

Sistemas alternativos de financiamiento de la Educación Universitaria. El impuesto al graduado¹.

Turiansky, Carlos Javier
jafus72@yahoo.com.ar

Versión preliminar
Julio 2005

Resumen ejecutivo

En el presente trabajo se analiza el impuesto al graduado universitario, para el caso de la República Argentina. Se toma como base de calculo la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC onda octubre 2003 y el presupuesto universitario para el año 2004. Se procede a calcular en base a alícuotas la recaudación potencial del impuesto y su contribución a financiar el sistema educativo, y se concluye que por cada punto porcentual de impuesto, en el escenario óptimo, se financiaría el 7% del presupuesto 2004

JEL: I2; H2

Palabras claves: educación universitaria, demanda , financiamiento, impuesto al graduado universitario

¹ El presente trabajo forma parte de la tesis de la Maestría en Finanzas Publicas Provinciales y Municipales de la Universidad Nacional de La Plata.

Índice general

Introducción	5
Capítulo 1: Características económicas de la educación universitaria	5
Características económicas de la educación	5
La educación universitaria como bien mixto	6
La educación universitaria como bien meritario	8
¿Es deseable la acción del estado?	8
Los modelos de organización universitaria	9
Regulación del ingreso en los distintos modelos	10
Capítulo 2: regulación de la demanda de educación universitaria y alternativas de financiamiento	11
¿Puede la educación tener externalidades negativas?	11
Regulación de la demanda	11
Distintas alternativas de financiamiento. Análisis de las fuentes	13
1-El sistema de mercado	13
2- El presupuesto público	14
2-1 Mecanismos específicos dentro del sistema de presupuesto público	14
CAPITULO 3: análisis del Impuesto al graduado universitario	18
¿Por que un impuesto y no un arancel?	18
El comportamiento de la demanda en educación en la República Argentina	18
El impuesto a los graduados universitarios	20
Cuantificación del impuesto al graduado	21
A) Tomando como referencia el impuesto a las ganancias	23
B) Sin tener en cuenta el impuesto a las ganancias	24
Conclusión	27
Bibliografía	28

Introducción:

Durante décadas el financiamiento de la educación universitaria en todo el mundo fue centro de arduos debates, violentas reformas, numerosas protestas, etc. Este contexto no escapa a la República Argentina. El tema está en permanente discusión por parte de los actores involucrados en la actividad académica, (el decreto ley 7361/57 fue la única disposición legal que contempló explícitamente este recurso estableciendo “las contribuciones de los egresados de las universidades nacionales en los términos que fije la ley” como recurso para las universidades) los políticos y la sociedad en general. La temática varía desde la provisión pública hasta el arancelamiento, pasando por una serie de matices intermedios que describiremos en este trabajo.

El creciente interés que en los últimos años muestran las instituciones universitarias públicas de casi todo el mundo por el acceso a fuentes de financiamiento adicionales se orienta a complementar los aportes contenidos que reciben de los gobiernos. Una alternativa es el Impuesto al Graduado Universitario, analizado en varias ocasiones con su consiguiente problemática y la politización del mismo, donde distintos sectores, incluso no relacionados con la educación han opinado a favor y en contra, el tema fue presentado por el diputado Antonio Tróccoli en el año 1974, y en 1986 los diputados Vanossi y Storani fijaba “una contribución del 3% sobre los ingresos o rentas que todo profesional universitario obtenga a partir del tercer año de la obtención del título a favor de la Universidad en la que se hubiere recibido”. Otra alternativa es la venta de bienes y servicios (Figueras 1993, Piffano, 1992, Hidalgo 2001, entre otros). La educación ha sido un tema importante de estudio a lo largo del tiempo, encontramos numerosos autores como, Milton Friedman (1963) quien estudio el rol del gobierno en educación, Bloug (1969) estudio la economía de la educación Becker (1964) el capital humano y en 1977² define “la inversión en capital humano como aquella actividad que repercute sobre la renta monetaria y psíquica futura a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos”, Goudriaan (1990) aplicó el modelo de principal-agente a las universidades de Estados Unidos

En Latinoamérica Arraigada (1989) estudio el tema para Chile que luego fuera tratado por Lavados (1990 y 1991), en Uruguay fueron Fernández, A., Firpo, C. y Perera, M. (2000) quienes estudiaron la proyección de la matrícula universitaria para el período: 2000-2030.

En nuestro país, el tema del financiamiento de la educación fue estudiado entre otros por Brodersohn (1978), Bravo (1986), Beccaria L(1985) investigo el gasto en educación y la distribución del ingreso, Shulthess(1985) investigó los efectos sobre la distribución de los ingresos que tiene el gasto en educación, en 1990 la Organización de Estados Americanos conjuntamente con el Ministerio de Educación publicaron un trabajo donde se analizó el gasto público en educación, Olivera (1976) investigó los aspectos económicos de la educación en el año 1992, Piffano se ocupó de recopilar información a nivel internacional, en el trabajo colaboraron una importante cantidad de instituciones y personas para un importante estudio hecho para el Harvard Club en el cual trata también el tema de financiamiento universitario, no solo a nivel nacional sino internacional, en 1998 investigo la cuestión universitaria desde el punto de vista de inversión, financiamiento y las cuestiones organizativas. En cambio sobre el impuesto en general, los trabajos tratan de sentar posiciones a favor y en contra, describiendo en algunos casos las fuentes de financiamiento y los resultados obtenidos.

El objetivo de este trabajo es acercar al lector un marco de mayor certidumbre respecto de este tributo, apuntando principalmente a conocer a través de diferentes alícuotas que pueden imponerse, los posibles montos que se recaudarían y su incidencia en el presupuesto que para el año 2004 tienen asignadas las casas de estudio, tratando de enriquecer el debate y ayudando de esta manera, a fundamentar opiniones al respecto.

El primer capítulo describe las características económicas de la educación, cuáles son los elementos distintivos o característicos que hacen que al hablar de ella pensemos en un tipo de bien (privado, mixto, meritario, etc) y no otro. Luego, teniendo en claro este

2 Becker, G. (1977). Teoría Económica. Fondo de Cultura Económica. México.

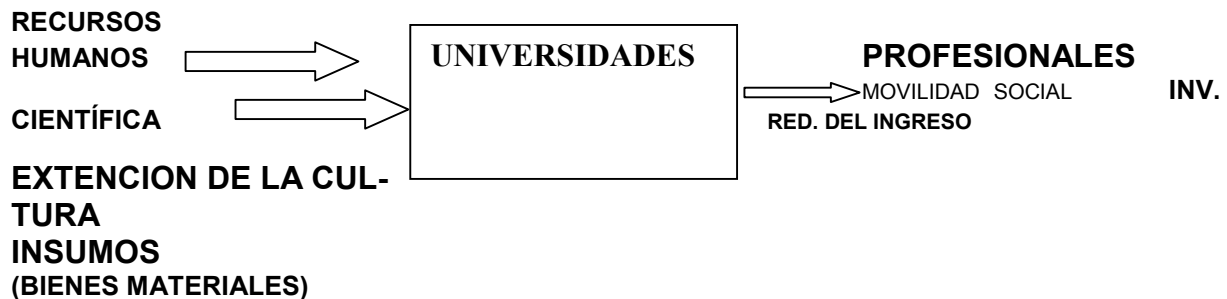
aspecto, en el segundo capítulo veremos cómo se regula la demanda del mismo desde el punto de vista de quien brinda educación y quién recibe, describiendo cuáles son las diferentes variables que inciden en la decisión de obtener conocimientos, y cuáles son las alternativas de financiamiento. En el tercero analizaremos a fondo el Impuesto al Graduado Universitario característica distintiva y eje central del mismo y principal aporte a fin de ayudar a fijar posiciones. Finalmente se presentan las conclusiones. En el apéndice citaremos algunos ejemplos de financiamiento de las universidades en distintos países del mundo tomando para ello casos puntuales que creemos relevantes o relacionados con nuestro país.

CAPITULO 1: Características económicas de la educación universitaria

En el presente capítulo se presentarán, a modo introductorio, algunas características primordiales de la educación³, definiendo desde el punto de vista económico aspectos tales como el tipo de bien del que se trata, si es o no deseable la intervención del estado, como es el comportamiento de la demanda y por último se describen los modelos de organización universitaria. Luego se hará un análisis de la demanda de la misma y cuales son las variables que influyen en la decisión de estudiar una carrera universitaria.

Características económicas de la educación.

La economía toma la problemática de la educación universitaria a través del siguiente enfoque “la sociedad aplica recursos humanos e insumos en un proceso mediante el cual se obtiene un producto que contiene conocimientos científico-técnico y humanos incorporados al individuo ⁴ (Olivera, 1967).



De esta manera el estudiante se convierte en un insumo y producto final, con los conocimientos adquiridos a lo largo de su carrera.

Al comenzar a hablar de educación, de sus características económicas, y por qué se debe incentivar la misma, primero debemos conocer algunos atributos o características para luego encuadrarla en alguna categoría.

Básicamente deberíamos distinguir entre *bien público* y *bien privado*:

Según Núñez Miñana (1994), para que un bien sea público debe tener tres particularidades a saber.

- USO CONJUNTO**, (o no rivales en el consumo) a diferencia de los bienes privados que son de consumo individual (p.e una hamburguesa). Una vez provisto el bien público, la adición de un consumidor no perjudica ni la cantidad ni la calidad del servicio recibido por los consumidores que anteriormente se beneficiaban con él (Ej. Alumbrado público)
- Los bienes públicos no admiten aplicación del **PRINCIPIO DE EXCLUSIÓN**, mientras que en los bienes privados si se puede aplicar dicho principio. Este se aplica cuando es posible excluir a algún usuario determinado del goce de los beneficios de un cierto bien, si no es posible aplicarlo se estaría ante un bien publico puro, esta posibilidad es en términos físicos (a un costo razonable) y;
- Los bienes públicos generan **BENEFICIOS INDIVISIBLES** entre los distintos integrantes de la comunidad, en tanto los bienes privados generan **beneficios divisibles** entre las personas que la consumen.

3 A lo largo de la lectura del presente trabajo la palabra educación universitaria, educación y educación superior serán utilizadas indistintamente teniéndose que entender que se trata en todos los casos de la primera acepción de la palabra.

4 En el capítulo tercero retomaremos el concepto para realizar análisis de equidad en la asignación de partidas presupuestarias.

En el caso de la educación encontramos en la demanda un componente privado y un componente público.

Analicemos ahora como se la podría encuadrar:

- **Bien Público Puro:** no sería posible dado que el costo marginal de adicionar otra persona no es cero, surgiría un problema de congestión en las aulas.
- **Bien Privado Puro:** en este caso se presentan por una parte **externalidades** que implican que la prestación del bien “servicio de Educación Universitaria” genere ciertos efectos que van mas allá de las personas que efectivamente han recibido la formación educativa. Este bien admite el principio de exclusión, o sea es posible excluir del consumo o disfrute del bien a quien no haya revelado sus preferencias en el mercado ofreciendo pagar un precio para ello. Esto no quita que la educación universitaria pueda ser prestada en forma privada, sino que implica que no podría ser (o no sería deseable que así fuera) ser asumida **exclusivamente** por el mercado.
- **Bien Mixto:** los individuos deciden voluntariamente demandar una plaza universitaria movidos por determinados incentivos pecuniarios y no pecuniarios a recibir, frente a otros desestímulos (también pecuniarios y no pecuniarios) a aplicar en el proceso de aprendizaje (costos privados). Sin embargo, esta actitud personal de los individuos, arroja beneficios sociales que se difunden al resto de la sociedad, es decir, al resto de los educados y de los no educados de la comunidad. Esto último implica que el resto de la comunidad también tiene determinados estímulos para que las personas concurren a la universidad y la forma de expresarlos es mejorando los estímulos personales de los individuos, es decir, mejorando a través del subsidio público, los beneficios privados de quienes se educan o reduciendo los costos privados en que deben incurrir. Esta existencia de beneficios conjuntos y privados, hace de la educación superior un bien mixto.

La educación universitaria como bien mixto.

Como ya dijimos la educación universitaria es un bien mixto que tiene como característica la existencia de beneficios privados (exclusivos, apropiables por el individuo que lo consume) junto con beneficios externos que en forma conjunta se apropia la comunidad. Por tal razón, existirán incentivos de las personas para revelar sus preferencias en el mercado en la medida de los beneficios privados que ellas apropien, en tanto no encontrarán adecuada expresión en el mercado las preferencias de todos los individuos en conjunto por los beneficios que la comunidad en forma indivisible recibe del bien (Piffano, 1992).

En el caso de la educación universitaria, ciertos beneficios son exclusivos de quien se educa, como ejemplo podemos citar al diferencial de ingreso (neto de impuestos) que el profesional adquiere en su vida activa, pero no podemos dejar de tener en cuenta el contexto económico en el que vive el individuo, y su costo de oportunidad por educarse. Desde esta óptica se entiende por “renta educativa” a lo que obtiene un estudiante durante el proceso de aprendizaje, en virtud del cual adquirirá un conjunto de conocimientos que le permitirán obtener, en promedio un ingreso mayor respecto a quien no ha tenido acceso al mismo, a medida que el estudiante avanza en su carrera, va adquiriendo una formación que le posibilita incrementar su productividad y sus ingresos en la vida profesional⁵. La sociedad entera se beneficia con los montos mayores de impuestos que paga la persona que obtiene mayores ingresos, y el individuo con remuneraciones mayores por lo arriba descrito.

La demanda de este bien sería gráficamente:

⁵ Existen carreras en las que trabajar durante el estudio es mas beneficioso que no trabajar, ya que otorga una amplia experiencia, como ejemplo podemos citar la carrera de Contador Publico Nacional. (Porto y Di Gresia, 2001)

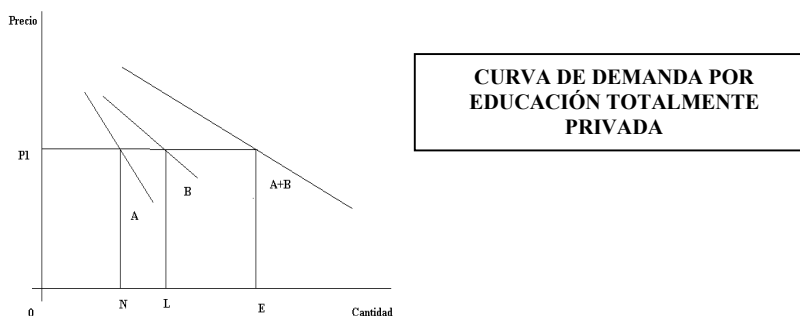


Figura 1

En la figura 1 se muestran las curvas de demanda privada por educación de dos individuos, A y B. La curva de demanda privada total surgirá de la suma horizontal de ambas curvas, al precio P_1 , A demandará ON y B OL , sumando obtenemos la cantidad OE .

Sin embargo, existen una serie de beneficios indirectos que benefician a toda la comunidad y no son apropiados por el profesional propiamente dicho. Esto se refiere a que la comunidad en su conjunto disfruta el logro de una población culta y bien formada en las artes y las ciencias, cuya incidencia final en el crecimiento y desarrollo social en una nación es significativo, volviendo a los individuos A y B, la educación de A beneficia a B y viceversa. Por lo tanto A y B estarán de acuerdo que la comunidad por ellos representados financie parte del gasto que demanda el servicio educativo.

En la figura 2, se representa la curva de demanda pública por educación que surge de la suma vertical de las seudo curvas de demanda ⁶ social de A y B, que expresan las preferencias de la comunidad de ambos individuos por consumir conjuntamente la misma cantidad de educación que recibe la sociedad. La cantidad que consume A es igual a la cantidad que consume B.

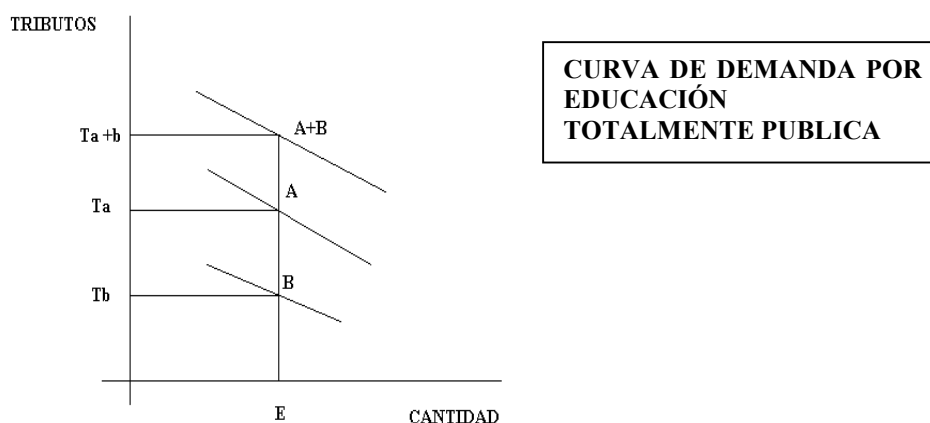


FIGURA 2

Finalmente, el equilibrio parcial del sistema educativo estaría representado por la figura 3, la oferta esta representada por la curva S, y la demanda surge de la suma vertical de la demanda privada y la publica.

⁶ La expresión seudocurvas corresponde a Samuelson (1954)

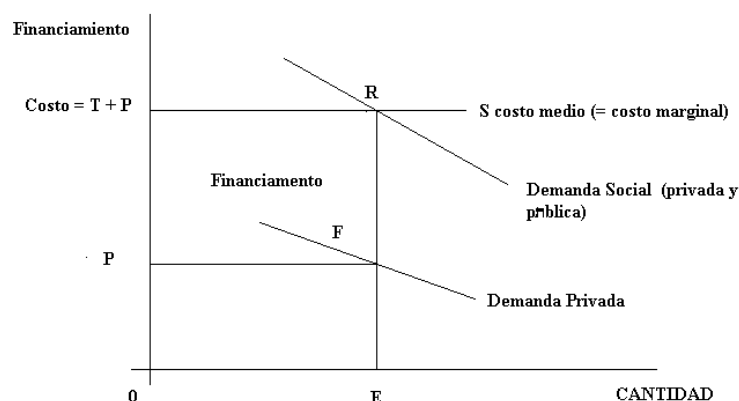


FIGURA 3

El equilibrio se alcanza produciendo y demandando la cantidad $0E$, el costo medio total se financia parcialmente en forma privada, por los demandantes individuales, representados por el precio $0P$, y parcialmente por el presupuesto público FR .

La educación universitaria como bien “meritorio”.

Faltaría analizar aún un concepto tal vez clave en el tema universitario, que no está relacionado con las externalidades tecnológicas, sino que por el contrario está ligado a la concepción política que se le asigna a la actividad educativa universitaria, cuyos beneficios son del orden social, dados sus efectos económicos sobre el resto de las actividades económicas y culturales de un país.

En ese sentido, es que debe ser alentada y difundida en la comunidad a diferencia de otros bienes, del trabajo pionero de Piffano (1992), podemos citar como los más relevantes:

- Algunas concepciones nacionalistas que sostienen que fomentar la educación universitaria trae aparejado el prestigio nacional.
- Para los grupos medios y bajos de la sociedad constituye uno de los mecanismos más eficaces de ascenso social,⁷ mediante el subsidio al capital humano que de otra manera quedarían marginados de la redistribución de la riqueza.
- El rol que tienen asignadas las instituciones universitarias, responsables de la preservación y el desarrollo de la cultura nacional, así como el del patrimonio científico y tecnológico.
- La formación de líderes o dirigentes de nuestra sociedad.

Y agregar que la educación:

- Genera oportunidades de investigación básica y aplicada, científica y tecnológica. En nuestro país se estima que las dos terceras partes de la investigación se realizan en las universidades, incluyendo los institutos que dependen de la universidad y del CONICET.
- Promueve la igualdad de oportunidades.
- Impacta favorablemente en las generaciones futuras, lo que constituye una inversión intergeneracional.

⁷ “Argentina es un país donde el hijo de un empaquetador, cobrador y portero, pudo –gracias a la escuela pública– terminar sus estudios universitarios en el país, graduarse en Harvard y progresar notablemente, tanto desde el punto de vista económico y social. Me consta, por que estoy hablando de mí” (De Pablo, 1988-1998)

¿Es deseable la acción del estado?

La educación es un bien con fuertes externalidades, habida cuenta que no solo las personas directamente educadas, sino la sociedad misma mejora con la enseñanza. En la figura 4 vemos gráficamente que al existir efectos positivos para la sociedad por el hecho de elevar la capacitación de las personas y al no contemplar la demanda privada (D_p) los efectos externos que se incluirían en una demanda social (D_s), la cantidad de educación de no intervenir el estado, sería inferior a la socialmente óptima (O'), lo que traería acompañado una pérdida social igual al triángulo $OO'Z$. Por lo tanto si el estado interviene eliminando algunos costos directos presentes en la oferta subsidiando a ciertos sujetos, conseguiríamos una nueva curva $C'p$, que incluye el subsidio.

Obtenemos una cantidad $Q_2 > Q_1$ de graduados universitarios, que responde a la pregunta inicial en forma afirmativa

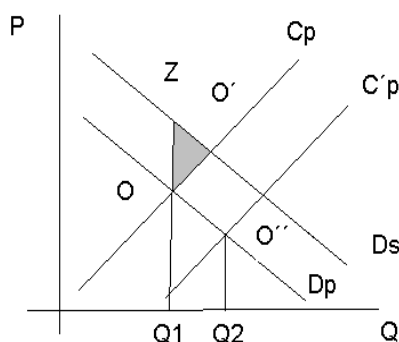


Figura 4

Los Modelos de Organización Universitaria.

En líneas generales, ampliando la definición que da el Dr. Piffano (1992) podemos mencionar tres formas o modelos de organización universitaria, en función de los objetivos que cada uno de ellos persigue, y por ende con distintas herramientas destinadas a lograrlos.

Así entonces, el estereotipo de universidad que aspira a *ser un centro de excelencia, de ciencia de investigación*; es la denominada “universidad académica”. Se propone como objetivo el desarrollo integral de la persona, sobre todo en el ámbito de las ciencias y las artes, para ello se basa en un ejercicio efectivo del principio de autonomía universitaria, requiriendo de un constante control de calidad que asegure el nivel de excelencia buscado; debiendo enfrentar limitaciones de tipo presupuestaria y al mismo tiempo evitar el riesgo de un excesivo elitismo.

Por otra parte, y en un contexto mas moderno, observamos otro esquema en el que la prioridad es lograr un acceso masivo a los claustros, transformándolos en centros de debate y actuación política, y constituyéndose básicamente en una proveedora de profesionales. Es este el modelo de “universidad irrestricta” o “clientelista”. El objetivo esencial es lograr o al menos favorecer la movilidad social de los individuos, a la par que dotarlos de un entrenamiento político y una formación fuertemente profesional. Este tipo de universidad también debe luchar con las restricciones presupuestarias, que en este escenario se ven acentuadas por la masividad del ingreso; lo que en general deriva en un ajuste vía pérdida de calidad del servicio educativo.

Con el cambio tecnológico, la universidad comienza a adecuar su actuación y *formar profesionales acordes a los nuevos roles, y en este esquema, la investigación es fundamentalmente aplicada*. Es la llamada “universidad de mercado”. Aquí la calidad educativa es la base para lograr metas de productividad y competitividad para la economía, permitiendo un uso eficiente de los recursos sociales. En tal sentido, tiene fundamentalmente la responsabilidad de dotar a la economía, del capital humano

indispensable para el crecimiento. Tal vez la principal preocupación en este modelo es lograr obtener información de calidad que permita a los estudiantes y también a los empleadores, tomar decisiones eficientes.

Regulación del ingreso en los distintos modelos.

Universidad Académica: propicia una organización pública, gratuita (no arancelada), de la enseñanza a través de un mecanismo de subsidio a la oferta, racionando el ingreso mediante cupos con sistemas de selección en función del mérito de los aspirantes.

Universidad Irrestrita: prevé una enseñanza también pública y gratuita con subsidio a la oferta y sin esquema explícito de racionamiento del ingreso; sino que ajusta (vía pérdida) por la calidad de la enseñanza.

Universidad de Mercado: establece una provisión mixta, a través de entes públicos y privados en competencia entre sí, sin subsidio estatal directo, financiados básicamente a partir de los aranceles a los usuarios y otros aportes privados. El racionamiento se produce con el arancelamiento establecido, mientras que el aporte estatal puede presentarse en la forma de un subsidio a la demanda (becas, préstamos, etc.) presenta un criterio básico amplio en la fijación del número de plazas, en relación con la demanda y la oferta en el mercado de trabajo, y selección según mérito de los estudiantes⁸.

8 Esta es una descripción teórica del modelo que como tal no se aprecia en ningún país en forma pura

Alfred Marshall (Principios de economía, 1890) calificaba a la educación como una inversión nacional al decir que ella hace al hombre mas productivo y mas inteligente....eleva la calidad de vida.....es un importante medio tendiente a la producción de riqueza material....el mas valioso de los materiales es el invertido en seres humanos.

CAPITULO 2: Regulación de la demanda de educación universitaria y alternativas de financiamiento.

En este segundo capitulo se analizará la regulación de la demanda, cuáles son los medios por los cuales se acota el ingreso a las aulas, vía precio, cupo o calidad. Luego se analizarán los distintos modelos de Organización Universitaria y la regulación del ingreso en ellos. Mas adelante se desarrolla un exhaustivo análisis de las fuentes de financiamiento, que mas adelante se ligará con el impuesto al graduado, tema central de esta tesis.

¿Puede la educación tener externalidades negativas?

Hasta ahora hemos supuesto externalidades positivas, pero como todo recurso, en su curva de demanda, cuya función estudiaremos mas adelante, están implícitos dos factores (Figueras 1993):

- a) la productividad, y
- b) el precio del bien que se producirá con este capital humano, o sea “trabajo”, cuyo precio es un salario, por lo tanto su demanda será el resultado de multiplicar salario x cantidad de trabajo.

Señalamos que el salario representa la valoración social de la labor del egresado, y sabemos que en los últimos años se registran marcados deterioros en los salarios de los profesionales, como consecuencia de un aumento en la oferta de graduados respecto a su demanda laboral. Por lo tanto, podemos decir que los salarios esperados tienen una tendencia decreciente y también que una sobreproducción de graduados conlleva al subempleo o desempleo, tomando cualquier seria histórica de salarios relativos de personal calificado de los últimos cinco lustros vemos un aumento mas que proporcional en la oferta de graduados respecto a su demanda laboral (Figueras, 1993). O sea, que un salario a largo plazo decreciente, sumados al subempleo o desempleo y a la coyuntura propia del país se generaría una demanda social por debajo de la demanda privada, los sujetos no elaborarían las expectativas correctas por defectos de la información, las disciplinas saturadas tendrían externalidades negativas. Es aquí donde se piensa en racionalizar la demanda a través de:

- a) Planificando las necesidades futuras de capacitación, el estado regularía en una banda estimada la oferta de trabajo de graduados, o
- b) Dejar hacer a los sujetos, permitiendo que los propios individuos definan la conveniencia de determinadas formaciones académicas a través de la evaluación privada del rendimiento. Calculando ellos mismos la tasa de retorno de la actividad.

En nuestro país no se ha utilizado ninguno de los dos métodos, por lo que ni el mercado ni la planificación gubernamental organizan ni prevén las necesidades de capacitación futura de la fuerza laboral, por ello existe sobreproducción de abogados o contadores y no de ingenieros en genética, etc, dilapidando los recursos reales de la economía.

Regulación de la demanda.

Tenemos, en la figura 5, una demanda privada D_p y una demanda social (con externalidades positivas) D_s . Para llevar el mercado a un óptimo paretiano, se subsidian los costos directos, generando una curva de costos C'_p de la cual se descuentan los subsidios de la C_p . Si fijáramos como objetivo obtener un numero de graduados igual a g_1 , la valoración privada será w , y el costo para el egresado será c' . Se produce entonces, un beneficio privado, que en el conjunto de graduados equivale al rectángulo $ABWC'$. En cambio si fijamos como objetivo obtener la cantidad de graduados g_2 , el conjunto de

“Los beneficios del conocimiento no los recibe necesariamente quien hace el esfuerzo, la experiencia internacional es inequívoca, el conocimiento es determinante del ritmo de crecimiento de los países y su competitividad” **Fajnzylber Fernando**

graduados tendrían una pérdida equivalente al triángulo ODC, por lo tanto es deseable “producir” g graduados. Veamos gráficamente,

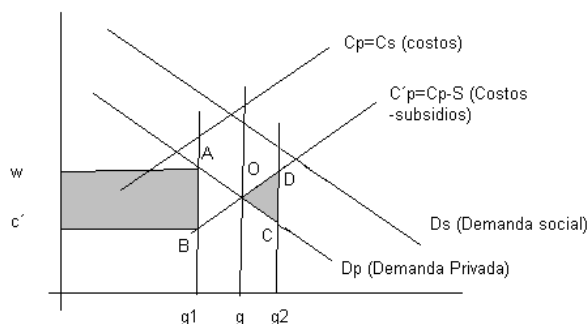


Figura 5

Podemos mencionar básicamente tres formas de influir en la demanda por educación, las dos primeras de forma explícita y la tercera de manera implícita.

Vía Precio: mediante el establecimiento de aranceles al estudio en un determinado monto. Es muy común que este tipo de mecanismo se complemente con un esquema de subsidios, que pueden estar dirigidos a la oferta (desembolsos a la propias instituciones) o a la demanda (becas, préstamos universitarios, etc.)

Vía Cupo: especificando un límite cuantitativo al ingreso en función del presupuesto establecido para educación. Este tipo de regulación exige determinar previamente el criterio a aplicar para la selección de los aspirantes: algunos mecanismos pueden ser de tipo aleatorio (sorteo, “racionamiento por cola”), en base al mérito de los estudiantes (exámenes de ingreso⁹) o bien aplicar alguna combinación de todos ellos. En algunos países del mundo como Canadá se utiliza un sistema de racionamiento vía cupos o sea cada Universidad fija los cupos en las distintas carreras que se dictan en dicha casa de estudios. En la República Argentina la carrera de Medicina en la Universidad Nacional de Cuyo, tiene cupo para 120 estudiantes

Vía Ajuste de Calidad: aunque no se lo establezca de forma explícita, es lo que sucede cuando se produce una sobrecarga del sistema educativo, sobre la base de la inexistencia de limitación alguna al ingreso y sin que existan mejoras en las partidas presupuestarias. Si bien este tipo de regulación no se manifiesta tanto al inicio, puede percibirse durante y al final del ciclo educativo, a través de las altas tasas de deserción, la extensión en la duración de las carreras, la baja relación ingreso-egreso, el empobrecimiento de la formación profesional, etc. Este fenómeno también es conocido en economía como “*el fracaso de los bienes comunales*”. Es decir la situación que se observa cuando al no existir límites de ninguna naturaleza, se genera una demanda agregada superior a la socialmente óptima, en tanto y en cuanto cada consumidor no computa el costo de congestión que él mismo ocasiona en el sistema con sus decisiones. Una alternativa dentro de la propia carrera (una vez escogida), es el racionamiento vía sorteos, esto es algo común en carreras como Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, donde para cursar las materias es necesario someterse a un sistema de sorteos¹⁰.

Por todo ello es que puede afirmarse que más allá del esquema o modelo de organización universitaria de que se trate, en todos los casos es posible distinguir algún mecanismo de racionamiento de la demanda, formal o informalmente establecido.

Para el caso de la República Argentina presentamos el siguiente cuadro resumen elaborado por el Ministerio de Educación¹¹. Cabe destacar que desde la sanción

⁹ Actualmente se utiliza este método en la facultad de Ciencias Médicas de la UNLP

¹⁰ Cursar una materia es mas beneficioso respecto de rendirla libre.

¹¹ Fuente Diario Clarín 12/07/2005

de la Ley de Educación Superior (24.521/95) son las universidades y no las facultades las que tienen la atribución de fijar los sistemas de ingresos, con una sola excepción, según su artículo 50, en aquellas “con mas de cincuenta mil estudiantes, el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido por cada facultad”

Sistemas de admision de algunas Universidades Argentina			
Universidad	Facultades	Nombre del curso	Modo de ingreso
Buenos Aires	Medicina	Ciclo de formación General	Irrestringido
	Las Restantes	Ciclo Básico Común	Irrestringido
Cordoba	Medicina	Ciclo de Nivelación con examen	Selectivo con cupo
	Las Restantes	Ciclo de Nivelación	Irrestringido
Rosario	Medicina	Curso de ingreso con examen	Selectivo sin cupo
	Las Restantes	Curso de orientacion y nivelacion	Irrestringido
La Plata	Medicina	Curso con examen	Selectivo sin cupo
	Las Restantes	Curso de Nivelacion	Irrestringido
Tucumán	Medicina	Orientacion vocacional con examen	Selectivo sin cupo
	Las Restantes	Curso de ambientación	Irrestringido
Tres de Febrero	Todas	Curso de ingreso con examen	Selectivo sin cupo
L. de Zamora	Todas	Curso de ingreso	Irrestringido
Lanús	Todas	Curso de ingreso con examen	Selectivo sin cupo
Gral Sarmiento	Todas	Curso de aprestamiento con examen	Selectivo sin cupo

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

Distintas alternativas de financiamiento. Análisis de las fuentes.

El financiamiento de la educación es un tema complejo y polémico porque es imposible abordarlo con la profundidad que creemos merece, sin vincularlo con el papel del Estado, los siguientes son distintos modelos organizacionales alternativos que se han desarrollado para la provisión del bien “educación universitaria”.

1- El sistema de mercado: este sistema es igual al conocido para el mundo empresarial, esto es, deja al empresario las decisiones fundamentales respecto a temas tales como tecnología, para quien está destinado el servicio, el Estado solo vela por el cumplimiento de la normativa legal, esto es cumple el poder de policía. Este sistema existe en forma parcial en muchos países, como ejemplo en la República Argentina, conviven la Universidad Nacional (estatal) con la Universidad Católica Argentina (privada), que para acceder a sus aulas es necesario realizar una erogación monetaria.

El empresario en este caso, ofertará el servicio de acuerdo a su conveniencia, de manera tal de maximizar su beneficio, mientras que la demanda se regularizará vía precio, o sea cargando el costo de financiamiento al usuario.

Algunas de las formas que implícita o explícitamente se encuentran en este esquema son:

- El arancel: cubriendo los gastos en que incurren los distintos establecimientos, resultando este diferente entre carreras y universidades.
- El costo de oportunidad del estudiante: este es el aporte que realizan las familias, es el dinero que dejan de ganar los estudiantes mientras tienen tal calidad por no producir bienes o servicios en otros sectores de la economía.
- El aporte familiar directo: las familias incurren de hecho en gastos tales como útiles, transporte, vestimenta acorde, etc.
- El aporte de instituciones privadas o empresas: Dicho aporte puede provenir desde un subsidio directo para financiar a instituciones de enseñanza, cursos de capacitación, etc.

En este tipo de universidades ciertas investigaciones se verían tal vez subestimadas, ya que no serían relevantes para cierto tipo de inversores. Pero como contrapartida las universidades buscarían ser eficientes en cuanto a su gestión, ya que deberían competir por la captación de la matrícula.

Este sistema existe en forma parcial en la mayoría de los países de occidente, inclusive en América Latina. Países como Argentina, Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela cuentan con universidades privadas, confesionales y laicas, que operan en el segmento de mercado

2- El presupuesto público: éste constituye el otro esquema extremo de financiamiento, en el que el Estado es el planificador central determinando el nivel y composición de la oferta educacional, el individuo que quiera acceder a la educación deberá pagar \$ 0 para ello¹². Para ello la demanda se regula a través de la calidad como vimos en el apartado de regulación de la demanda. Contrariamente al sistema de mercado, aquí observaremos un sobredimensionamiento o sobre inversión dado que la eficiencia de gestión no es, muchas veces, tomada en cuenta. Para analizar el tema de la equidad se debería tener en cuenta que tipo de sistema tributario tiene el país, cual es la extracción socioeconómica de los estudiantes, pero en principio una manera de corregir posibles inequidades sería el de combinar un sistema de un arancel diferenciado en base a la capacidad contributiva y un fondo de becas para los estudiantes de mas bajos recursos, que como contrapartida deberían tener ciertas exigencias mínimas para desarrollar sus carreras. Este tipo de aporte estatal esta justificado por la denominada rentabilidad social de la educación universitaria, que se expresa a través de un conjunto de beneficios de difícil medición, que tiene un fuerte impacto social, como ya se mencionó.

Para el caso de nuestro país el artículo 58 de la ley 24.521 estipula corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrá especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales". El segundo en el inciso c) del Artículo siguiente.

2-1 Mecanismos específicos dentro del sistema de presupuesto público: Dentro del sistema de presupuesto público arriba descrito existen algunos mecanismos diferenciados tanto para recaudar fondos como para asignarlos. Consideremos los siguientes:

- ✓ *Becas estudiantiles y aranceles diferenciados:* son una fuente de financiamiento privada, que transfiere al financiamiento público, vía presupuesto, parte del costo educativo, con el objeto de reducir o evitar que el costo de oportunidad del estudiante sea soportado por el propio estudiante o su familia; pudiendo reunir características de remuneración al factor trabajo incorporado al proceso educativo, como un "salario educativo", o un subsidio directo a estudiantes de escasos recursos.
- ✓ *Impuestos con afectación específica:* es destinar a las instituciones una porción fija o un porcentaje determinado de la recaudación de uno o mas impuestos. Este sistema no ofrecería ningún estímulo respecto de la eficiencia-X o de gestión, limita el ejercicio de la política económica por parte de los gobiernos. Los especialistas en finanzas públicas defienden el denominado "principio de no afectación". Sin embargo existen dos cuestiones que avalan la consideración de los mismos en el financiamiento universitario, es un reaseguro a decisiones sobre la participación de la educación en el presupuesto , y luego, estos recursos constituyen un factor imprescindible para la gestión de los organismos descentralizados, por

12 Con Sarmiento nuestro país fue pionero al instaurar un sistema de gratuidad de enseñanza publica.

cuanto contribuyen a resguardar su autarquía. Por supuesto no se trata de hacer descansar todo el presupuesto universitario sobre estos impuestos sino que por el contrario destinarlos como dijimos a hechos específicos, becas, libros, alguna especialidad en particular relacionada con la estrategia de crecimiento nacional, etc. Sería progresivo si afecta a quienes captarían la renta educativa.

- ✓ *Impuesto especial al graduado o sobretasa en el individuo a los ingresos netos de las personas:* se trata de crear un impuesto distinto a los ya existentes cuyos responsables del pago deberían ser los graduados universitarios, justificado en el diferencial de ingreso que obtienen respecto de los no graduados. Se basa en el principio del beneficio, paga quien obtuvo beneficios de esto. Para diferenciarlo del impuesto a las ganancias, vale la pena decir que dicho gravamen engloba todas las rentas personales ya sea por desempeñarse como profesional o no¹³. Desde el punto de vista de la gestión universitaria, los propios graduados, representados en el gobierno de la misma actuarán como fiscales externos, para que se transfiera la menor cantidad posible de recursos de éstos a las universidades.

En palabras de Petrei y Cartas, (1989) 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”

- ✓ *Crédito educativo:* se trata de créditos con tasas de interés inferiores a las de mercado. El mismo comienza a amortizarse una vez que el graduado comienza su vida laboral, ahora pensemos que pasa si en vez de tratarse de una cuota fija, este crédito se atase al salario o a los ingresos del profesional, estaríamos frente a un Impuesto al graduado, obviamente que estos dos sistemas tiene de por sí ciertas diferencias características, por ejemplo que en uno solo paga el que accede a la educación por su propia voluntad, y en el otro todos los profesionales existentes. En algunos países desarrollados (Gran Bretaña y países escandinavos) la devolución se realiza en plazos muy largos y a partir de que el profesional ha conseguido empleo. En otros (Estados Unidos) la banca privada otorga el crédito y actúa como agente financiero pero el Estado interviene como garante.
- ✓ *Racionamiento por cupos:* se trata de crear una agencia centralizada que determine los requerimientos futuros de profesionales que pueda ayudar a evitar “fracasos de coordinación” en los mercados de trabajadores calificados¹⁴ llevando a una asignación de los estudiantes a las facultades que tienen ciertas prioridades deseables. Como ejemplo podemos citar Canadá, que posee un sistema de cupos y un arancel uniforme de alrededor de U\$S 2.500 que depende de cada universidad (el 75% del costo por alumno es provisto por el gobierno), mientras que Portugal posee un sistema de cupos a nivel nacional y cada estudiante ranquea por especialización y también la lo hace la casa de estudios (Porto y Ennis 2001)
- ✓ *Voucher estudiantil.* Los subsidios a la demanda por medio de vouchers (cupones) son una manera de otorgar mayores posibilidades de elección a los padres y a los alumnos. A partir de los trabajos de Friedman (1955 y 1962) la idea es que el Estado entregue cupones para que los ciudadanos compren educación, en el establecimiento que ellos mismos elijan, por lo

13 La ley que en la actualidad está en vigencia tiene un mínimo equivalente a \$ 4.020 que están exentos (mas \$ 18.000 a los que trabajan en relación de dependencia), y que el impuesto al graduado no lo debería contemplar.

14 para un mejor desarrollo de este tema, creemos conveniente remitirse a la lectura de artículo “Igualdad de Oportunidades e Ingreso a la Universidad Publica en la Argentina” de Porto y Ennis, donde se analiza a fondo el tema y hace una propuesta para implementar dicho mecanismo, pagina 18.

que las instituciones deberían competir por atraer esos cupones. Las características fundamentales de un mecanismo de vouchers son las siguientes:

1. El mecanismo de vouchers transforma la producción de educación en un mercado en el cual las escuelas, públicas y/o privadas, compiten por los alumnos.
2. Cada padre recibe un voucher el cual puede ser utilizado para pagar total o parcialmente la mensualidad de cualquier escuela “elegible” para recibir este subsidio.
3. Para ser “elegible” una escuela debe satisfacer ciertos requerimientos mínimos establecidos por la autoridad.
4. El financiamiento sigue al alumno y los colegios compiten para atraer y retener a los alumnos.
5. El valor del voucher es generalmente igual al costo “promedio” de la educación.
6. En su forma pura el voucher permite suplementos de la familia (permite que la familia lo use como parte de pago de un colegio que cuesta más que el valor del cupón).

Dentro de este esquema el Estado debiera tener un rol subsidiario, según el cual debiera proveer el financiamiento para los cupones, establecer los criterios sobre “elegibilidad” de los colegios (los requerimientos mínimos que deben cumplir), y promover un funcionamiento eficiente del mercado, proveyendo información a los padres, resolviendo conflictos, regulando y fiscalizando a los colegios.

✓ *Otras fuentes*

- i. Aranceles por servicios: se trata de diversas formas de cobranza de servicios que brinda la universidad, tales como asistencia sanitaria, consultoría jurídica, certificaciones, etc.
- ii. Acuerdos comunitarios: se trata de convenios entre las universidades y distintos entes comunitarios.
- iii. Prácticas rentadas: se trata de un sistema de pasantías para adiestramiento del alumnado.
- iv. Convenios de cooperación y asistencia internacional: esta metodología esta contemplada en la legislación nacional. Como ejemplo en la UNLP existe un convenio para desarrollar el curso de post-grado en Marketing Internacional¹⁵
- v. Uso del crédito: existen instituciones multilaterales de crédito que ofrecen programas blandos dirigidos a sectores sociales (BID, CFI, etc)
- vi. Patrimonios productivos: se trata de aplicar recursos propios a la explotación comercial, como ejemplo se podrían tomar explotaciones agropecuarias de la facultad de agronomía, o alimentos que produzcan ciertos programas de la facultad de medicina destinados a la lucha contra el colesterol (Programa PROPIA).

Dentro de todos estos modelos estudiados encontramos una serie de ventajas y desventajas para la población estudiantil, respecto de su acceso a las aulas. Por un lado el sistema de provisión pública de educación facilita la igualdad de oportunidades ya que son carreras “gratuitas” donde la única condición para graduarse es la de la capacidad, mientras que en su detrimento podemos citar la eficiencia de la misma, burocracia, sobredimensionamiento, superpoblación de estudiantes, etc. En cambio un sistema de arancelamiento que exige a parte de la capacidad una cuota en dinero, tiene mayor eficiencia pero no ayuda a la igualdad de oportunidades o equidad impidiendo el acceso al nivel educativo universitario de una gran mayoría de la de la población potencialmente apta,

15 Para mayor información remitirse a <http://www.econo.unlp.edu.ar/postgrados/postgrado.asp>

implicando el desaprovechamiento de recursos humanos disponibles en la sociedad, agudizando el problema de distribución de la riqueza. Dentro del sistema de mercado podemos decir también que se basa en razones de orden ideológico como económicas. También, la labor de investigación pública se ve fuertemente subestimada, y solo es de carácter específica y aplicada cuyos beneficios son asignados a determinados usuarios. Los problemas de eficiencia y equidad señalados se acentúan por la existencia de información imperfecta en base a la cual los agentes económicos toman decisiones, agravado por el prolongado periodo de maduración de la inversión .

Un resumen posible de las alternativas nos darían un conflicto de intereses (trade-off) entre el financiamiento público y el privado que mostramos en el cuadro siguiente.

	PRO	CONTRA
STATU QUO Provisión pública y Acceso irrestricto	Equidad o igualdad de oportunidades	eficiencia
ARANCELAMIENTO Mecanismo de racionamiento y financiamiento	Eficiencia	equidad o igualdad de oportunidades

Porto y Ennis Igualdad de Oportunidades e Ingresos a la Universidad Pública en la Argentina (Abril 2001)

CAPITULO 3: Impuesto al graduado universitario

Durante el desarrollo del presente capítulo, (cuantificación del impuesto al graduado) se toma como base de cálculo la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y luego una vez calculada la recaudación posible, con diferentes alícuotas, se contraponen con el Presupuesto Nacional para las Universidades Nacionales para el año 2004¹⁶. Para la realización de esta encuesta, el INDEC toma muestras de la población urbana de un conjunto de aglomerados que cubre la mayor parte del país, por lo que los resultados son representativos de infracción importante de la población de la República Argentina, esto es importante, ya que el impuesto que hacemos referencia se trata de un impuesto nacional.

Nota importante: Para el análisis de estos datos, si quisiéramos tomar una tasa de evasión equivalente a la del impuesto a las ganancias en la República Argentina, deberíamos considerar un valor equivalente al 50%¹⁷.

¿Por que un impuesto y no un arancel?

Consideramos ambos conceptos sustancialmente diferentes, un arancel es concomitante con el estudio y el impuesto al graduado es ex – post a la formación, posibilitando de esta manera que el estudiante tenga la menor cantidad posible de trabas económicas influenciando su decisión de estudiar. De esta manera todos los individuos tendrían igualdad de posibilidades¹⁸ de estudio, solamente condicionada a aspectos individuales como gustos, preferencias, capacidades y el único factor económico preponderante estaría dado por el ingreso familiar que sostenga a un estudiante, sin agregársele ningún aspecto extra como el arancel, aunque no desconocemos, como dijimos en varios pasajes del trabajo, Los aranceles aumentan la eficiencia del sistema porque obligan a los beneficiarios directos a internalizar los costos de la educación superior, regulan la demanda y por consiguiente mejoran la asignación de los recursos. Además, si esa estrategia se complementa con programas de ayuda económica a los estudiantes que la necesitan (becas o préstamos, por ejemplo) también aumenta la equidad. El impuesto influiría sobre la determinación de estudiar o no de un individuo, teniendo un efecto negativo sobre ésta, o sea, preponderando los ingresos presentes a los futuros, como contraprestación de esto, cualquier persona evalúa su intención de demandar estudio universitario, no solo midiendo estos pagos futuros, sino también midiendo el diferencial de ingresos, que en general es positivo.

El comportamiento de la demanda en educación en la República Argentina

Al tomar la decisión de estudiar una carrera universitaria, el individuo está llevando a cabo por una parte un acto de consumo, pero también de inversión. Este consumo conlleva un determinado costo que incluye básicamente: el gasto propiamente de estudiar (aranceles, útiles, libros, fotocopias, etc), gastos de vivienda, transporte y alimentación durante el estudio, y además el respectivo costo de oportunidad que implica, dejar de realizar alguna otra actividad lucrativa.

La demanda de educación universitaria para la República Argentina, depende fundamentalmente, entre otras cosas de ciertas condiciones propias del individuo y su entorno familiar (Di Gresia, 2004), a continuación se detallan estas condiciones y se expone brevemente alguno de los resultados obtenidos en el trabajo de la referencia:

16 Esta información se puede obtener de <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ley-2004/ley/pdf/Planilla%20Anexas/capitulo1/anexa121.pdf>

17 FIEL (2000)

18 Este es uno de los principios básicos de la legislación argentina.

Adam Smith 1776 reconocía el mejoramiento de la productividad de los trabajadores como fuente de progreso económico y de bienestar general y recomendaba financiar la educación básica a través del estado porque es beneficiosa para la sociedad entera y puede sin injusticia, solventarse con la contribución general de toda la sociedad”

- a) Sexo, las mujeres tienen una mayor probabilidad de comenzar una carrera universitaria.
- b) Edad, afecta positivamente la probabilidad de acceso.
- c) Estado civil,
- d) Condición laboral, Si el individuo trabaja tienen menos chances de comenzar una carrera universitaria.
- e) Actividad, ingreso, del jefe de hogar, se relacionan positivamente con la probabilidad de ingreso
- f) Edad, estado civil del jefe de hogar no tienen un carácter significativo

Y de la región en la que vive el individuo,

- a) Tasa de desocupación, para el rango estudiado (17-22 años, no tiene significancia)
- b) Retorno de la educación, tiene un efecto positivo
- c) Distribución del ingreso.

Por otra parte, se supone que existen ciertas gratificaciones o beneficios que las personas obtienen por el hecho de desarrollar una carrera universitaria. Fundamentalmente se trata del diferencial de ingresos en el mercado laboral derivado de la incorporación de un conjunto de conocimientos y habilidades técnicas que hacen mas productiva su labor. Docentes de la Universidad de Buenos Aires, realizaron en el año 2002 un estudio donde ese diferencial de ingresos fue medido tomando la EPH, onda mayo 2001, y los resultados que obtuvieron para la República Argentina son los siguientes:

Cuadro A

Nivel Educativo	Ingresos Medios (\$)	% respecto a Universitario completo
Primario incompleto	62	1974
Primario completo	230	532
Secundario Completo	416	294
Superior Completo	534	229
Universitario Completo	1224	0
Fuente: Indec, EPH, onda mayo		

Como observamos en el cuadro precedente, el nivel de ingresos alcanzado por un individuo que tiene titulo universitario, comparado con uno que no logro terminar la escuela primaria es casi 20 veces mayor, este importe se reduce gradualmente, hasta el nivel superior completo (nivel terciario) que es dos veces inferior a un universitario

Estos elementos hacen que desde el punto de vista de la demanda individual, la educación universitaria se presente como un bien privado; en el que cada persona decide una cantidad a consumir y se apropia de parte de los beneficios generados o derivados de dicho consumo. Mas específicamente puede ser considerado como un bien de inversión, por las habilidades que pueden presentarse a quienes adquieren una formación superior.

Si bien estas consideraciones tienen validez para la educación en general, son particularmente aplicables a la educación universitaria, teniendo en cuenta la relación directa existente, por ejemplo entre *nivel de formación adquirido* y *tasa de ocupación*, o *el nivel salarial*, etc.

Ahora bien, no obstante ello, resulta evidente que no es sólo el consumidor directo quien se beneficia con la educación, por el contrario se verifica un **efecto derrame** hacia la sociedad en su conjunto; en tanto y en cuanto facilita mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, en la productividad de su economía, progreso en su ciencia y en su

cultura, crecimiento y desarrollo social, etc. Cabe también reconocer, incluso desde un punto de vista no partidario, que en sus claustros a la par que un sistema educativo, se lleva a cabo un proceso de socialización profesional de la futura dirigencia, en un sentido amplio, política, científica, cultura, etc, de cualquier país.

Precisamente en virtud de estas consideraciones ningún gobierno en nuestros días deja totalmente librado al mercado la producción del bien educación universitaria, antes bien destinan parte de su presupuesto para atenderla. De no hacerlo, probablemente la inversión en el área podría resultar menor a la socialmente deseable, y generar una externalidad negativa hacia la comunidad (Figueras 1993).

Un problema importante que se plantea en general en la educación es el de la existencia de asimetría de información, en buena parte de los consumidores respecto por ejemplo: de las posibilidades de inserción laboral de los egresados de las diferentes carreras, de la calidad de las instituciones y sus docentes, de las necesidades del mercado profesional, etc. Esto luego se observa en los profesionales que lamentablemente no pueden trabajar en lo suyo o tardan en insertarse en el mercado laboral específico.

El impuesto a los graduados universitarios:

La captación del ingreso diferencial del graduado universitario puede realizarse de dos formas diferentes:

- a) A través de impuestos directos, como son en nuestra legislación ganancias, bienes personales, etc. En este caso lo recaudado ingresa a rentas generales y no estaríamos ante la presencia de un impuesto específico.
- b) A través de imposiciones especiales a los ingresos de profesionales liberales y en relación de dependencia¹⁹.

Respecto a este último ítem, su fundamento está basado en el hecho de que la sociedad participa en el costo que su formación requiere y luego, cuando el graduado comienza a percibir los beneficios de su capacitación, es justo que el estado recupere parte o toda la inversión realizada, o que estos individuos que lograron graduarse colaboren con el financiamiento de los actuales estudiantes, para que estos tengan la misma oportunidad que aquellos.

Algunos conceptos relacionados con nuestra propuesta:²⁰:

- ✓ Se afectan a este tributo todas las ganancias obtenidas por personas de existencia visible y sociedades profesionales (estudios contables, jurídicos, consultoras, etc) en relación con su actividad profesional.
- ✓ Los sujetos a que se refiere el párrafo anterior residentes en el país, tributan sobre la totalidad de sus ingresos obtenidos en el país o en el exterior (renta mundial), pudiendo computar como pago a cuenta del impuesto las sumas efectivamente abonadas por gravámenes análogos, sobre sus actividades en el extranjero, hasta el límite del incremento de la obligación fiscal originado por la incorporación de la renta obtenida en el exterior
- ✓ El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre.
- ✓ El contribuyente ingresará su obligación por el principio de percibido, o sea cuando el dinero ingresa a su patrimonio.
- ✓ Los pagos en especie que puedan ser cuantificables deberán tributar también el presente gravamen²¹. Estos pagos se refieren a profesionales que cobren sus trabajos en especie, por ejemplo un contador que cobra a su cliente, productor agrícola, en verduras.

19 Nota: para este trabajo se descarta a aquellos individuos que si bien alcanzaron un nivel universitario considerablemente importante no lograron graduarse

20 Se toma como referencia, a modo de ejemplo para utilizar la misma redacción que las leyes nacionales impositivas, la ley del impuesto a las ganancias.

21 En la EPH, no figura ningún ítem con estas características, por lo tanto para la cuantificación del presente trabajo no fueron tenidos en cuenta.

✓ **Concepto de residencia:** a los efectos del pago de impuesto, se consideraran residentes en el país a aquellas personas físicas que hayan transcurrido mas de 6 (seis) meses viviendo en el país, como así también a aquellos funcionarios de cualquiera de los estados provinciales, municipales y/o nacional o sus representantes ante estados extranjeros u organismos que tengan su lugar de empleo fuera de las fronteras del territorio del país. También serán considerados obligados al pago del impuesto a aquellas personas que teniendo su lugar de trabajo dentro del país, pasen largos tiempos embarcados en altamar, brindando servicios al estado o a empresas o militares en misiones especialmente encomendadas por el Congreso Nacional²²

✓ No son sujetos pasivos del impuesto aquellos profesionales que hayan obtenido su título en Universidades extranjeras, en cambio si lo son aquellos que lo hayan obtenido con una beca de estudio otorgada por cualquier organismo nacional o empresa.

✓ En el caso de no residentes que obtengan algún ingreso en el país deberán aportar sobre ese monto. Ejemplo: un no residente que brinda una conferencia en el país, (siempre y cuando haya obtenido su título profesional en una universidad nacional) debe abonar el impuesto.

✓ La alícuota será uniforme en todo el país. **Nota importante:** en este punto es interesante detenerse y pensar que seguramente los ingresos obtenidos por un egresado reciente no es igual y seguramente inferior comparable con un profesional de varios años de carrera, por lo que sería lógico aplicar alícuotas diferenciales por edad o por rango de ingresos, este concepto no es incumbencia del presente trabajo por lo que no lo desarrollaremos ya que nuestra intención es aproximar un primer número de la potencial recaudación de este impuesto, y la fijación de alícuotas diferenciales es un tema seguramente perfectible pero como diremos mas adelante es un aspecto dejado al legislador y al decisor de políticas del momento.

✓ Las jubilaciones y pensiones están alcanzadas²³

✓ El Estado en cualquiera de sus estadios es agente de retención del mismo al igual que las empresas que serán pasibles de las multas y sanciones correspondientes por su incumplimiento.²⁴

✓ Para el correcto seguimiento de los individuos por parte del ente recaudador (AFIP) al inscribirse en las universidades los individuos deberán presentar junto con la documentación pertinente la constancia de CUIT o CUIL según corresponda.

Cuantificación del impuesto al graduado

El siguiente cuadro muestra el presupuesto fijado para las Universidades Estatales de la República Argentina, la columna del total se conforma con la suma de los tres conceptos precedentes mostrando en que rama se asignan los importes, y discrimina de esta forma el total presupuestado por unidad universitaria. Mostrando un total asignado a la educación universitaria de \$ 2.028 millones durante el ejercicio 2004, este cuadro se tomará luego como base para el calculo del porcentaje que podría financiarse con lo recaudado por el impuesto al graduado universitario.

22 Como ejemplo podemos citar: 1- ingenieros que pasan largos periodos en plataformas de extracción de petróleo en altamar
21- profesionales que se embarcan al servicio de la armada argentina. 3 cascos blancos de la ONU.

24 este concepto es a los efectos de ahorrar la carga burocrática que lleva implícito un impuesto.

UNIVERSIDADES NACIONALES PRESUPUESTO 2004 DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS –En Pesos-

Universidades Nacionales	Salud \$	Educación y Cultura \$	Ciencia y Técnica \$	Total General \$
Buenos Aires	39,484,366	277,651,418	8,980,516	326,116,300
Catamarca		22,669,939	889,379	23,559,318
Centro		28,755,658	1,435,504	30,191,162
Comahue	490,000	46,611,864	1,382,934	48,484,798
Córdoba	11,328,420	126,493,860	3,857,195	141,679,475
Cuyo	490,000	80,854,370	1,881,762	83,226,132
Entre Ríos		24,726,211	630,417	25,356,628
Formosa		12,281,564	203,555	12,485,119
Gral. San Martín		15,518,590	112,204	15,630,794
Gral. Sarmiento		12,200,064	2,419	12,202,483
Jujuy		19,344,257	553,887	19,898,144
La Matanza		30,630,661	423,062	31,053,723
La Pampa		20,317,315	693,769	21,011,084
La Patagonia San Juan Bosco		35,448,603	506,368	35,954,971
La Plata	490,000	108,001,599	5,653,163	114,144,762
La Rioja	490,000	11,741,591	274,482	12,506,073
Litoral	490,000	46,919,717	2,106,561	49,516,278
Lomas de Zamora		35,358,638	335,167	35,693,805
Luján		23,279,943	661,791	23,941,734
Mar del Plata		45,054,807	2,207,774	47,262,581
Misiones		32,395,290	797,250	33,192,540
Nordeste	490,000	55,782,324	800,625	57,072,949
Quilmes		18,757,991	199,184	18,957,175
Río Cuarto		39,177,588	2,071,953	41,249,541
Rosario	490,000	96,214,022	2,760,303	99,464,325
Salta		33,710,503	1,370,503	35,081,006
San Juan		66,690,665	2,194,205	68,884,870
San Luis		38,591,259	1,723,978	40,315,237
Santiago del Estero		18,905,280	574,686	19,479,966
Sur	200,000	38,690,609	1,824,932	40,715,541
Tecnológica		111,319,406	1,102,773	112,422,179
Tucumán	490,000	104,126,185	3,235,017	107,851,202
La Patagonia Austral		16,801,269	231,005	17,032,274
Lanus		10,846,762	-	10,846,762
Tres de Febrero		10,056,019	-	10,056,019
Villa María		7,698,932	726	7,699,658
IUNA		15,140,345	-	15,140,345
Chilecito		2,600,000	-	2,600,000
Noroeste		1,500,000	-	1,500,000
Fundación Miguel Lillo		-	4,050,566	4,050,566
Subtotal	54,932,786	1,742,865,118	55,729,615	1,853,527,519
Otros Créditos a Distribuir				
Contratos Programas		88,863,274		88,863,274
Incentivos a los Docentes			64,859,400	64,859,400
Investigadores				
Reforma y Reestructuración Laboral -				
Personal no Docente		15,000,000		15,000,000
PROCAP		5,000,000		5,000,000
Centro Universitario Regional Junín		1,500,000		1,500,000
Subtotal	-	110,363,274	64,859,400	175,222,674
TOTAL	54,932,786	1,853,228,392	120,589,015	2,028,750,193

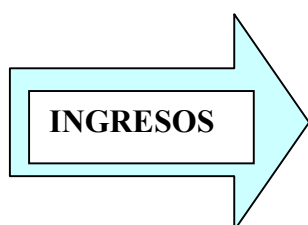
Tomando como referencia los parámetros antes citados procederemos a calcular cual es la potencial recaudación dineraria de este impuesto, teniendo como referencia una evasión del 0%²⁵ facilitada por un cerrojo establecido por el ente de recaudación a través del seguimiento de la clave tributaria. El total de ingresos obtenido en el cálculo realizado tomando como base la EPH, es imposible discriminarlo entre trabajadores debidamente registrados y los pertenecientes a economías paralelas, ya que esta no brinda dicha información, por lo que asumimos para el presente trabajo que son todos trabajadores legalmente habilitados para ejercer su oficio o profesión.

Como ejemplo para entender lo que se explica mas abajo, supongamos un individuo que percibe \$ 100.000 anualmente y trabaja en relación de dependencia, a una alícuota vigente del 3%, pagaría:

Opción A: \$ 6.000 x 3%, pagaría \$ 180 (de los \$ 100.000 que cobra solo estan afectados al impuesto \$ 6.000 el resto está exento)

Opción B: \$100.000 x 3%, pagaría \$ 3.000

A) Tomando como referencia el impuesto a las ganancias: se comenzaría a tributar, de \$ 0 a \$ 4.020+ \$ 18.000 (que permite la ley como deducción especial) el impuesto al graduado que es asalariado y/o cuentapropista, de \$ 0 a \$ 6.000 al que es patrón (entendiéndose como tal al dueño de un establecimiento productivo o de servicios), una vez superados estos topes, entra en vigencia el impuesto a las Ganancias con sus alícuotas correspondientes, no siendo esto relevante para este apartado y se deja de tributar el Impuesto al graduado pasándose de un tributo al otro. O sea el impuesto al graduado se aplicaría solamente sobre el mínimo no imponible mas la deducción especial, en el caso de los empleados en relación de dependencia, sobre los ingresos menores a \$ 22.020 y sobre los cuentapropistas sobre los menores a \$ 10.020, a partir de allí se tributaria solamente el impuesto a las ganancias y no el impuesto al graduado, los resultados se exponen en el cuadro I.



Cuadro I	Importe \$
Conceptos	
Ingreso como asalariado*	6.461.564.513
Ingresos por cuenta propia*	862.151.136
Ingreso como patrón*	1.404.934.800
Ingresos totales	8.728.650.449
Elaboración propia en base a la EPH	

* esta denominación fue tomada de la EPH, entiendase por: *asalariado* trabajador en relación de dependencia, *cuenta propia* trabajador liberal y por *patrón* aquel que tiene su propia empresa.

Para la realización del cuadro precedente, se tomaron en cuenta los datos declarados ante el INDEC por los entrevistados en la EPH, estos datos fueron anualizados y multiplicados por la cantidad de personas que representaba cada entrevistado, obteniendo así un ingreso por 8.728 millones de pesos del total de las personas que declararon tener educación universitaria.

Para analizar el cuadro II, se tomó el importe del cuadro I y se multiplicó por diversas posibles alícuotas. Las alícuotas son solo referenciales, dado que estas decisiones son políticas, por lo tanto este trabajo intenta solo dar un marco que permita reducir la incertidumbre respecto a la recaudación potencial del citado impuesto.

25 (trabajamos sobre un escenario ideal, luego si calculásemos una tasa de evasión superior, habría que aplicarla a la cantidad de dinero recaudada)

Cuadro II

Alícuotas Anual *	Recaudación \$
1%	87,286,504
2%	174,573,009
3%	261,859,513
4%	349,146,018
5%	436,432,522

Elaboración propia en base a la EPH

Teniendo en cuenta los resultados del cuadro II y del presupuesto antes enseñado que fue asignado a las universidades para el presente ciclo lectivo (2004), el cuadro III muestra la recaudación de las diversas alícuotas que se referenciaron como incidirían en la cobertura del gasto de las universidades, incluso a modo ilustrativo podemos decir que “con una alícuota del 5% sobre los ingresos de los graduados, podemos financiar todo el gasto de las universidades en salud y en ciencia y técnica y aun habría un excedente” o con una alícuota del 2% financiaríamos prácticamente todo ese gasto” o tal vez con una alícuota del 4% financiaríamos a la Universidad de Buenos Aires”

Cuadro III

* Gasto en.....de las universidades	1%	2%	3%	4%	5%
Salud 54,932,786	2,363,470	4,726,941	7,090,411	9,453,881	11,817,352
Educacion y cultura 1,853,228,392	79,734,720	159,469,440	239,204,160	318,938,880	398,673,599
Ciencia y Técnica 120,589,015	5,188,314	10,376,629	15,564,943	20,753,257	25,941,571
Total 2,028,750,193	87,286,504	174,573,009	261,859,513	349,146,018	436,432,522

* según presupuesto 2004, Planilla anexa 21 al Art. 18

Elaboración propia en base a la EPH

A modo de síntesis, y para una mejor comprensión de lo antedicho hemos elaborado el cuadro IV, que muestra el porcentaje del gasto de las universidades que cubriría la recaudación del impuesto a las diversas alícuotas referenciadas.

Cuadro IV

Alícuotas Anual	Financiaría el....
1%	4 %
2%	9 %
3%	13 %
4%	17 %
5%	22 %

Elaboración propia en base a la EPH

Este cuadro IV muestra que una porción importante del gasto de las universidades puede ser financiado con una alícuota baja de alrededor del 5%.

B) Sin tener en cuenta el impuesto a las ganancias: Aquí no se toman las exenciones que establece la ley, esto está justificado en que lo que estaría pagando es el costo de su educación, aunque preferimos que esto sea tomado como una ayuda a los actuales estudiantes, ya que decir “estaría pagando el costo de su educación” implicaría que en algún momento saldaría esa deuda y dejaría de pagar el impuesto.

Para el análisis de los cuadros que a continuación entregamos al lector se debe tener en cuenta lo explicado para el los cuadro I a IV anteriores, pero esta vez no hemos tomado

como se explico mas arriba el mínimo que prevee el impuesto a las ganancias de la legislación vigente en la República Argentina.

En el cuadro V volvemos a determinar la base imponible del impuesto, pero esta vez con las premisas antes citadas, lo que arroja, lógicamente una base mayor.

Cuadro V

Conceptos	Importe \$
Ingreso como asalariado	9,228,871,119
Ingresos por cuenta propia	3,214,731,108
Ingreso como patrón	1,404,934,800
Ingresos totales	13,848,537,027

Elaboración propia en base a la EPH

En el cuadro VI, se aplican las alícuotas de referencia sobre la nueva base ampliada

Cuadro VI

Alícuotas Anual	Recaudación \$
1%	138,485,370
2%	276,970,741
3%	415,456,111
4%	553,941,481
5%	692,426,851

Elaboración propia en base a la EPH

Cuadro VIII

* Gasto en.....de las universidades	1%	2%	3%	4%	5%
Salud 54,932,786	3,749,790	7,499,580	11,249,370	14,999,160	18,748,950
Educacion y cultura 1,853,228,392	126,504,003	253,008,006	379,512,008	506,016,011	632,520,014
Ciencia y Técnica 120,589,015	8,231,577	16,463,155	24,694,732	32,926,310	41,157,887
Total 2,028,750,193	138,485,370	276,970,741	415,456,111	553,941,481	692,426,851

* según presupuesto 2004, Planilla anexa 21 al Art. 18.

Elaboración propia en base a la EPH

Luego, en el cuadro IX volvemos a observar que con una alícuota pequeña ahora, podemos cubrir una porción mucho mayor del gasto presupuestado para las universidades nacionales, superando ampliamente una cuarta parte del gasto con solo una alícuota del 4%.

Cuadro IX

Alícuotas Anual	Financiaría el....
1%	7%
2%	14%
3%	20%
4%	27%
5%	34%

Elaboración propia en base a la EPH

Finalmente sabemos que dentro del impuesto a las ganancias tenemos dos deducciones especiales, la de \$ 18.000 a los que son empleados en relación de dependencia y de \$ 6.000 a los que no lo son o son cuentapropistas, esto es al efecto de

control y persecución de los evasores, ya que los empleados en realidad tienen menos margen de evasión impositiva ya que tributan sus empleadores en el momento de hacer efectivo los pagos y los ingresan directamente en el ente recaudador, extendiendo un certificado que le sirve luego al empleado como demostración de efectiva retención y pago del impuesto

De las dos alternativas propuestas creemos que la que se relaciona con el impuesto a las ganancias es la mas acorde con el sistema impositivo actual del país, ya que se evitaría la doble imposición por el mismo hecho económico y generaría menores rechazos y opiniones contrarias. Este esquema es regresivo, ya que dos personas con diferente nivel de ingresos pagarían el mismo impuesto, creemos que es lógico ya que se esta pagando un impuesto por el costo de educarse, y la cantidad de educación que reciben ambas personas es la misma, luego los mejores o peores ingresos en cada caso depende de varios factores, entre otros de habilidades personales, la asimilación que cada uno le dio a la educación recibida, etc.

Una alternativa válida para poder hacer política educacional, es la posibilidad de variar la alícuota según el individuo concluya sus estudios en los tiempos "standars" o en tiempos mas prolongados. Otra posibilidad seria incentivar a los individuos a inclinarse por una carrera u otra a través de exenciones, reducciones o incrementos en las alícuotas que paguen, de esta manera puede orientarse la cantidad de egresados universitarios a las necesidades de profesionales que los dirigentes políticos vean para la sociedad, pero para esto debe haber un compromiso de parte de la sociedad que conste en que mientras dure los estudios del individuo no habrá cambios en la legislación que le resulte pertinente. También seria interesante tomar en cuenta el valor de cada carrera, para relacionarlo con la alícuota, pero en el caso del impuesto como dijimos mas arriba, es una decisión del legislador

Conclusión

La imposición del impuesto planteado puede ayudar desde varios aspectos a mejorar la educación en nuestro país, fomentando la misma o aspectos que son inherentes a ella como diversas actividades que tengan especial interés para el desarrollo de políticas de crecimiento o simplemente colaborando con la financiación universitaria. En este trabajo hemos cuantificado (aunque no fueron tomados aspectos tales como el costo administrativo, el costo para el contribuyente, o aspectos propios de la política tributaria, regresividad o progresividad de un impuesto) con interesantes resultados, ahora sabemos que con una alícuota del 5% podríamos obtener el 35 % de lo que el Presupuesto del año 2004 destina a las universidades nacionales y si lo relacionamos con el impuesto a las ganancias, se obtendría cerca del 22%, aunque como ya hemos aclarado las alícuotas, las exenciones, etc. son aspectos que debiera definir el legislador. Creemos importante haber colaborado en disipar algunas dudas, para enriquecer el debate sobre un tema que es propuesto por diversos sectores generando ásperas polémicas

La educación es un bien mixto con componentes privados y componentes públicos.

El comportamiento de la demanda de educación por parte de un individuo depende de variables tanto endógenas como exógenas relacionadas con el contexto en el cual vive dicho individuo.

Los ingresos que obtiene un profesional son casi 20 veces superiores a un individuo que no termina el primario, es lo que se denomina "diferencial de educación"

Claramente podemos diferenciar dos sistemas de financiamiento de la educación, el sistema de mercado (este tipo en su forma pura no se emplea en ninguna parte del mundo) y el sistema de presupuesto público, con diferentes alternativas dentro del mismo, este impuesto apunta a complementar este último sistema.

Según la ley 24.512, el impuesto no disminuiría los fondos que gira el estado nacional a las universidades ya que en su artículo 59, apartado c) dice "En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales".

En este trabajo planteamos un esquema regresivo, pero se justifica ya que se está pagando un impuesto por el costo de educarse, y la cantidad de educación que recibe cualquier persona es la misma

Una alternativa válida para poder hacer política educacional, es la posibilidad de variar la alícuota según el individuo concluya sus estudios en los tiempos "standars" o en tiempos mas prolongados, otra posibilidad seria incentivar a los individuos a inclinarse por una carrera u otra a través de exenciones, reducciones o incrementos en las alícuotas que paguen, de esta manera puede orientarse la cantidad de egresados universitarios a las necesidades de profesionales que los dirigentes políticos vean para la sociedad

Como alternativa válida de política económica puede pensarse en el desarrollo de ciertas ciencias que se comprometan con un proyecto de país para diferenciar la producción nacional (por ejemplo para el agro ingeniería genética).

Otra alternativa que creemos conveniente es acercar la educación universitaria a los lugares del territorio de la nación donde menos existe hoy en día, a través de las secretarías de extensión, para la enseñanza de oficios.

La alícuota podría variarse según el costo de la carrera, el tiempo que demora el individuo en terminar sus estudios.

El seguimiento de los contribuyentes es sencillo y se los puede identificar mediante su CUIL o CUIT a lo largo de toda su vida activa., requisito que debería solicitarse junto a los formularios de inscripción en una facultad

Sabemos que el hecho de financiar una actividad mediante un impuesto hace que el contribuyente sienta mayor responsabilidad hacia el uso y la exigencia de mas eficiencia en la administración de los recursos, en el caso de las universidades los graduados tienen una participación activa en el gobierno de las mismas y ahora con un impuesto de esta naturaleza también estarían interesados en la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos.

Los recursos recaudados constituirían un factor imprescindible para la gestión de los organismos descentralizados, por cuanto contribuyen a resguardar su autarquía.

Bibliografía.

- Amaral Nelson (1996) "El sistema de enseñanza superior brasileño: Organización y financiamiento"
- Asensio M.A (1991) "Una nota sobre el financiamiento universitario" Jornadas de Finanzas Públicas XXIV, Córdoba.
- Blaug, M (1972) Economía de la educación", Madrid.
- Continúa el debate sobre el financiamiento universitario (1999) <http://www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/1999/ed128a.htm>.
- De Pablo J.C (2000) "Mi Catecismo educativo".
- Diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/>
- Diario Clarín, <http://www.clarin.com/diario/2005/07/12/sociedad/s-03015.htm>
- Di Gresia, Luciano (2004) Acceso a la educación universitaria. Evolución y determinantes para el caso Argentino
- Docentes y Graduados de la Universidad de Buenos Aires (2002) Contra el Arancel: Una discusión crítica sobre los intereses y argumentos que impulsan la privatización de la universidad pública argentina.
- Encuesta Permanente de Hogares (Onda Octubre 2003)
- Experton William (1996) "Financiamiento de la Enseñanza Superior"
- FIEL (2000) La economía oculta en la Argentina
- Gertel Héctor R y José A.Delfino (1996), "Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior".
- Figueras Alberto José (2003) "Egresados, bienestar e impuesto al graduado: análisis de un tema educativo"
- Hans-Peter Kühn (1996) La Educación Superior en Alemania Sistema, financiamiento, reformas y problemas
- Huguet Haugades (1995) "Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia"
- Impuesto al graduado (2000) <http://www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/2000/ed127a.htm>.
- Mario Teijeiro (2001) Arancelamiento sí, gatopardismo no. Presidente del Centro de Estudios Públicos <http://www.cep.org.ar>
- Musgrave R. A. y Musgrave P. B. (1992) Hacienda Pública. Ed. McGraw-Hill, Barcelona
- Núñez Miñana Horacio (1994) "Finanzas Públicas", ediciones Macchi
- Oliveira J (1967) La universidad como unidad de producción
- Piffano Horacio. (1992) El Financiamiento de la Educación Universitaria y su Racionamiento. Harvard Club de Argentina. Bs. As.
- Piffano Horacio (1993) Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina UADE.
- Porto Alberto y Ennis Huberto (Abril 2004) Igualdad de Oportunidades e Ingreso a la Universidad Pública en la Argentina.
- Porto Alberto (2000) Reforma fiscal para el financiamiento de la educación Pública básica.
- Porto Alberto y Luciano Di Gresia (2001). Características y Rendimiento de Estudiantes Universitarios. El Caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Presupuesto del Estado Nacional.
- Sánchez, M (2002) Juan Educación y Bienestar: Un Análisis desde la Perspectiva del Financiamiento Universitario.
- Sapelli Claudio y Aedo Cristina (2001) El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile

- Sapelli Claudio y Torche Arisitides (2002) Subsidio al alumno o a la escuela: Efectos sobre la elección de Colegios Públicos.
- Sheenan John (1999) Mecanismos específicos de asignación de los fondos públicos entre las universidades
- Solución bonaerense: Impuesto al graduado? (en breves) (1999) <http://www.fcen.uba.ar/prensa/educyt/1999/ed76a.htm>.
- Variant (1996) Microeconomía aplicada, 3ra. Edición