

SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Por **Andrés Sanfuentes V.**

A. INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los sesenta se ha observado un notable crecimiento de la educación superior en América Latina. Mc Ginn (1980) menciona que esta expansión ha sido cada vez más rápida, ya que mientras en los años 1960-66 se registró una tasa anual de 9,8 por ciento, en el período 1970-75 subió al 16,1 por ciento. En este último quinquenio la matrícula universitaria más que se triplicó en países como México, Brasil, Perú, Venezuela y Ecuador. Por su parte, Allard (1985) plantea que "en la década pasada, en la región, las tasas de crecimiento de la educación superior y en particular de las universidades excedieron incluso a las ya altas tasas de crecimiento de la educación básica y media. La educación primaria aumentó en 30 por ciento, la media en 91 por ciento y la superior en 171 por ciento". Esta masificación de la enseñanza universitaria ha tenido un carácter explosivo, con profundos cambios en el sistema educacional, aún no plenamente asimilados por la sociedad ni por las propias entidades de enseñanza superior.

Las causas de este veloz desarrollo son variadas: la presión provocada por la gran masa de estudiantes que ahora completan su enseñanza media en forma cada vez más amplia; los beneficios sociales y pecuniarios derivados de la educación universitaria; las exigencias crecientes por parte de empleadores que utilizan tecnologías progresivamente más complejas; la carencia de otras alternativas ocupacionales atractivas para quienes egresan del nivel medio; la incorporación progresiva de la mujer al trabajo remunerado y la gratuidad de la docencia universitaria, son algunos de los elementos explicativos.

Sin embargo, el alto costo por alumno que implica la educación universitaria está llevando al sistema a una crisis cada vez más profunda, fenómeno que presenta con toda su intensidad en la actualidad, generando una preocupación creciente del futuro de la docencia universitaria en casi todos los países latinoamericanos. La imposibilidad que los gobiernos destinen a la educación superior recursos económicos en la magnitud requerida por la rápida expansión de los últimos decenios tiene varias explicaciones:

1. La competencia por los recursos fiscales que plantean otros objetivos del gobierno, tales como los programas para combatir la extrema pobreza, atenuar la desocupación laboral o elevar la tasa de inversión, se hace presente con particular claridad.
2. La interrupción del crecimiento de la región en los años ochenta lleva al recorte de los presupuestos estatales en todos los frentes, desde el momento que el Estado ha dejado de recibir en impuestos los frutos de la expansión económica.
3. La creciente toma de conciencia en los países de la región de la naturaleza regresiva en la distribución del ingreso que tiene el financiamiento estatal de la educación superior.
4. La moderación en las expectativas que había generado la inversión en la educación como un componente esencial para superar los problemas de crecimiento económico y de pobreza.

La tendencia a la restricción del gasto público destinado a la educación, en especial la de nivel superior, se inició en los países desarrollados. Lavados y Lemaitre (1985) sostienen que "esta restricción surge de una modificación en los criterios de prioridad que depende en gran parte de la constatación de que las expectativas asociadas con el desarrollo del sector educativo eran exageradas y poco realistas. Al fracaso del enfoque teórico que asociaba una inversión alta en educación con efectivos positivos en el crecimiento del producto o con un incremento de la movilidad social, se agrega un desplazamiento de las prioridades a la educación básica y preescolar, que absorbe a un sector de la población mucho más numeroso y más necesitado del apoyo del Estado".

Como consecuencia, durante los últimos años se observa que la presión de masas crecientes de estudiantes por acceder a la educación superior se enfrenta a universidades que cada vez disponen de menores recursos para satisfacer estas aspiraciones. Este conflicto se ha estado resolviendo en variadas formas, entre las cuales las más extremas han resultado ser la caída en la calidad de la enseñanza, como acontece en muchos casos en los centros de estudios gratuitos de gran tamaño, o bien, tendencias al autofinanciamiento mediante el cobro de matrículas, restringiendo el acceso a sectores que disponen de una limitada capacidad de pago. En otras situaciones el desenlace ha sido más matizado, pero de ninguna manera carente de conflictos.

Los problemas financieros de las universidades latinoamericanas se han generalizado, lo cual los ha llevado a la búsqueda de ingresos alternativos al aporte fiscal, entre los cuales resaltan el cobro de matrículas, la venta de

servicios, las exenciones tributarias, la cooperación internacional, la formación de patrimonios propios que les generen rentas, las donaciones y aportes de ex-alumnos, los cursos de perfeccionamiento profesional e incluso la obtención de entradas provenientes del mercado financiero (Lavados, 1986). Sin embargo, algunas de estas fuentes también han registrado disminuciones, como es el caso de los recursos externos provenientes de la cooperación internacional, desviada a otras regiones y a programas diferentes. Por otra parte, también se observa la tendencia a reducir los aportes globales a las universidades, siendo reemplazados por asignaciones estatales indirectas que mejoren la competencia entre las entidades y, por ende, su productividad.

El objeto de este documento es presentar alternativas de financiamiento de la educación superior, los cuales son descritos en sus rasgos más característicos. Es claro que en la práctica las soluciones no son tan puristas ni rígidas como aquí se esbozan y, por lo tanto, admiten combinaciones entre ellas o, incluso, la presencia simultánea de los diferentes "modelos". En todo caso, la finalidad es meramente la de analizar las diferentes consecuencias que tiene una u otra opción.

El enfoque que se dará al tema será económico y, por lo tanto, necesariamente parcial.

B. EL MARCO GENERAL

Examinadas desde un punto de vista estrictamente económico, las universidades son entidades productoras de un conjunto muy heterogéneo de servicios, los que están destinados a demandantes que son diferentes entre sí.

Tradicionalmente, los servicios generales por las universidades han sido diferenciados en las llamadas tareas de docencia, extensión e investigación científica y tecnológica, cada una de las cuales implica la participación en un "mercado" determinado, a través del cual se realizan las respectivas transferencias a los usuarios.

En el caso de la *docencia*, es claro que la universidad aparece como un oferente que enfrenta una demanda que es compleja:

- a) En primer lugar, porque los requerimientos de educación superior provienen no sólo de los alumnos, sino también de la sociedad, la cual aparece también como copartícipe de los beneficios que otorga la docencia universitaria.
- b) Asimismo, la demanda estudiantil tiene dos componentes. Por una parte, constituye un bien de inversión, en el sentido que quien se educa está destinando ingresos actuales a la formación de un capital humano que le permitirá, en el futuro, obtener un nivel de ingreso más elevado que aquel que tendría sin la formación universitaria. La evidencia empírica muestra que en la medida en que se eleva el grado de educación de la población, también lo hace la cuantía de su ingreso.

Además, la educación superior eleva el bienestar no pecuniario de quien la posee, lo cual ha llevado a que se le considere como un bien de "consumo durable". Este componente adopta múltiples expresiones, que van desde el mayor status social que genera hasta la satisfacción intelectual derivada de haber alcanzado un nivel cultural superior. Otro de los beneficios individuales que otorga la educación ha sido descrito como la mayor satisfacción que experimenta el estudiante durante su estadía en el centro de enseñanza que la que tendría si estuviese trabajando, es decir, la difundida preferencia por desempeñarse como universitario en relación a las labores remuneradas.

Desde el punto de vista del estudiante este conjunto de beneficios personales superaría los costos que son propios de sus estudios, compuestos tanto por los desembolsos que debe realizar (matrículas, materiales, etc.) como por los ingresos que deja de percibir mientras asiste al centro de enseñanza.

Por lo tanto, independientemente de quien financie la adquisición de la educación superior, ella es demandada porque para el estudiante constituye un instrumento para elevar su bienestar personal, desde el momento que le permite lograr un mayor ingreso monetario y una satisfacción personal más alta.

- c) Por otra parte, la sociedad como un todo¹ también es demandante de educación superior, al considerarla como un bien "meritorio", en el sentido que debe ser alentada y difundida en comparación a otros bienes y servicios. Desde el momento que la colectividad prioriza esta función, se justifica y se requiere que el Estado otorgue subsidios que fomenten su provisión.

En América Latina, el apoyo a la educación superior ha sido históricamente considerada como una de las tareas del Estado. Esta concepción de la enseñanza como un bien de consumo colectivo, que mejora el nivel de bienestar social, puede tener diferentes orígenes, entre los cuales se pueden mencionar:

1. Algunas consideraciones nacionalistas, que postulan que un país debe fomentar la educación superior y el desarrollo de las instituciones universitarias como una forma de prestigio patrio.
2. El convencimiento que la educación superior constituye uno de los mecanismos más eficientes del ascenso social, específicamente para los sectores medios o grupos emergentes. Este argumento ha sido esgrimido

con particular énfasis desde los inicios de la educación superior en la región, sobre todo por parte de los partidos políticos que representaban la mediocracia y puede haber sido especialmente valioso en las primeras etapas de desarrollo del sistema universitario, en que fue necesario romper el virtual monopolio que tenía un reducido núcleo social en acceso a los centros de enseñanza superior; sin embargo, el hecho de haber pasado desde un tamaño crítico a la masificación ha hecho perder fuerza al argumento. Este aspecto se confunde con la aspiración de los sectores de ingresos medios y altos de obtener transferencias de parte del Estado por la vía de una educación superior gratuita, lo cual les lleva a presionar sobre el gobierno para obtener los beneficios.

3. Un argumento adicional es el papel que progresivamente fue adoptando la universidad latinoamericana de ser la responsable de la preservación y el desarrollo de la cultura nacional, así como el patrimonio científico y tecnológico. En la práctica, estas funciones fueron siendo delegadas por el Estado a las instituciones de educación superior. En estas tareas, la docencia constituye el principal mecanismo de transferencia y difusión social del acervo cultural.
4. Por último, también se ha argumentado que las universidades cumplen la función de formar los líderes de la sociedad. Esta tarea de capacitación global de los sectores elitarios no la puede realizar ninguna otra institución. De esta forma, los planteles de educación superior desarrollan los talentos que se requieren para la dirección de las diferentes funciones: políticas, intelectuales, empresariales, administrativas e incluso religiosas y artísticas.

Así especificada la demanda por educación superior, se tiene que las universidades son las oferentes de un servicio que se produce a un costo determinado, el cual requiere de financiamiento.

Si, en primera instancia, se supone que es una función propia de las universidades la de redistribuir el ingreso,² se plantean dos problemas específicos:

1. Cómo asignar los costos totales de las universidades a los distintos servicios que estas entidades producen, entre ellos la docencia, de manera de cargarlos a los usuarios.
2. Cómo fijar un precio a los demandantes de educación superior (alumnos y Estado) porque, desde el momento que la docencia tiene un componente de consumo colectivo, el costo no se debe cargar solamente al usuario individual.

Si, adicionalmente, el Estado o las propias universidades quieren emprender tareas redistributivas entre los usuarios mismos o entre los estudiantes y el resto de la sociedad, podrán establecer una política tarifaria diferente, que implique cobrar al alumno un precio mayor o menor que los costos de producción asignables al demandante individual.

Una segunda tarea de la universidad es la *investigación científica y tecnológica*. En este caso, los usuarios de servicio producido también son variados. Sin embargo, se pueden clasificar en dos grupos, cuyo comportamiento es diferente:

- a) Aquella investigación científica y tecnológica que tiene índole general constituye un "bien público" (Yañez, 1978), ya que puede ser utilizada al mismo tiempo por todos los integrantes de la sociedad sin que el consumo por un usuario impida el aprovechamiento simultáneo por otros (es un servicio de consumo "no rival").

Adicionalmente la investigación general constituye un acervo que no es susceptible de venta a los usuarios individuales, así como tampoco es eficiente así hacerlo (no se puede aplicar el "principio de la exclusión").

Estas características de la investigación hacen que la forma más eficiente de financiamiento corresponda al Estado, el cual delega la producción a las universidades, entidades especializadas en la generación de ciencia y tecnología que beneficia a la sociedad en su conjunto.

- b) Hay otro tipo de investigación, normalmente de carácter específico y de índole aplicada, cuyos beneficios son asignables a un usuario individual o sectorial y no a la sociedad como un todo³. En este caso, estamos en presencia de un bien denominado "privado", a diferencia de la situación anterior. Usualmente, corresponde a aquella labor realizada por las universidades por medio de la cual venden servicios a entidades o empresas que les encargan esos trabajos debido a la mayor eficiencia de los centros de enseñanza superior en la provisión de este servicio. Como es obvio, esta situación debiera llevar a que el precio del servicio sea carga-do al demandante específico que se va a beneficiar directamente y no a la sociedad como un todo o a la propia universidad.

Una tercera tarea de las universidades ha sido denominada como *extensión*, abarcando una serie de actividades muchas veces disímiles.⁴

La característica usual de estos servicios es la de constituir bienes privados, en el sentido que normalmente el uso por un usuario específico impide el consumo por otro.

La razón por la cual las universidades han adoptado la tarea de proveer estos bienes es que la sociedad considera a la cultura como un bien "meritorio", por lo cual hay que fomentar su consumo a través de subsidios. Quienes resultarían más aptas para proveer estos servicios subsidiarios serían las universidades. De allí se deriva que las unidades productoras de servicios culturales habitualmente cobren un precio a los usuarios, pero éste no cubra el costo de operación, tal como ocurre con las actividades artísticas. Al mismo tiempo, como las entidades de enseñanza superior actúan como difusoras de una tarea de bien colectivo, deben recibir recursos estatales para el cumplimiento de estas actividades.

El esquema anterior muestra que las universidades están cumpliendo una serie de tareas muy diferentes, las cuales implican la provisión de servicios diversificados, destinados a los usuarios que los utilizan en condiciones muy disímiles. Esta estructura compleja lleva a que la composición del financiamiento universitario necesariamente deba provenir de fuentes dispersas. Para evitar procesos distributivos no planeados o indeseables, desde un punto de vista social se requiere un conocimiento bastante preciso de los costos de cada función y servicio que se provee. La mayor parte de los problemas financieros y de eficiencia que enfrentan estas instituciones provienen del desconocimiento de los recursos destinados a cada actividad, así como la indeterminación de los beneficios percibidos por cada usuario.

Para poder asignar los recursos universitarios en forma eficiente y equitativa, constituye una exigencia previa que cada centro tenga una cuantificación precisa acerca de los costos en que incurre para cumplir cada función, lo cual les obliga a la implantación de técnicas tales como la contabilidad de costos y los presupuestos por programa. Las dificultades más serias para poder obtener resultados precisos ocurren con las interrelaciones existentes entre algunas funciones, tal como acontece con la investigación básica, la cual tiene obvios beneficios para las labores de docencia, la que, a su vez, también tiende a perfeccionar las labores de desarrollo científico y tecnológico.

C. EDUCACIÓN SUPERIOR Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La insuficiencia de recursos que afecta generalizadamente a los sistemas de enseñanza superior de Latinoamérica difícilmente se podrá resolver en el futuro mediante el acceso a recursos estatales adicionales. Más bien, las universidades hoy luchan por conservar los aportes fiscales que tuvieron hasta comienzos de la década del ochenta.

En otros términos, ¿hasta dónde el gasto fiscal en las universidades constituye un bien "meritorio", preferido por la sociedad frente a gastos alternativos, como por ejemplo la educación básica, la salud o la inversión en infraestructura?

Obviamente, no hay una respuesta precisa porque, en definitiva, dependerá de las preferencias políticas de la sociedad y de la forma como ellas se manifiestan en las decisiones del gobierno respecto del destino del gasto público.

Sin embargo, hay algunos indicios que reflejan que el gasto estatal en el sistema universitario enfrenta dificultades serias, en términos de la justificación de los gobiernos para seguir entregando recursos públicos en la magnitud que lo requiere la expansión de la actividad. El principal escollo es la evidencia cada vez más precisa y difundida que la educación universitaria favorece a los sectores de altos ingresos. Al entrar a la enseñanza superior, el porcentaje de alumnos que provienen de familias con rentas elevadas es muy alto.⁵

Un estudio realizado por Edwards y Todaro (1975) para el Banco Mundial resalta la desigual distribución de las oportunidades educacionales en los países subdesarrollados, planteando varios argumentos:

- a) Los sectores más ricos o políticamente influyentes a menudo tienen un acceso preferencial, ya sea por su capacidad para pagar las matrículas y otros costos relacionados o por su habilidad para lograr el ingreso a lugares donde hay un racionamiento mediante bases diferentes que el mérito.
- b) El sistema educacional tiene sesgos en favor de los sectores urbanos y modernos donde se concentran los altos ingresos.
- c) Los subsidios favorecen preferentemente a los altos niveles educacionales y son financiados con impuestos regresivos, con lo cual se generan transferencias de ingresos desde los pobres hacia los ricos.

La situación es igualmente poco equitativa si en vez de tomar en consideración al nivel de ingreso de los padres del estudiante se observa la situación de los egresados de las universidades, los cuales pasan a estar entre los sectores de alto estándar de vida cuando se incorporan al trabajo.⁶

Si la universidad es un instrumento para elevar no sólo el nivel de ingreso sino también el estatus social, quienes

se benefician con ella deben pagar por la educación recibida (mientras se educan o después) y no recibir una transferencia gratuita de parte del resto de la sociedad, la cual tiene otras urgencias que pueden ser prioritarias. Por lo tanto, aquí surge un problema de equidad social (los pobres financiando a los futuros ricos) y otro de eficiencia (el desperdicio de recursos que provoca la recepción de un servicio gratuito).⁷

La argumentación anterior se puede repetir para los casos de la investigación y la extensión, en los cuales muchos de los beneficiados de transferencias gratuitas no tienen argumentos para percibirlos sin costo.

Sin embargo, se escapan al análisis anterior algunos servicios específicos provistos por las universidades, los cuales han sido detallados en la sección anterior de este documento:

- El componente de consumo colectivo de la docencia, la cual beneficia a la sociedad y no al estudiante, y
- La investigación y la extensión que constituyen “bienes públicos”, por formar parte del acervo científico, tecnológico o cultural de la sociedad.

En estos casos, corresponde al Estado el financiamiento de estas funciones.

El aspecto clave por definir o precisar es basta dónde los servicios universitarios pueden seguir siendo bienes "meritorios", en el sentido que la sociedad quiera fomentar su consumo más allá de las consideraciones de equidad o eficiencia, tal como ha sucedido con los centros de enseñanza superior. Obviamente, esta es una decisión política en la cual las tradicionales prioridades en favor de canalizar los recursos estatales hacia grupos privilegiados de la sociedad están cambiando.

Los antecedentes anteriores permiten prever que la estrecha situación actual de recursos que enfrentan las universidades no ofrece una perspectiva clara de una mejoría significativa. En todo caso, se podría prever que en el futuro los aportes estatales solo crecerían de una manera similar al de la economía en su conjunto.

Si se examinan las implicaciones de lo pendiente en el campo de la docencia, se llegará a que con los escasos recursos disponibles existirían varias alternativas para dar respuesta a la fuerte presión social por acceder al sistema universitario, todas las cuales están presentes en la situación de la región:

- a) La mantención de centros de formación superior muy elitarios, que coexistirían con una rápida expansión de la enseñanza post-secundaria no universitaria de reducida calidad. Se tendría un claro dualismo educacional.
- b) El desarrollo de universidades predominantemente docentes, con escasos esfuerzos de investigación y de enseñanza de post-grado.
- c) Estos centros deberían tener costos por alumno sustancialmente más bajos que las entidades tradicionales.
- d) Esta tendencia es la que se observa en buena medida en aquellos países que han tratado de mantener una política de "universidad para todos".
- e) La masificación de las universidades tradicionales, abandonando en gran parte sus tareas de investigación y extensión, para concentrar los escasos recursos en una docencia extensiva, aunque de inferior calidad.

D. PREGUNTAS POR RESPONDER

Entrando a los problemas económicos que trae consigo la enseñanza superior, se debe tratar de analizar sistemáticamente los diferentes aspectos del financiamiento universitario, para lo cual es necesario entregar elementos a fin de responder dos cuestiones globales y varias materias más específicas.

Las globales son las siguientes:

1. ¿Cuál es la magnitud que debe tener el aporte estatal a la educación superior?
2. ¿Cómo se deben repartir los recursos estatales entre las diferentes universidades?

Si se pueden despejar las incógnitas anteriores, materia que no corresponde tratar en esta ocasión, cada universidad tendrá a su disposición un monto de recursos de origen estatal el cual, junto con los ingresos que obtenga de otras fuentes, permitiría financiar los costos de cada institución. Sin embargo, para ello se requiere que previamente esté determinado el procedimiento para asignar los costos entre las diferentes funciones y a los distintos usuarios.

De allí que el problema financiero sea una mera consecuencia del marco jurídico-institucional y de las definiciones generales sobre la política universitaria que se desea seguir. Tal como lo señala Blaug (1970), el financiamiento es sólo un "mal necesario" que no debería afectar las decisiones que se toman, excepto en colocar límites a lo que se puede lograr en el tiempo.

Por lo tanto, en materia del financiamiento de la docencia es necesario definir previamente una serie de aspectos:

- a) ¿Cómo se establece la oferta educacional, es decir, las condiciones bajo las cuales se ofrecen determinadas vacantes por universidad y por carrera?
- b) ¿Cómo se regula la demanda educacional? Esta materia requiere respuestas acerca del precio que se cobrará

por la educación y, si éste no cubre la totalidad del costo, una determinación sobre el mecanismo de racionamiento que debe utilizarse para escoger entre un número de demandantes que excede al de los cupos disponibles.

c) ¿Cuáles son las reglas de equidad?

En este tema se debe definir la cuantía y el destino de los eventuales flujos redistributivos que desea realizar la sociedad.

En algunos sistemas universitarios incluso se busca corregir ciertos problemas de desigualdad que se generan en etapas previas al acceso a la universidad, mediante el establecimiento de canales diferenciados de entrada a la educación superior, ya sea por estrato de ingreso, región, raza o mérito deportivo. En otros regímenes, se opta por plantear una igualdad de oportunidades solamente desde que los estudiantes potenciales inician la educación superior, como ocurre con mecanismos tales como pruebas de aptitud académica, exámenes de ingreso, notas de la educación media, entre otros.

Entre los aspectos decisivos del tema de la equidad está el de los estudiantes de bajos ingresos. El costo de la enseñanza superior no sólo se compone del pago de la matrícula y los otros rubros que es necesario desembolsar, tales como útiles escolares, transportes, etc., también es muy importante un costo indirecto, compuesto por los ingresos que se dejan de percibir mientras se estudia, el cual incide fuertemente en las familias pobres. De allí que se plantee que por razones de equidad también debiera estar disponible algún mecanismo de financiamiento para que el estudiante de bajos ingresos no tenga que abandonar el sistema, ante la carencia de medios para subsistir sin trabajar.

a) ¿Cuáles son las reglas de la eficiencia?

El otro aspecto que requiere de una definición previa a la determinación del sistema de financiamiento se refiere al establecimiento de un conjunto de procedimientos que aseguren que las universidades actúen con eficiencia. Obviamente, estos mecanismos dependerán en buena medida de los objetivos que se planteen las instituciones, sujetas a la política general definida por la sociedad.

Las reglas que aseguren la eficiencia pueden basarse en objetivos que van desde la optimización de los cupos disponibles (“universidad para todos”) hasta una mera maximización de las utilidades de cada institución. Juntamente con la precisión de los fines que buscan las universidades, deben determinarse cuáles serán los incentivos que moverán a cada institución en el logro de estos objetivos.

Esta definición de los incentivos que deben tener las universidades para ser eficientes tiene una importancia crucial, pues de ellos dependerá que puedan actuar con un bajo nivel de costos, sobre todo si es reducido el ámbito en el cual las entidades pueden actuar competitivamente, tal como se ha observado en la experiencia. La determinación de los costos que tiene cada función universitaria pasa a ser uno de los instrumentos que se dispone para medir la relativa eficiencia con que cada institución está cumpliendo sus tareas, aspecto que es complejo cuando los servicios generados son variados y existen múltiples usuarios.

E. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO

Con el objetivo de avanzar en la determinación de la cuantía del aporte estatal al sistema y su distribución entre las diversas instituciones, es necesario examinar los diversos sistemas para financiar la docencia, dependiendo de las variables que se consideren como definitorias. En este caso ya se han mencionado los criterios:

- determinación de la oferta;
- regulación de la demanda;
- reglas de equidad; y
- reglas de eficiencia

Sobre esta base, se analizarán cuatro sistemas organizativos que arrojan diferentes respuestas a esas cuestiones fundamentales: libre competencia, aporte estatal integral, crédito fiscal y financiamiento tributario. Obviamente, se trata de esquemas simplificados que sirven para facilitar la exposición del tema. En la realidad, es frecuente encontrar sistemas mixtos o híbridos.

1. LA LIBRE COMPETENCIA

El sistema de libre competencia deja a los agentes privados la determinación de las decisiones fundamentales en la provisión de los servicios educacionales (las respuestas a los qué, cómo y para quién producir de Samuelson). El Estado no interviene en el funcionamiento económico de este mercado, ya sea por razones ideológicas o porque la sociedad considera que los eventuales aportes de recursos tienen efectos distributivos que son

regresivos y las economías externas son insignificantes, o bien, porque la regulación estatal introduce más distorsiones que aquellas que podría solucionar a través de su acción.

En este caso, la organización de la producción del servicio ocurrirá tal como acontece con el funcionamiento de cualquier otro mercado. Los empresarios contratarán factores productivos con la finalidad de ofrecer servicios educacionales que maximicen sus utilidades (u otra función objetivo que puedan tener), lo cual dependerá del nivel y composición de la demanda. La regulación de esta última se realizará a través del precio, es decir, cobrando el servicio a los usuarios directos.

Esta forma de organización de la enseñanza superior existe parcialmente en casi todos los países latinoamericanos como, por ejemplo, Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. En el caso chileno también acontece con un segmento del mercado desde la legislación de 1981, como es la situación de las tres entidades privadas creadas desde entonces y una serie de institutos de formación profesional.

La manera como este sistema resuelve la cuantía y distribución de los servicios educacionales genera algunos problemas desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia.

El primer inconveniente surge por el alto costo de la educación y la inexistencia de un mercado de capitales que financie créditos destinados a la enseñanza superior. Obviamente, los problemas abarcan desde la naturaleza riesgosa de este tipo de inversión hasta la ausencia de garantías de quien requiere de un préstamo.

En ese contexto, el costo de la educación impide el acceso a la gran mayoría de la población potencialmente apta, agudizando la concentración de la riqueza y el poder y la estratificación social. En definitiva, sólo los hijos de familias de altos ingresos están en situación de participar en la enseñanza superior, con lo cual en condiciones de captar para sí las consiguientes rentas económicas.

El sistema de racionamiento no sólo estaría determinado por el precio (y, por lo tanto, la rentabilidad para el usuario de invertir en educación superior), sino también por el ingreso familiar.

Desde el punto de vista de la eficiencia son necesarias varias consideraciones:

a) El mecanismo de incentivos es adecuado, ya que fomenta la provisión de servicios de la calidad requerida por los usuarios. En muchos países donde existe provisión privada de educación superior, las entidades han tendido a especializarse por niveles de calidad, de manera de atender a una demanda diferenciada, en la cual la categoría del centro educacional está en directa relación a su costo y, por ende, al valor de la matrícula (Rogers, 1971). En este caso el sistema puede tender a establecer agudas desigualdades entre los centros existentes.

b) Si se toma en cuenta la eficiencia social surgirán algunos problemas. El primero es que si existen economías externas, provocadas por el componente de consumo colectivo que tiene la educación superior, habrá una provisión inferior a la socialmente óptima, llevando a una subinversión en docencia universitaria, desde el momento que el sistema carece de mecanismos para minimizar la diferencia entre rentabilidad social y privada.

Por otra parte, el sistema de libre competencia no permite seleccionar a todas aquellas personas con un más alto rendimiento académico, ya que el bajo nivel de ingreso familiar termina por excluir a muchas personas que tendrían acceso sobre la base de consideraciones no financieras.

Otra limitación surge del funcionamiento mismo del mercado de servicios educacionales, ocasionada por la información incompleta con que operan los agentes interesados, especialmente los demandantes de enseñanza. No se trata sólo de inconvenientes para tener acceso a los datos necesarios para la toma de decisiones; además está el problema de los rezagos con que ocurren los enlazamientos entre la inversión en educación y el funcionamiento de los mercados laborales en el futuro. A lo anterior se agrega la aversión al riesgo característica de algunos grupos sociales, especialmente los de más bajos ingresos.

Entre las consecuencias de este sistema que conviene mencionar, pues será tratada posteriormente, está la tendencia a que los centros de educación superior se concentran solamente en la función docente, ya que en este campo es donde los servicios universitarios tienen un mayor componente privado. Tal como lo refleja la experiencia latinoamericana, este tipo de entidades tienden a especializarse en las tareas de enseñanza, careciendo de la función de investigación, sobre todo la básica.

2. APORTE ESTATAL INTEGRAL

Es el otro extremo. El Estado reemplaza a la operación descentralizada en todas sus funciones. Decide el nivel y composición de la oferta educacional, ya sea a través de una universidad única o de un conjunto de entidades distribuidas geográficamente, entregando gratuitamente el servicio educacional.

Desde el punto de vista del mecanismo para racionar la demanda caben dos alternativas:

a) La "universidad para todos", en la cual los centros de enseñanza superior tienen que determinar el número total de plazas, así como su distribución entre las diferentes especialidades, de acuerdo a la demanda que exista por este servicio gratuito. Por lo tanto, la enseñanza superior se transforma en un bien "libre" para los

demandados, aunque los costos de producción sean positivos para la sociedad e incluso diferentes en cada carrera. Esta organización de la docencia universitaria ha sido implantada en algunos países, como ser en las entidades estatales argentinas y alemanas.

b) El racionamiento por calidad. Una vez establecidos los costos por carrera y los recursos totales disponibles para ejercer la labor educacional, la universidad determina los cupos por carrera. Como el servicio se presta gratuitamente, debe establecerse un sistema de racionamiento para seleccionar entre los demandantes. Normalmente se utiliza el mecanismo de aceptar los alumnos de mayor calidad potencial (pruebas de aptitud académica y exámenes generales o específicos).

Este sistema del aporte estatal integral presenta una serie de características desfavorables que conviene detallar:

I) Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, se produce una transferencia de recursos en favor de quienes reciben una educación gratuita, los cuales estarán en una alta proporción entre los sectores de más altos ingresos en la sociedad. Esta situación es mucho más grave en el esquema de "universidad para todos", ya que la capacidad de los planteles es mayor al no existir restricciones frente a los interesados y, por lo tanto, es superior la magnitud de la transferencia para la sociedad, si se supone un mismo gasto por alumno en ambos casos.

La gratuidad se transforma en una causal de presión social para que el Estado destine recursos cuantiosos a la educación superior y para que los cupos sean ampliados hasta satisfacer los requerimientos de todos los que no se ven limitados por ningún costo directo.

En este caso la presión de los estudiantes se centra en la expansión de las vacantes de aquellas especialidades que otorgan mayor ingreso en el trabajo y un status social más elevado, las cuales, por lo general, tienden a ser las de mayor costo.

Si bien es cierto que los recursos de la sociedad se transfieren a quienes probablemente *serán* ricos, el sistema asegura que el costo de la educación no sea una limitante para quien desea enseñanza superior ("universidad para todos") o para aquellos que estén más capacitados para recibirla (selección por calidad). Por lo tanto, a diferencia del sistema de mercado, el nivel de ingreso familiar actual del estudiante deja de ser tan determinante en las decisiones educacionales. Obviamente, los condicionantes previos al egreso de la enseñanza media continúan presentes.

II) A diferencia del sistema de mercado, aquí tenemos un problema de sobreinversión en educación, si se trata de la "universidad para todos", la cual proviene del hecho que los beneficios que deriva una parte de los estudiantes son inferiores a los costos que la enseñanza representa para la sociedad. Como estos alumnos no tienen que pagar por el servicio recibido, permanecen en las escuelas a pesar del escaso aporte que les representa esta etapa educacional.

En el caso que la capacidad fuese limitada, a través de una selección por capacidad, no habría esta sobreinversión.

III) Otro inconveniente está en la ausencia de incentivos a la eficiencia de las universidades. Desde el momento que éstas tienen asegurados los ingresos que les provee el Estado, no existen estímulos para mejorar la calidad de la docencia. Esta situación es particularmente grave en las organizaciones de "universidad para todos", ya que la institución debe limitarse a entregar una oferta que viene determinada por la demanda.

La gratuidad de la enseñanza es la causa que los alumnos no puedan ejercer una presión significativa por una mejoría en la educación que reciben, tal como ocurre en los sistemas pagados. Como consecuencia, se ha observado que la única forma en que pueden responder las universidades ante la exigencia de dar educación a todos los que la demandan, cuando los aportes estatales no crecen al mismo ritmo, es la reducción en la calidad del servicio ofrecido (cursos masivos, ausencia de enseñanza directa, aumento de personal no calificado, etc.) o el abandono de otras tareas, como el caso de la investigación o la extensión.

Una variante de este sistema es el mecanismo del "arancel diferenciado" que existió en algunas universidades chilenas hasta 1980. En él la mayoría de los estudiantes recibía enseñanza gratuita mientras una minoría que era clasificada en distintos tramos de ingresos crecientes pagaba una parte del costo de su educación. Por lo tanto, a pesar que en sus rasgos generales la docencia era gratuita, se introducían algunos elementos de progresividad al interior del estudiantado universitario, pues los recursos recolectados se destinaban al financiamiento de becas y préstamos para alumnos de bajos ingresos. El principal problema de operación que se observó era la evasión en que incurría un alto porcentaje de potenciales contribuyentes. En todo caso, la selección de los estudiantes se realizaba mediante indicadores de capacidad pues las vacantes en las entidades de educación superior eran limitadas.

Por otra parte, si el sistema se organiza con un racionamiento por calidad, se puede establecer un mecanismo de incentivos en la medida que los ingresos percibidos por las universidades estén determinados directamente por las preferencias que ejerzan los estudiantes entre los diferentes centros de enseñanza superior.⁸ En este caso, a pesar de la gratuidad, las universidades tendrán el estímulo que sus ingresos dependan de los requerimientos de

matrícula que hagan los estudiantes.

3. EL CRÉDITO FISCAL

Ya se ha expresado que el principal inconveniente que tienen la mayoría de los estudiantes para realizar sus estudios es la carencia de ingresos familiares suficientes para financiar los costos directos e indirectos de este proceso.

Como la inversión en educación superior resulta rentable desde el momento que permite acrecentar los flujos futuros de ingresos, en buena parte el problema se reduce a disponer de mecanismos crediticios que permitan al estudiante endeudarse mientras está en la universidad y amortizar el préstamo cuando inicie su vida laboral. Sin embargo, no es habitual que las instituciones otorguen préstamos para el financiamiento educacional, a causa del problema de la carencia de garantías que puede ofrecer quien se educa, agravado por el largo plazo que se requiere en los créditos.⁹

La ausencia de un mercado de capitales que canalice recursos hacia los estudiantes, ha llevado a la creación de mecanismos en que el Estado provea de fondos que permitan a los estudiantes obtener préstamos con los cuales puedan cancelar directamente a las universidades el costo de su formación.

En este caso, el Estado tiene que asignar recursos para conformar un fondo crediticio, pero a diferencia del sistema del aporte estatal integral, después de un período los préstamos iniciales comienzan a ser recuperados, con lo cual disminuyen progresivamente las transferencias gubernamentales.¹⁰ Por lo tanto, durante un lapso, el gasto fiscal sería relativamente constante, para entrar a decrecer en el período en que comienzan a amortizarse los préstamos y, finalmente, estabilizarse en un nivel reducido.¹¹

Un sistema de este tipo tiene varios efectos:

- a) No se agudiza el problema de la concentración del ingreso. Quien recibe educación superior paga el costo. A su vez, las universidades dejan de recibir aportes estatales por este concepto, pasando a cobrar directamente al estudiante. El gobierno se limita a establecer un fondo crediticio que le ocasiona desembolsos importantes sólo por un lapso de tiempo.
- b) La existencia de incentivos a la eficiencia de las universidades estará presente, tal como ocurre con entidades que cobran por sus servicios. Las probabilidades de mejorar la calidad de la enseñanza y expandir la matrícula dependerán de su capacidad de generar ingresos atrayendo postulantes. En este aspecto es decisivo el grado de competencia que haya entre las universidades.
- c) Las limitaciones que se establezcan a la puesta en marcha de nuevas entidades de educación superior es otro aspecto determinante.

Si existe una completa libertad, el conjunto de universidades ofrecerá una cantidad de plazas equivalente a los requerimientos y el sistema de racionamientos operará por el costo de la matrícula. Cada alumno determinará si los estudios universitarios le permiten recuperar su inversión (y se endeudará), o bien no ingresará, tal como es la situación de quienes piensan derivar escasos beneficios económicos y de otra índole de su formación educacional.

Sin embargo, si no hay completa libertad para expandir los lugares disponibles o para crear nuevas universidades, las plazas existentes serán menores a las socialmente requeridas, lo cual requiere definir el sistema de racionamiento:

I. Las universidades pueden cobrar una matrícula mayor que el costo, con lo cual obtienen utilidades extraordinarias en la docencia. La consecuencia será una subinversión de la sociedad en educación superior y la aparición de mayores ingresos (rentas económicas) de estos profesionales en el mercado laboral, parte de los cuales deberán ser destinados a cancelar el préstamo obtenido para pagar una matrícula excesiva.

II. Las entidades de educación superior se limitan a cobrar el costo y racionar el exceso de demanda mediante algún procedimiento objetivo, tal como el establecimiento de requisitos académicos a los postulantes. En esta situación también existiría una subinversión desde el punto de vista social, la cual generaría rentas económicas que favorecerían a quienes se educan cuando empiecen a trabajar.

d) Tal como ocurre con los sistemas pagados, este mecanismo estimula la responsabilidad de los estudiantes al elevar el costo de la educación y evita el desperdicio de recursos de la sociedad a causa de una excesiva rotación entre las especialidades.

e) Si bien el sistema es más equitativo en la distribución del ingreso en una sociedad dada, no resuelve el problema de la existencia de transferencias indeseables entre generaciones. En efecto, la implantación del fondo de créditos no permite corregir las distorsiones del pasado, ya que los egresados anteriores a su implantación no deben devolver el costo de su formación, efectuada gratuitamente y, por lo tanto, mantienen una situación de privilegio. Los ya educados no pagan, sólo las nuevas generaciones lo hacen.

f) Si los estudiantes de menores recursos tienen, en promedio, una mayor aversión al riesgo, de hecho se discriminará en su contra, ya que el mecanismo no debiera segregar de acuerdo al nivel de ingreso familiar actual del postulante. Por otra parte, en promedio, las remuneraciones de los egresados provenientes de familias de menores recursos resultan ser más bajas (Briones, 1982), lo cual actúa como otro desestímulo frente al endeudamiento.

El argumento central es que el egresado de la universidad tiene una alta responsabilidad de estar en los sectores de altos ingresos durante su vida laboral. Por lo tanto, el mecanismo crediticio debiera estar abierto para todos aquellos que lo requieran, independientemente del nivel de ingreso familiar actual.

En el caso anterior resulta decisivo el nivel de la tasa de interés real de los créditos. Si ella es subsidiada, no sólo se transfieren recursos estatales a sectores que después tendrán altos ingresos, sino también a estudiantes pertenecientes a familias ricas que solicitarán préstamos incentivados por sus condiciones preferenciales.

g) Un tema relacionado con el anterior es la recuperación de los préstamos. En este caso, las universidades se desligan de este problema, ya que las matrículas son canceladas al contado y esta función es transferida al gobierno central. De más está decir que los efectos distributivos deseados se lograrán en la medida que existan mecanismos eficientes de cobro.

Este aspecto es decisivo si se desea establecer un sistema cuya base de sustentación es la equidad. Si el gobierno central no cobra los préstamos o lo realiza en forma ineficiente, el mecanismo de financiamiento fracasará. Alguna evidencia en el caso del Fondo de Crédito Educativo del Brasil muestra que se amortiza menos de la mitad de los créditos a causa de la carencia de reajustabilidad (Mello y Souza, 1980). En Chile, los sistemas de cobro no han actuado con la eficiencia debida en los primeros años de operación (Sanfuentes, 1985).

h) Por último, este sistema de financiamiento tiende a privilegiar los esfuerzos docentes de las universidades en desmedro de sus otras tareas. Al mismo tiempo, debiera tener como consecuencia la expansión de las matrículas siguiendo la evolución y estructura de la demanda educacional.

4. LA TRIBUTACIÓN A LOS USUARIOS

El aspecto fundamental de este sistema es que la recuperación del costo de la enseñanza no se realiza a través de un préstamo de monto fijo que realiza el Estado, sino mediante el establecimiento de un impuesto en la forma de una sobretasa a quienes han recibido enseñanza universitaria. La base del impuesto sería el nivel de ingreso total de estas personas.¹² En este caso, aquellas personas que tienen un mayor ingreso tributarían más, independientemente del monto de la transferencia recibida en la forma de enseñanza universitaria gratuita.

En general, la tributación tiene por objetivo cobrar a las personas y a las empresas, de una manera indirecta, las prestaciones que realiza el Estado a través del gasto fiscal con el objeto de cumplir diversos objetivos: mejorar la asignación de recursos, redistribuir el ingreso o lograr una mayor estabilidad macroeconómica.

En el caso de la tributación a los usuarios de la enseñanza superior, se trataría de un impuesto especial, en que el efecto redistributivo es fundamental. Para aclarar este aspecto se puede suponer que dos personas tienen el mismo nivel de ingreso y, por lo tanto, están afectos a la misma tasa en la tributación progresiva a la renta. Sin embargo, la persona A obtiene su remuneración como trabajador independiente gracias a su nivel de educación media completa (valorizado en 50 unidades de capital humano) y a ahorros anteriores que le permitieron financiar una inversión en capital físico también por 50 unidades. Por su parte, la persona B sólo posee un capital humano equivalente a 100 unidades gracias a que ha recibido educación universitaria gratuita (cuyo costo es 50). Ambos generan un ingreso tributable de 10 anuales y, por lo tanto, pagan los mismos impuestos. Esta situación es contraria a la equidad, si la sociedad determina que no deben transferirse recursos gratuitos en favor de quienes reciben educación superior. Como solución, se puede establecer una sobretasa tributaria.

Este sistema introduciría varios efectos redistributivos entre quienes han percibido educación universitaria:

a) El monto de los tributos pagados no dependería directamente del costo de la enseñanza recibida. Los profesionales "exitosos" desde el punto de vista de su nivel de ingresos contribuirían con montos mayores que los "fracasados", que tendrían un bajo nivel de ingreso o estuvieran desocupados.

Al mismo tiempo desfavorecería a aquellas profesiones con un mayor nivel de remuneraciones (que no necesariamente son las más caras) en beneficio de otras con menores ingresos promedios.

b) Los actuales imponentes tendrían que financiar un sistema en continuo crecimiento. Desde este punto de vista, en términos generacionales, experimentan una sobrecarga adicional.

c) Si la evasión tributaria es significativa, quienes no evaden estarían recibiendo una carga excesiva, incluso tomando en consideración los efectos redistributivos planeados inicialmente.

Desde el punto de vista redistributivo, la diferencia fundamental con el mecanismo del crédito fiscal es que la tributación a usuarios permite el cobro a *todos* los que han recibido educación universitaria y no sólo a quienes

se incorporan a los centros enseñanza superior desde la puesta en marcha y, por lo tanto, gravaría también a las generaciones pasadas, aunque en este caso aporte sería parcial, ya que sólo afectaría a los ingresos desde se pone en marcha.

Por otra parte, el Estado no tendría que destinar recursos adicionales a la educación superior, tal como ocurre con el fondo de financiamiento para el crédito fiscal. En este caso actuaría en forma similar a los sistemas de seguridad social de reparto, ya que la recaudación debería destinarse íntegramente a financiarla docencia universitaria.

Desde el punto de vista de la operación de las universidades éstas deberían ser gratuitas, ya que el estudiante contribuiría posteriormente a su financiamiento, cuando pasa a ser contribuyente al incorporarse al trabajo, con lo cual surgen los problemas descritos en el sistema del Aporte Estatal Integral, es decir, la opción entre la "universidad para todos" y la búsqueda de un mecanismo de racionamiento para distribuir los cupos entre los demandantes (selección por calidad). Este último, requiere de la utilización de sistemas que obliguen a la eficiencia de las universidades.

Para promover el control social en el sistema, debe asignarse un papel importante a quienes deben costearlo, los egresados de la enseñanza superior. Ellos estarán interesados en que el gobierno transfiera la menor cantidad posible de recursos a las universidades, de manera que la sobretasa tributaria sea reducida. Así como en el caso del crédito fiscal el aspecto clave en el éxito de su implantación estaba en la capacidad de cobro del gobierno, en un sistema de sobretasa tributaria se requiere que el país disponga de una institución eficiente en la recaudación de los impuestos. La existencia de una evasión generalizada no solamente trae consigo que los fondos recolectados sean escasos, sino también que sea inequitativo, que es el aspecto que precisamente se desea evitar con la enseñanza superior gratuita. En este sentido, las ventajas o inconvenientes de los diferentes sistemas están muy relacionadas con la capacidad del gobierno para administrar las diferentes alternativas con eficacia.

Tal como se señaló inicialmente, los distintos sistemas analizados sólo corresponden a "modelos" esquemáticos, los cuales incluso pueden dar origen a sistemas mixtos. Por ejemplo, se puede plantear la existencia de un mecanismo de crédito fiscal que financie la educación superior a partir de un momento, mientras simultáneamente se establece una sobretasa impositiva para aquellos que estudiaron gratuitamente en el pasado.

Comportamiento de los sistemas organizativos

	Determinación oferta	Regulación demanda	Regla equidad (quien paga)	Eficiencia interna (maximización)	Eficiencia externa (demanda social)
Libre competencia	Libre entrada	Precio matrícula	Usuario	Rentabilidad privada	Subinversión
Crédito fiscal (1)	Libre o restringida	Precio matrícula y selección	Usuario y Estado	Rentabilidad social	Adecuada
Impuesto a profesiones (1)	Libre o restringida	Selección académica	Usuario indirectamente y Estado	Objetivos de la Universidad	Adecuada
Universidad para todos	Cantidad demandada a precio = 0	No hay	Estado	Tamaño	Sobreinversión

5. TEMAS ADICIONALES

Aparte de los mecanismos de financiamiento esbozados, hay varias materias complementarias a las cuales conviene hacer referencia explícita.

a) *La igualdad de oportunidades.* El análisis supone que las universidades tienen que efectuar una selección entre estudiantes que se presentan en igualdad de condiciones. Sin embargo, ya en la etapa de postulación se ha producido un proceso de selección previo, en que la variable determinante no ha sido sólo la capacidad académica de la población estudiantil, sino las condiciones socioeconómicas de sus familias, así como las diferencias de calidad de los establecimientos que imparten enseñanza.

Un estudio realizado por Briones (1982) sobre los profesionales egresados en 1978 en Chile de cinco carreras

(agronomía, arquitectura, ingeniería comercial, ingeniería civil y derecho), muestra que su nivel de ingreso promedio varía considerablemente en relación a la ocupación del padre.

De allí que el proceso de selección de las universidades sólo puede aspirar a lograr la igualdad de oportunidades entre desiguales. Aquí caben dos tipos de correctivos:

I) Utilizar mecanismos segmentados de entrada al sistema universitario,¹³ lo cual puede llevar no sólo al desperdicio de los escasos recursos en algunos postulantes que no son los más capaces, sino a introducir procedimientos discriminatorios de difícil control.

II) Centrar los esfuerzos en pro de la igualdad de oportunidades en las fases del proceso educacional que son previas al ingreso a la universidad.

b) *Los estudiantes de bajos ingresos.* Los desembolsos por matrículas y aranceles no son el único costo de la educación universitaria. Se deben agregar los gastos en útiles y materiales de la enseñanza y en la mantención mientras dura la trayectoria universitaria.¹⁴

La aplicación del principio de la igualdad de oportunidades requiere que se establezca un mecanismo que permita a los estudiantes de bajos ingresos poder financiar estos costos adicionales. Existen dos alternativas:

I) Un fondo financiado con recursos fiscales que establezca un sistema crediticio. En este caso se trataría de posibilitar la obtención de préstamos que no se pueden lograr en condiciones normales.

II) La creación de un programa de becas, es decir, un subsidio directo que no requiere de devolución posterior. Aquí cabe la pregunta de hasta dónde el Estado debe favorecer a los pobres que están en la universidad y no a las personas de bajo ingreso que no han seguido este camino. Se pueden esgrimir algunos argumentos en favor del subsidio: movilidad social, economías externas de la educación superior, posibilidad de emulación, etc. De esta manera, las becas irían a financiar aquel componente de consumo colectivo que tiene la educación superior. En su ausencia, el sistema universitario daría cabida a estudiantes que no tendrían la mayor productividad potencial.

Por otra parte, en la formulación de una política social no se puede pretender que el resto de la sociedad funcione en un nivel óptimo para formular soluciones integrales. La mayor parte de las veces en la formulación de las políticas públicas se trata de lograr meras aproximaciones sucesivas a situaciones que representan mejoras parciales y limitadas.

c) *Fijación de cupos y aranceles entre carreras.* Uno de los aspectos más complejos es la determinación de los cupos por carrera que ofrecerá cada universidad y el arancel anual que se fijará en cada caso. Es claro que dependerá en gran medida del sistema general de financiamiento que se adopte, tal como ha sido descrito.

Sin embargo, hay algunos aspectos adicionales que se requiere definir, como ser si cada universidad procederá de acuerdo a sus propios intereses, maximizando su variable objetivo, con lo cual la asignación de recursos universitarios puede sufrir cambios drásticos. Por ejemplo, si desde un punto de vista social se desea formar un determinado número anual de médicos y odontólogos, las universidades pueden tener cupos muy inferiores a la demanda social por el alto costo que tiene la formación de estos profesionales. En esta situación será el gobierno, a través de alguna entidad de planificación superior, quien debe asignar fondos especiales o adicionales para el fomento de la docencia en algunas disciplinas.

d) *Financiamiento de los estudios de Postgrado.* En los países de desarrollo intermedio los programas de postgrado que tienen un alto nivel académico son escasos y los alumnos, poco numerosos. Por lo general, estos programas, sobre todo aquellos de carácter académico más que profesional, generan economías externas muy cuantiosas, ya que buena parte de los beneficios no son captados por los estudiantes, sino por la comunidad académica y la sociedad en general, desde el momento que permiten elevarla calidad no sólo de los alumnos sino de los profesores y mejorar el nivel general de la disciplina, al mismo tiempo que posibilitan la realización de un importante esfuerzo de investigación.

Si se dan las condiciones anteriores, tanto las universidades como el Estado estarán interesados en fomentar los estudios de postgrado. En este caso, las condiciones de financiamiento cambian y deben ser canalizados recursos específicos para esta finalidad.

BIBLIOGRAFIA

Albornoz, Mario (1984), "El Sistema de Financiamiento de la Educación Superior", C.P.U., Santiago.

Albornoz, Mario y Vidal, Hernán (1984), "Financiamiento de la Educación Superior", *Cuadernos del Consejo de Rectores* N° 23, julio-diciembre 1984, Santiago.

Allard, Raúl (1985), "Educación Post Secundaria y Superior: Algunas tendencias a Nivel Regional", en *La Educación Superior en Chile*, Edit. María J. Lemaitre e Iván Lavados, C.P.U., Santiago.

- Arriagada, Patricio (1983), "El Financiamiento de la Educación Superior en Chile", Documento de Trabajo N° 287, C.P.U., Santiago.
- Blaug, Mark (1970), "Economics of Education", Penguin Books, London.
- Boeninger, Edgardo "Políticas Alternativas de Financiamiento de la Educación Superior", C.P.U., Santiago.
- Boeninger, Edgardo (1984), "Reflexiones sobre la Universidad Chilena", *Estudios Sociales* N° 42, Trimestre 4, C.P.U., Santiago.
- Briones, Guillermo (1982), "Educación Universitaria, Movilidad Ocupacional e Ingresos, Santiago de Chile: 1981", Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago.
- Brunner, José Joaquín (1984), "Informe sobre el Desarrollo y Estado Actual del Sistema Universitario en Chile", Documento de Trabajo N° 227, FLACSO, Santiago.
- Edwards, Edgar y Todaro, Michael (1975), "Education and Society in Developing Nations: Conceptual Relationships and Emerging Opportunities", World Bank, Working Paper N° 196, Washington.
- Franz, Carlos (1983), "Teoría y Práctica del Financiamiento Universitario", C.P.U., Santiago.
- Heskia, Isabel (1980), "Distribución del Ingreso en el Gran Santiago", Documento de Trabajo N° 53, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Larraín, Hernán (1985), "Nivel Académico en Chile: Bases para una Evaluación", Documento de Trabajo N° 49, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Lavados, Hugo (1978), "Notas sobre la Universidad en Relación a las Estrategias de Desarrollo", *Estudios Sociales* N° 18, Trimestre 4, C.P.U., Santiago.
- Lavados, Iván, edit. (1983), "El Rol del Estado en el Desarrollo Científico y Tecnológico de América Latina", C.P.U., Santiago.
- Lavados, Iván y Lemaitre, María José (1985), "Problemas, Tendencias y Calidad de la Educación Superior. El caso de Chile.", Documento de Trabajo N° 6/85, C.P.U., Santiago.
- Lavados, Iván (1986), "Informe Final del Seminario de Gestión Financiera y Administrativa de las Universidades", CINDA, CEPAL, Santiago, Chile, mayo.
- Mc Ginn, Noel (1980), "Programas y Proyectos Orientados a Desarrollar las Nuevas Prioridades en Educación Postsecundaria y Superior", en B.I.D., *Alternativas de Financiamiento para las Prioridades Educativas de América Latina*, San José, Costa Rica, julio.
- Mello y Souza, Alberto de (1980), "Alternativas para el Financiamiento de la Educación, especialmente la Educación Postsecundaria y superior", en B.I.D., *op. cit.*
- Rodríguez, Jorge (1985), "La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile, 1983", ILADES, Salesianos, Santiago, Chile.
- Rogers, Daniel (1971), "The Economic Effects of Various Methods of Educational Finance", World Bank, Working Paper N° 106, Washington.
- Sanfuentes, Andrés (1985), "Efectos de la ley de Financiamiento Universitario de 1981", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Schiefelbein, Ernesto y otros (1968), "Un Intento de Análisis Global de la Universidad Chilena", *Boletín Informativo* 28/29, PLANDES, Santiago.
- Schiefelbein, Ernesto (s/f), "Antecedentes para una política de Financiamiento de la Educación Superior", Ediciones C.P.U., Santiago.
- Yáñez, José (1978), "Bienes Públicos", Documento de Trabajo N° 15. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

¹ Aunque se podría argumentar (y quizás con propiedad) que esta demanda "social" corresponde más bien a algunos sectores medios y altos que han logrado obtener del Estado un flujo permanente de beneficios en su favor, en la forma de transferencias fiscales a las universidades para que éstas otorguen educación superior subsidiada.

² Esta función le compete al Estado, a través de la política tributaria, la distribución del gasto público y las diferentes normas que afectan el reparto del ingreso nacional.

³ Aquí se incluye hasta la atención hospitalaria que realizan algunos centros universitarios.

⁴ Habría que incluir las actividades culturales no docentes, destinadas a usuarios específicos (música, teatro, ballet y otras expresiones artísticas), la operación de canales de televisión y clubes deportivos. También debe incluirse la tarea de entregar a la comunidad información de diferente tipo, especialmente la difusión del acervo cultural, científico y tecnológico. Esta última función caería en la categoría de "bien público".

⁵ Al respecto pueden examinarse las investigaciones realizadas por Schiefelbein (1968) y Briones (1982).

⁶ En 1979 el 62,0% de las personas con educación superior en el Gran Santiago (Chile) estaba ubicado en el 20% de mayores ingresos. Por otra parte, sólo el 2,1% de los que tuvieron estudios universitarios se encontraba en el 20% de bajos ingresos. Véase Isabel Heskia (1980).

⁷ Una investigación realizada por Rodríguez (1985) para Chile llegó a la conclusión que en 1983 los subsidios estatales para la educación universitaria estaban fuertemente concentrados en los sectores de mayor poder de compra: el 20% de las familias de más alto nivel de ingreso recibía el 53,6% de las transferencias, mientras que el 40% de las familias más pobres sólo percibía el 14,3% del gasto fiscal en esta actividad. Por el contrario, en los subsidios para enseñanza básica y prebásica los porcentajes eran los inversos: el 20% más rico sólo recibía el 5,4% de los desembolsos estatales y el 40 de menor ingreso el 64,5%. Los efectos redistributivos de trasladar gasto fiscal en universidades hacia las escuelas básicas son claros.

⁸ Tal como ocurrió en Chile con el sistema de los 20.000 mejores puntajes de la prueba de aptitud académica en 1982.

⁹ La inversión en este caso es capital humano, por lo tanto, inembargable (excepto en un régimen de esclavitud).

¹⁰ Dependerá de la tasa de interés real que se cobre por los préstamos, el porcentaje de mora en los créditos y del incremento en los requerimientos financieros de quienes se educan.

¹¹ Este sistema ha operado en Colombia y Brasil, llegando a financiar el 8 y 25 % de los estudiantes, respectivamente (de Mello e Souza, 1980). Posteriormente, fue implantado en Chile a partir de 1982.

¹² También se ha sugerido que puede establecerse un tributo anual de monto fijo, dependiendo del costo directo de la enseñanza recibida. Este gravamen es similar al sistema del crédito fiscal, con la diferencia que las universidades no percibirían pagos directos de los estudiantes, sino un aporte estatal como contrapartida de la enseñanza gratuita que otorgarían.

¹³ Tales como los existentes en la actualidad para deportistas y extranjeros (¿lo son efectivamente?).

¹⁴ En términos estrictos se podría hablar de los ingresos no percibidos mientras se estudia, los cuales pueden llegar a ser el mayor costo, sobretodo en las familias de bajos ingresos.