávila editores, Bs.As., 1989, citando a Gerth, H. y Wright Mills.

(6) *Idem*.

(7) PETREI, Humberto y CARTAS, José M. *Ensayos en economía de la educación*, Petrei editor, 1989.

(8) *Idem.*, pág. 8.

(9) FRANZ, Carlos. *op.cit*.

(10) MARSHALL, A. *Principles of economics*, London, 1946, 8ª edición.

(11) MARAVALL, José M. “Estilos políticos y sus efectos educativos: del autoritarismo a la democracia”, en: *Educación y Democracia*, Cámara de Diputados de la Nación y Fundación Friedrich Ebert, Legasa, 1987.

(12) FRANZ, Carlos. *op.cit*.

(13) *Idem*.

(14) *Idem*.

(15) *Idem*.

(16) PLASTINO, Angel L. “Ciencia, tecnología y geopolítica”. Conferencia en la Universidad Nacional de La Plata, 1986.

(17) *Resolución del Consejo Superior N° 69/90*, Universidad Nacional del Litoral, 22/06/90.

(18) BRAVO, Héctor F. *Pensar y repensar la educación*, Academia Nacional de Educación, Artes Gráficas Santo Domingo, 1991.

(19) *Resolución del C.S.*, *op. cit*.

(20) *Idem*.

(21) Los fondos recaudados pueden ingresar a un Fondo Específico Permanente para la Educación Universitaria (FEPEU). Parte de los impuestos directos e indirectos, que en el cuadro se incluyen como aporte estatal con cargo a ingresos generales, pueden destinarse también a engrosar dicho fondo.

(22) TENTI, Emilio: “El Estado educador”, en *Estado democrático y política social*, *op.cit*.

(23) ESTEVEZ BOERO, Guillermo. en AA.VV. *La Reforma Universitaria, 1918-88*, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, Universidad Nacional de Córdoba y Fundación Friedrich Ebert, Legasa 1989.

(24) SABATO, Ernesto, *op.cit*.