

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA
Facultad de Ciencias Económicas,
Jurídicas y Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas

Reunión de Discusión N° 185

Fecha: 06/08/2008

Hs.: 16

RAZONES PARA SUBSIDIAR LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

Eusebio Cleto del Rey

1. Introducción

Hemos iniciado un trabajo de investigación referente a la universidad, que se espera que conste de tres partes: 1) Naturaleza económica de la universidad; 2) Las Universidades Nacionales Argentinas; 3) Comparaciones entre 1) y 2) y reflexiones finales. Lo que aquí presentamos corresponde al punto 1) de esa enumeración.

Es corriente escuchar, a nivel popular y periodístico, que se mencione a la provisión de servicios de educación y cuidados de la salud como obligaciones u objetivos del Estado, como si ello estuviera en la naturaleza misma de esa institución. Pero para quienes tienen que estudiar técnicamente este asunto desde el punto de vista de cualquier disciplina interesada en él y en especial de la Economía, se hace necesario dejar a un lado tales generalizaciones simplistas y realizar un análisis minucioso que nos llevará a

distinguir diversos casos, que requieren distintas soluciones. Es lo que nos proponemos en estas páginas.

Puede corresponder que la educación en general, y la educación universitaria en particular, sean subsidiadas en base a consideraciones de dos clases: 1) De eficiencia; 2) De equidad. Es lo que estudiaremos a continuación, en las secciones 2 y 3. En la sección 4 presentaremos algunas conclusiones.

2. Consideraciones de Eficiencia

Desde el punto de vista de la eficiencia, un subsidio a la educación se justifica por las economías externas que tal actividad puede generar. Tales economías pueden ser clasificadas en generales y particulares. Otra justificación para tal subsidio, desde el mismo punto de vista, es la imperfección del mercado de capitales. Es lo que consideraremos en las siguientes secciones.

2.1. Economías Externas Generales

Se puede esperar que la educación convierta a los individuos en mejores vecinos, mejores ciudadanos, seres mejor integrados a los grupos a los que pertenecen, personas más educadas y tratables, etc., lo cual produce beneficios de los que goza toda la comunidad, no quien recibe la educación. Tales beneficios, que tienen el carácter de economías externas, no son tenidas en cuenta por los educandos (o por sus padres) al decidir la cantidad de educación que demandarán, por lo que la cantidad de equilibrio resulta inferior a la óptima. Los subsidios son recomendados en todos los casos de externalidades positivas, similares a éste, como un medio para llevar a los individuos a demandar una cantidad tal del bien para la que se cumpla que el beneficio marginal social es igual al costo marginal social, condición requerida para estar en un óptimo de Pareto. Son los denominados subsidios pigouvianos.

Este tipo de economías externas es característico de la educación primaria, y también se la asigna a la educación secundaria, ya que ellas dan al educando una formación general, en su niñez y primera juventud, o sea cuando se está formando su personalidad, que condicionará su conducta durante todo el resto de su vida. En el caso de la educación universitaria, dirigida fundamentalmente a la formación profesional, que permite al individuo obtener un mayor ingreso por el ejercicio de la profesión, cabe suponer que el educando captará toda la retribución que corresponda al capital humano en el que está invirtiendo, sin generar economías externas. Por lo tanto, desde el punto de vista que nos ocupa, no correspondería que la enseñanza universitaria, en general, sea subsidiada.

SCHULTZ (1972), pág. 21, nos dice: "...yo sostendría que un graduado universitario¹ genera muy pocas externalidades que resulten un beneficio a otras personas, con una gran excepción, a saber, el importante beneficio que la educación de una mujer da a sus hijos en términos de experiencia y entrenamiento preescolar. Él es internalizado en la familia, sin embargo."²

Una idea similar sostiene FRIEDMAN (1962), en su Cap. VI, especialmente desde la página 98 en adelante. Por su parte FRIEDMAN and FRIEDMAN (1980) dedican al tema el apartado "(i) *Social benefits*", páginas 178 a 181, expidiéndose en el mismo sentido.

También DEL REY (1994), en su página 51, siguiendo a FRIEDMAN (1962), no acepta la existencia de economías externas de este tipo en la enseñanza universitaria.

2.2. Casos Particulares de Economías Externas

Sin embargo, ciertas clases de educación superior y, en especial, algunos educandos que la reciben, pueden generar en el futuro beneficios que se dispersen en la comunidad, sin que sean apropiables por ellos. Es el caso

¹ En el original "college graduate".

² La traducción es nuestra.

de quienes se dedicarán a la investigación con resultados no patentables, pues generarán conocimientos que tienen, al menos en alguna medida, el carácter de bienes públicos.

Corresponde, en este caso, el otorgamiento de becas relacionadas con la capacidad del estudiante y no con su nivel de ingreso. Posiblemente el monto de la beca a otorgar debe cubrir no sólo los aranceles que el educando debe pagar a la institución en que estudia, sino también los otros gastos que su formación demande y el costo alternativo de su tiempo. El fin de estos subsidios es incentivar a quien tiene capacidad innata y entusiasmo para la investigación a prepararse para esta actividad, desechando las alternativas, a fin de acercarse al óptimo social. ¡La comunidad no puede perder lo que, potencialmente, producirá un genio en el futuro, porque a él le convenga más dedicarse a una actividad profesional, o porque no tenga recursos para costear sus estudios!

Un problema con el otorgamiento de estas becas es que probablemente existe gente, con capacidades geniales, que no llegan a la universidad porque la situación económica de su familia, o el nivel cultural de la misma, no se lo permiten, y quizás ni siquiera completan el secundario. La solución para este problema está, posiblemente, en implementar algún sistema de rastillaje para descubrir potenciales genios en las escuelas primaria y secundaria, e iniciar desde allí el otorgamiento de los subsidios. Pero ese no es el tema que nos ocupa.

Otro problema para este tipo de becas es que no todos los becarios llegarán a producir sus frutos como investigadores. En efecto, algunos de ellos morirán o se incapacitarán para la actividad, sin haber llegado a dar beneficios para la comunidad, o habiendo dado menos de lo esperado. Otros, a pesar de haberse capacitado para la investigación considerarán más redituable dedicarse a una profesión afín, o a cualquiera otra actividad. El criterio que parece apropiado para tales casos es el que se suele recomendar para los pozos de petróleo: El costo de la perforación de los que no producen debe cargarse a los que sí lo hacen. El que decide a quienes becar tendrá in mente

una probabilidad (subjetiva) respecto a los casos que resultarán negativos, y con ella castigará los beneficios del proyecto de inversión de otorgar cada beca, y decidirá en consecuencia. Para el caso de los que se quieran dedicar luego a otra actividad, se los puede también comprometer con la investigación mediante alguna forma contractual implementada al acordarse la beca.

2.3. Imperfección del Mercado de Capitales

Si el mercado de capitales funcionara perfectamente, la tasa de interés que debe pagar quien solicita un préstamo para adquirir capital físico sería igual a la que paga quien lo hace para adquirir capital humano. Entonces, la productividad marginal de ambos tipos de capital sería igual, y la forma en la que se distribuye la inversión entre ellos sería óptima.

Pero existen razones para esperar que la tasa que deben pagar los inversores en capital humano sea siempre mayor que la que pagan los que invierten en capital físico. Esto conduce a una inversión en capital humano inferior a la óptima. Pero no nos sentimos capaces de explicar este fenómeno mejor que lo hace FRIEDMAN (1962), en el siguiente párrafo de la página 102:

“Esta baja inversión en capital humano refleja presumiblemente una imperfección en el mercado de capitales. La inversión en seres humanos no puede ser financiada en los mismos términos o con la misma facilidad que la inversión en capital físico. Es fácil ver por qué. Si se hace un préstamo fijo en dinero para financiar una inversión en capital físico, el prestamista puede obtener alguna seguridad para su préstamo en la forma de una hipoteca o un derecho residual sobre el activo físico mismo, y puede contar con recuperar al menos parte de su inversión en caso de incumplimiento vendiendo el activo físico. Si él hace un préstamo comparable para incrementar la capacidad de ingreso de un ser humano, claramente no puede conseguir una seguridad comparable. En un estado sin esclavitud, el individuo que incorpora la inversión no puede ser comprado ni vendido. Aún cuando pudiera serlo, la seguridad no sería comparable. La productividad del capital físico no depende en general de la colaboración del prestatario original. La productividad del

capital humano obviamente sí depende de ella. Un préstamo para financiar el entrenamiento de un individuo que no puede ofrecer ninguna otra garantía que sus futuros ingresos es por lo tanto una proposición mucho menos atractiva que un préstamo para financiar la construcción de un edificio: la seguridad es menor y el costo del posterior cobro de intereses y principal es mucho más grande.”³

¿Cuál es la solución a este problema? Un párrafo de FRIEDMAN (1962), que se encuentra en las páginas 105 y 106, contiene una propuesta interesante:

“El desiderátum no es redistribuir el ingreso sino hacer disponible el capital en términos comparables para la inversión humana y física. Los individuos deben soportar ellos mismos el costo de la inversión y recibir las recompensas. No deben ser impedidos de hacer la inversión por imperfecciones del mercado cuando ellos están dispuestos a soportar los costos. Una forma de obtener este resultado es que el gobierno se ocupe de inversiones accionarias en seres humanos. Un cuerpo gubernamental puede ofrecer financiar o ayudar a financiar el entrenamiento de un individuo que cumpla con mínimos estándares de calidad. Le pondrá a disposición una suma limitada por año durante un número especificado de años, siempre que los fondos sean gastados en asegurar entrenamiento en una institución reconocida. A cambio el individuo aceptará pagar al gobierno en cada año futuro un porcentaje específico de sus ingresos que excedan una suma especificada por cada \$ 1000 que el recibió del gobierno. Estos pagos pueden ser fácilmente combinados con los pagos del impuesto al ingreso y así implicar un mínimo de gastos administrativos adicionales. La suma básica debe ser igual al promedio de ingresos estimados sin el entrenamiento especializado; la fracción de ingresos pagada debe ser calculada de tal modo que haga que el proyecto total resulte auto financiado. De este modo, el individuo que recibe el entrenamiento soportará en efecto el costo completo. La suma invertida puede ser determinada por la elección del individuo. Suponiendo que ésta sea la única vía por la que el gobierno financie el entrenamiento práctico o

³ La traducción es nuestra.

profesional, y supuesto que los ingresos calculados reflejen todos los costos y retornos pertinentes, la libre elección de los individuos tenderá a producir la suma óptima de inversión.”⁴

En el “Seminario Internacional: Modelos de Asignación del Aporte Público a las Universidades Nacionales”, que se llevó a cabo en Buenos Aires los días 18 y 19 de Marzo de 1996 con los auspicios del Ministerio de Educación de la Nación, nos tocó comentar el trabajo de George Preddey (PREDDY, 1996) del Ministerio de Educación de Nueva Zelanda (véase: DEL REY, 1996). En ese trabajo el autor describe el sistema de préstamos para la educación universitaria que estaba vigente (y cabe suponer que continúa) en su país, similar al propuesto por FRIEDMAN (1962), que vimos en el párrafo anterior. Desgraciadamente no pudimos ubicar en nuestro archivo el mencionado trabajo ni nuestro comentario, que nos hubieran permitido ver en detalle esa interesante experiencia.

3. Consideraciones de Equidad

Si suponemos que la comunidad considera que la distribución del ingreso existente no es equitativa, y desea redistribuirlo a favor de quienes están en los niveles de ingreso más bajos, puede emplear la educación universitaria como un medio para hacerlo. No entraremos a considerar en qué forma la comunidad como un todo determina la existencia de ese deseo, o sea mediante qué proceso político o de otro tipo los integrantes de esa comunidad se ponen de acuerdo en que hay que redistribuir. Nos interesa, sí, dejar en claro que, en general, no estamos de acuerdo con la idea de que una mayor igualdad en la distribución del ingreso es siempre conveniente, que está implícita en gran parte de la literatura favorable a la redistribución. Antes bien, estamos de acuerdo con Welch (1999, pág. 1), quien dijo: "... yo creo que la desigualdad es un "bien" económico que ha recibido muy mucha mala prensa.”⁵

⁴ La traducción es nuestra.

⁵ La traducción es nuestra.

Pero volvamos a nuestro supuesto de que se desea redistribuir el ingreso para mejorar la situación de los más pobres. Una forma de hacerlo es subsidiando la acumulación de capital humano universitario por parte de los jóvenes de esos estratos sociales, para que accedan a mayores niveles de ingresos futuros.

Esta forma de redistribución tiene la ventaja sobre la alternativa de la dádiva lisa y llana de basarse en incentivos al esfuerzo personal del beneficiario, y de significar una forma permanente (por toda la vida) de elevación no sólo del nivel de ingresos del beneficiario, sino también de su nivel cultural, social, etc. Tiene la desventaja de ser adecuada sólo para favorecer a los individuos jóvenes, no así a los que están en una edad madura o en la vejez.

En este caso lo que corresponde es otorgar becas para realizar una carrera universitaria a quienes tienen familias con un bajo nivel de ingresos, siempre que cumplan con los requisitos mínimos de capacidad para el estudio y disposición a estudiar. Es además necesario realizar un monitoreo del rendimiento durante la carrera, a fin de evitar la financiación de estudiantes crónicos.

Nuevamente se presenta el problema de que algunos pobres con capacidad innata y disposición para estudiar ni siquiera completan la escuela primaria o el secundario, por lo que no podrían aspirar a estas becas, y la redistribución no mejoraría a aquellos que más lo necesitan. Nuevamente, la solución sería un sistema de subsidios a la educación de los pobres desde los niveles educacionales inferiores. Otro problema es el de quienes no tengan capacidad para seguir una carrera universitaria, o no tengan deseos de hacerlo, pero sí puedan y quieran capacitarse en otras áreas, como ser en las artes u oficios de cualquier carácter. La solución está en subsidiar a los pobres para que adquieran esas capacidades. Pero los dos casos considerados en este párrafo quedan fuera de nuestro tema, por no tratarse de educación universitaria.

Puede objetarse que el cumplimiento de los requisitos para merecer una de las becas propuestas es de difícil comprobación en la práctica. Es un problema de implementación que se presenta en muchos sistemas de redistribución y asistencialismo, en cuanto a la definición de qué es ser pobre, para recibir el beneficio. No es un tema de mi especialidad. En cuanto a la medición de la capacidad y la disposición para el estudio, puede ser realizada por el rendimiento del individuo en los niveles educacionales inferiores.

Hemos mencionado la necesidad de un monitoreo del rendimiento académico del becario a lo largo de su carrera. Para ello se pueden establecer ciertas pautas para seguir gozando de la beca, como ser: a) Número mínimo de materias aprobadas en el año (que debe depender de la carrera y el año de la misma que el becario esté cursando); b) Promedio mínimo de las notas obtenidas en las asignaturas aprobadas; c) Máximo número de aplazos aceptables; d) Etc. Este monitoreo tiene dos propósitos fundamentales: 1) Evitar el mal empleo del dinero dedicado a las becas, que de otro modo podría servir para financiar a gente sin capacidad o disposición para el estudio; 2) Crear incentivos económicos para acumular eficazmente el capital humano necesario para la graduación, logrando así acortar la duración de la carrera del becario. Es también necesario establecer excepciones razonables para justificar el incumplimiento de esas pautas de monitoreo, como por ejemplo razones de salud debidamente comprobadas.

Las becas que consideramos pueden cubrir no solamente los aranceles que cobran las universidades y los gastos personales que demande al estudiante la actividad universitaria, sino también el costo alternativo de su tiempo, con exigencia de dedicación exclusiva al estudio. Además, es importante tener en cuenta que se debe subsidiar a la persona que cumpla con los requisitos de ser pobre y capaz para el estudio, y no a la universidad en la que él estudia. La universidad deberá solventar sus costos a partir del precio que cobre por prestar sus servicios educativos, en forma de arancel, tanto a los estudiantes becarios (que reciben esos importes del Estado redistribuidor) como a aquellos que paguen los costos de sus estudios de su propio peculio.

4. Conclusiones

De las secciones anteriores se pueden extraer las conclusiones siguientes:

- 1) La educación universitaria no produce economías externas generales, por lo que no corresponde subsidiar esta actividad por esa causa.
- 2) Los casos particulares de economías externas producidas por la mencionada educación, requieren becas especiales, otorgadas a los individuos por su potencialidad para producirlas, sin tener en cuenta su nivel de ingresos.
- 3) Las imperfecciones del mercado de capitales necesitan la intervención del Estado para neutralizar el riesgo excesivo que implica prestar fondos a quienes desean invertir en capital humano. Es una forma de subsidio que debe considerar cada caso individual.
- 4) Las becas de carácter redistributivo, o sea las que se basan en la idea de equidad, deben ser otorgadas a individuos de bajos ingresos con deseos de estudiar y capacidad mínima para hacerlo.
- 5) Nótese que ninguno de los puntos anteriores justifica los subsidios a las entidades que producen educación universitaria, sino a los individuos sobre quienes se desea producir determinados efectos.

Bibliografía:

DEL REY, Eusebio Cleto (1994): Metodología para Estimar el Rendimiento de la Inversión en Capital Humano Universitario, Salta, Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños.

DEL REY, Eusebio Cleto (1996): "Comentario al Trabajo de George Preddey (New Zealand Ministry of Education) titulado: "New Zealand: Public Funds Allocation to Universities", Seminario Internacional: Modelos de Asignación del Aporte Público a las Universidades Nacionales, Buenos Aires, inédito.

FRIEDMAN, Milton (1962): Capitalism and Freedom, Chicago, The University of Chicago Press. Hay traducción de LEUJE, Alfredo: Capitalismo y Libertad, Madrid, Ediciones RIALP, S. A., 1966.

FRIEDMAN, Milton and FRIEDMAN, Rose (1980): Free to Choose - A Personal Statement, New York and London, Harcourt Brace Javanovich.

PREDDEY, George (1996): "New Zealand: Public Funds Allocation to Universities", Seminario Internacional: Modelos de Asignación del Aporte Público a las Universidades Nacionales, Buenos Aires, inédito.

SCHULTZ, Theodore W. (1972): "Optimal Investment in College Instruction: Equity and Efficiency", in: SCHULTZ, Theodore W. (Editor) (1972): Investment in Education, The Equity – Efficiency Quandary, Chicago and London, The University of Chicago Press

WELCH, Finis (1999): "In Defense of Inequality", Richard T. Ely Lecture, The American Economic Review, Vol. 89, N° 2, May.

Universidad Nacional de Salta
 Facultad de Ciencias Económicas,
 Jurídicas y Sociales
 Instituto de Investigaciones Económicas
 Av. Bolivia 5150
 4400 Salta
 Argentina

REUNIONES DE DISCUSIÓN

<u>Nº</u>	<u>Fecha</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>
176	10/ 8/05	Vicente E. Rocha y Hugo H. Andías	“Funciones y Recursos de los Gobiernos Locales (Municipalidades)”
177	24/ 8/05	Eduardo Antonelli	“Déficit Fiscal e Inflación”
178	2/11/05	Eduardo Antonelli	“Consideraciones sobre la Oferta de Trabajo”
179	9/ 8/06	Eusebio Cleto del Rey y Ángel César Villarroel	“The Economic Journal”
180	20/ 9/06	Vicente E. Rocha	“Finanzas Municipales – Problemática Municipal: Tasa que Incide sobre las Actividades Económicas”
181	21/ 3/07	Eduardo David Antonelli	“La Función Agregada de Producción y la Distribución del Ingreso”
182	12/12/07	Vicente E. Rocha	“Finanzas Municipales – Otro enfoque sobre la Tasa de Actividades Económicas”
183	1º/ 7/08	Eusebio Cleto del Rey	“Seligman y la Contribución de Mejoras”
184	8/ 7/08	Carolina Piselli	“La Encuesta Permanente de Hogares: Fuente de Datos Socioeconómicos de Argentina”
185	6/ 8/08	Eusebio Cleto del Rey	“Razones para Subsidiar la Educación Universitaria”