

# Análisis del financiamiento de la educación superior a través de la demanda

Florencia Calligaro  
Oscar Cetrángolo  
Javier Curcio



## Autores

**Florencia Calligaro** Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Área de Estudios Fiscales y de Políticas Públicas (AFISPOP). Buenos Aires, Argentina.

**Oscar Cetrángolo** Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Área de Estudios Fiscales y de Políticas Públicas (AFISPOP). Buenos Aires, Argentina.  
ocetrangolo@gmail.com  
CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Buenos Aires, Argentina.

**Javier Curcio** Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Área de Estudios Fiscales y de Políticas Públicas (AFISPOP). Buenos Aires, Argentina.  
javiercurcio@gmail.com  
CONICET-Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Buenos Aires, Argentina.

## Como citar:

---

Calligaro, F. ; Cetrángolo, O. ; y Curcio, J. (2023). Análisis del financiamiento de la educación superior a través de la demanda. Serie Documentos de Trabajo del IIEP, 80, 1-28. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DT-IIEP/issue/view/443>

---

Los Documentos de Trabajo del IIEP reflejan avances de investigaciones realizadas en el Instituto y se publican con acuerdo de la Comisión de Publicaciones. Los autores son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.

---

Coordinación editorial	<b>Ed. Hebe Dato</b>
Corrección de estilo	<b>Ariana Lay y Ed. Hebe Dato</b>
Diseño	<b>DG. Vanesa Sangoi</b>

---

El Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP UBA CONICET, reconoce a los autores de los artículos de la Serie de Documentos de Trabajo del IIEP la propiedad de sus derechos patrimoniales para disponer de su obra, publicarla, traducirla, adaptarla y reproducirla en cualquier forma. (Según el art. 2, Ley 11.723).



Esta es una obra bajo Licencia Creative Commons  
Se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NonComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional.

## **Análisis del financiamiento de la educación superior a través de la demanda**

Educación  
Universidades  
Vouchers  
Bonos  
Financiamiento

La reforma educativa es una de las más urgentes en Argentina, donde son muchas las evidencias sobre las deficiencias en materia de cobertura, calidad y equidad en sus diferentes niveles. Muchas veces se pone el acento sobre el nivel y organización de su financiamiento y, cada tanto, se propone la introducción de “vouchers” como una solución mágica. Si bien es esencial la reforma en la asignación de recursos en los diferentes niveles educativos, estos cambios no pueden ser considerados con independencia de los aspectos sustantivos de la política educativa. Resulta crítico que el financiamiento de la educación guarde consistencia con los restantes aspectos de la política.

El debate sobre el financiamiento de la educación y, en especial, sobre el rol del sector público, presenta características muy especiales cuando se refiere a la educación superior. Precisamente, este documento tiene por objeto recorrer las diferentes alternativas de ese debate poniendo especial énfasis sobre ese nivel educativo, revisando argumentos y experiencias que puedan arrojar luz sobre la discusión de las reformas en el financiamiento universitario de la Argentina.

## **Analysis of the higher education financing through demand**

Education  
Universities  
Vouchers  
Financing

Educational reform is one of the most urgent in Argentina, where the evidence of coverage, quality and equity problems is conclusive at its different levels. Many times the accent is placed on the level and organization of its financing and, from time to time, the introduction of “vouchers” is proposed as a magical solution. Although the reform in the allocation of resources at the different educational levels is crucial, these changes cannot be considered independently of the substantive aspects of educational policy. It is critical that the financing of education be consistent with the other aspects of this policy.

The debate on the financing of education and, especially, on the role of the public sector, presents very special characteristics when it refers to higher education. Precisely, this document aims to review the different alternatives of this debate, placing special emphasis on this educational level, reviewing arguments and experiences that can assist the debate on reforms in university financing in Argentina.

El presente trabajo fue elaborado por un equipo del IIEP (UBA-CONICET) integrado por Florencia Calligaro, Oscar Cetrángolo y Javier Curcio. El mismo busca utilizar un lenguaje que no discrimine entre las diferentes identidades de género. Sin embargo, dado que el idioma español mantiene dificultades en ese sentido, en los casos en los que no se ha encontrado una mejor solución se optó por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a la totalidad de las alternativas posibles.

## Índice

05	Introducción
05	1. El sistema de vouchers o bonos educativos para el financiamiento de la educación
06	1.1. Características generales de los bonos educativos
07	1.2. Las reformas en el financiamiento universitario
08	1.3. La propuesta de vouchers para el financiamiento universitario
09	2. Experiencias internacionales de financiamiento a través de la demanda en la educación superior
10	2.1. Financiamiento de la educación universitaria no gratuita mediante vouchers que no son exclusivos para las instituciones públicas: el caso del Estado de Colorado, Estados Unidos
11	2.2. Programa de subsidios y préstamos para grupos de estudiantes con diferenciación por carrera: los casos de Australia e Inglaterra
13	2.3. Financiamiento de la educación universitaria no gratuita mediante préstamos estudiantiles: el caso de Colombia
14	2.4. Financiamiento de la educación universitaria no gratuita mediante subsidios para grupos de estudiantes: el caso de Chile
15	2.5. Sistema gratuito, becas o préstamos para cubrir gastos adicionales: los casos de Suecia e Irlanda
15	3. Características del financiamiento de la educación superior en la Argentina
18	3.1. ¿Cómo se asigna el presupuesto universitario?
20	3.2. ¿Qué innovaciones se introdujeron en las décadas recientes para la asignación de los recursos?
21	4. Lecciones aprendidas y riesgos eventuales. Impacto de la introducción de un esquema de vouchers en la educación universitaria argentina.
21	4.1. Los beneficios de los vouchers para el financiamiento de la educación básica son muy discutibles
22	4.2. La aplicación a la educación superior debe tener en cuenta la situación particular de cada caso
23	4.3. La aplicación a la educación superior debe considerar el peso relativo y las posibilidades de financiamiento en cada institución
23	4.4. Existen otras innovaciones en el financiamiento de la educación superior que muestran mayor impacto
24	4.5. Necesidad de incorporar financiamiento complementario y la situación social de los estudiantes
24	4.6. A modo de reflexión final
25	Referencias bibliográficas

## Introducción

Entre las muchas áreas de políticas públicas que son objeto de importantes reformas en muchos países, la educación ocupa un lugar de privilegio. En Argentina, los resultados del sistema educativo hace tiempo que están indicando con mucha claridad la necesidad de urgentes decisiones que mejoren la cobertura, calidad y equidad en sus diferentes niveles y territorios.

Ante la escasez de ideas y propuestas efectivas para mejorar el funcionamiento como un todo, se suele poner el acento sobre su financiamiento. La mayoría de las veces solo sobre su nivel y, algunas, sobre su organización. En este último sentido, aquí sostenemos que, si bien es esencial la reforma en la asignación de recursos en los diferentes niveles educativos, estos cambios no pueden ser considerados con independencia de los aspectos sustantivos de la política educativa. Resulta crítico que el financiamiento de la educación guarde consistencia con los restantes aspectos de la política.

Considerando esta limitación, y puestos a abordar el estudio del financiamiento puede adelantarse que entre las modalidades de financiamiento destinadas al sector educativo es posible diferenciar los recursos que se destinan a las instituciones que conforman la oferta sectorial, de aquellos que se orientan a través de la demanda, por medio de los estudiantes y sus familias. En la región de América Latina los modelos dominantes son aquellos en los que los recursos son asignados a través de la oferta, en forma directa por medio de las administraciones educativas en función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos de cada institución. De todas formas, es necesario tener en cuenta algunos procesos de reforma, como la implementada en Chile para el nivel de educación básica, que incorporaron mecanismos de financiamiento orientados a la demanda.

El debate sobre el financiamiento de la educación y, en especial, sobre el rol del sector público, presenta características muy especiales cuando se refiere a la educación superior. Precisamente, este documento tiene por objeto recorrer las diferentes alternativas de ese debate poniendo especial énfasis sobre ese nivel educativo, revisando argumentos y experiencias que puedan arrojar luz sobre la discusión sobre las reformas en el financiamiento universitario de la Argentina. Para ello, por supuesto, será necesario incorporar las características y alternativas que han dominado las definiciones en este caso. De manera específica, se propone indagar sobre los aspectos vinculados con la eficiencia y la equidad en los casos donde se implementaron las reformas, y obtener aprendizajes frente a un eventual mecanismo de financiamiento con dichos elementos en el sistema universitario en Argentina.

### 1. El sistema de *vouchers* o bonos educativos para el financiamiento de la educación

Son muchas y variadas las razones utilizadas para argumentar en favor de la necesidad de intervención pública en la provisión de servicios educativos. Si bien estos servicios no pueden ser considerados como un “bien público puro” en el sentido de su imposibilidad de exclusión combinada con la inexistencia de rivalidad en su consumo (en todo caso respecto de esta rivalidad puede considerarse que la educación se comporta como bien cuasi público solo por tramos, donde el costo marginal se acerca a cero), existen importantes motivos para sostener que el mercado no llega a asignar los recursos de manera eficiente y, adicionalmente, cobran especial importancia las razones de equidad frente a la necesidad de igualar oportunidades en sociedades, en especial como la nuestra, que son muy desiguales.

Desde el punto de vista de la eficiencia, además de las características propias de la escala vinculada con el tamaño del aula (a lo que se hizo referencia en el párrafo previo), deben

considerarse las importantes externalidades que, entre otras cosas, permite la construcción de sociedades más cohesionadas con ciudadanos más educados. Adicionalmente, de especial importancia en lo que aquí se va a discutir, deben considerarse las fuertes asimetrías informativas, lo que abre un abanico de dudas sobre los beneficios de los mecanismos de mercado, dependiendo de la situación de cada sociedad. Los *vouchers* son, sin duda, uno de los aspectos más debatidos en ese sentido. A continuación, se presentará una introducción a las características generales de los bonos educativos y su aplicación a la educación universitaria.

### **1.1. Características generales de los bonos educativos**

En su versión más estricta, un bono educativo o *voucher* es un cupón que se entrega a los estudiantes o a sus padres, otorgando el derecho a ser intercambiado en una institución acreditada para obtener acceso al servicio de la educación. Luego, las instituciones educativas -que pueden ser de gestión estatal o privada- intercambian con el gobierno los *vouchers* que lograron acumular en función de los estudiantes captados, a cambio de transferencias monetarias que favorecen su financiamiento.

Una alternativa de financiamiento que se asemeja mucho al uso de *vouchers* (y se encuentra más difundida para la educación superior) es la asignación de recursos del sector público hacia las Instituciones de Educación Superior (IES) mediante el uso de fórmulas que se basan en el número de estudiantes. En este caso, las universidades reciben una suma de dinero directamente del gobierno en función de la cantidad de estudiantes matriculados.

No se trata de un esquema con una modalidad única, sino que existen varias modalidades diferentes en su formulación y efectos. En las diferentes variantes predomina la idea de que se puede mejorar la eficiencia del sistema educativo mediante la introducción de mecanismos de cuasi-mercado, pero los efectos, en especial los distributivos, son muy diferentes de acuerdo con el esquema adoptado.

Si bien se reconocen antecedentes lejanos de propuestas asociadas a los *vouchers* en Smith (1776) y Paine (1791), Barr (1998) considera el debate más moderno para distinguir dos esquemas extremos atendiendo, de manera especial, a su impacto sobre la equidad del sistema: las propuestas de Friedman (1962) de la de Jencks (1970). En el primero de los casos, el bono cubre una proporción del costo de la educación (eventualmente el promedio de las escuelas) y el resto es aportado por los padres. En el segundo, el bono cubre la totalidad del costo, sin permitir el financiamiento adicional de los padres y, eventualmente, con adicionales por parte del estado dirigidos a las escuelas brindando servicios a población con mayores necesidades.

Las ventajas atribuidas a este esquema son por el lado de la eficiencia, al aumentar la soberanía del consumidor y reducir los riesgos de manejo político. De esta manera, los padres son los que eligen el tipo de educación para sus hijos. En el extremo, esta puede estar en manos de instituciones públicas o privadas.

En sentido contrario, los detractores de este esquema argumentan que los beneficios en materia de eficiencia son discutibles ya que los padres no necesariamente están bien informados para hacer una buena elección y, en todo caso, es un factor que agrava las dificultades en materia de equidad, ya que mejora la posición relativa de los hijos de los sectores de la sociedad con mejores niveles educativos de partida y mejor informados. Por supuesto, ello dependerá del esquema adoptado, pero es claro que la segmentación que pudiera ser consecuencia de la adopción de un esquema de este tipo afectaría la cohesión social (Barr, 1998).

## 1.2. Las reformas en el financiamiento universitario

En general, los argumentos presentados se aplican a la educación básica. En cambio, contemplar este tipo de reformas para la educación universitaria debe incorporar otro tipo de consideraciones. De manera especial, debe estudiarse en qué medida se mantienen las dificultades para tomar decisiones bien informadas en la población universitaria. La literatura y experiencia referida a países desarrollados minimizan esta dificultad, ya que, por lo general, la población en edad universitaria tiene los elementos para realizar una elección informada. Básicamente, por la existencia de un desarrollo amplio de la educación secundaria. Ello no es necesariamente cierto en el caso de países en vías de desarrollo, y demanda una atención especial si se quiere discutir su aplicación a la Argentina, como se verá más adelante.

Otra línea de argumentación se relaciona con los beneficios relacionados con ser la mejor manera de atender las necesidades de la población en relación con quién, cómo y cuándo deben ser provistos los servicios. Por supuesto, aquí caben los reparos relativos a la necesidad de cumplir con objetivos y prioridades de la política educativa definida por cada estado. En consecuencia, aun cuando se puedan aceptar los beneficios de la competencia, los esquemas deben ser acompañados de una serie de complejas regulaciones que promuevan la política educativa deseada. Ello debe contemplar iniciativas destinadas a hacer frente a los excesivos costos de transacción y las eventuales barreras a la entrada de nuevos proveedores del servicio (Bailey y McCaw-Binns, 2004).

Desde la década de los años ochenta, varios países incorporaron nuevos instrumentos de asignación del financiamiento público de la educación superior. Estos buscaron, por un lado, elevar la eficiencia interna y la equidad interinstitucional en la distribución del presupuesto público partiendo de criterios objetivos y, por el otro, promoviendo reformas en la educación superior en el contexto de instituciones con alta autonomía. En términos generales, se buscó reemplazar los mecanismos inerciales y de negociación política en la asignación presupuestaria por instrumentos que incorporaran en mayor medida pautas de racionalidad económica y transparencia en la asignación. Ello incluyó disponibilidad de fondos del presupuesto público a través de la oferta, y asignaciones sobre la demanda mediante becas y créditos educativos. En el primer caso, los recursos financieros fueron distribuidos según partidas de gasto (*line-item-budgeting*) o como asignaciones globales (*block grant*). En general, la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por su sigla en inglés) y muchos de la región de América Latina utilizan la opción de distribución según partida global (Claeys-Kulik y Estermann, 2015; Brunner y Miranda, 2016), lo cual brinda más grado de libertad a las universidades para tomar decisiones internas de asignación de estos recursos.

Tras la determinación de un monto global destinado a las instituciones de educación superior, los gobiernos emplearon instrumentos para la asignación secundaria de los recursos públicos entre las universidades, tales como fórmulas y contratos. La fórmula es uno de los instrumentos que más difusión ha tenido entre los países industrializados (Burke & Serban, 1998; Claeys-Kulik & Estermann, 2015; Dougherty *et al.*, 2014; Salmi & Hauptman, 2006). Este mecanismo favorece un tratamiento semejante a las instituciones, ya que se les ofrece a todas las mismas reglas de juego, un aumento de la transparencia en la distribución de fondos públicos y la posibilidad de que los gobiernos puedan inducir a las universidades a perseguir objetivos considerados socialmente deseables respetando la autonomía (García de Fanelli, 2005).

Por el lado de la demanda, todos los países de América Latina suelen ofrecer becas y algunas deducciones fiscales a las familias para cubrir los costos de los aranceles o los gastos de

mantenimiento, especialmente de los estudiantes pertenecientes a los estratos de menores ingresos. Al mismo tiempo que solo en unos pocos casos, especialmente Chile y Colombia, se presentan desarrollos de ayuda económica vía créditos educativos.

Más recientemente, algunos países han optado por implementar préstamos estudiantiles contingentes a los ingresos (*income-based loans*). Bajo este esquema, el gobierno otorga a los estudiantes un préstamo para financiar parte o la totalidad de los costos de matrícula o incluso otros gastos como materiales, alimentos y vivienda. El repago del préstamo está vinculado a los ingresos del estudiante una vez graduado. En algunos casos, el préstamo es condonado si los ingresos del graduado no superan cierto umbral o bien, una vez transcurrido cierto plazo.

En la práctica, los préstamos estudiantiles contingentes a los ingresos son una forma de subsidio. Por un lado, los intereses que percibe el gobierno por estos préstamos son menores que el costo que le genera obtener el financiamiento. Por otro lado, el diseño de los préstamos prevé que, en muchos casos, parte o la totalidad de la deuda sea condonada.

Por último, una propuesta de financiamiento adicional que cada tanto vuelve al centro del debate sugiere solventar los gastos educativos mediante recursos provenientes de impuestos a los graduados. De esta forma, los graduados que reciben mejores ingresos en el mercado laboral como consecuencia de la incorporación de conocimiento proporcionada por el sector educativo aseguran el financiamiento para los sectores sociales que tienen ingresos más bajos.

### **1.3. La propuesta de *vouchers* para el financiamiento universitario**

Yendo un paso más allá en reformas que intentan promover la libertad de elección por parte de los estudiantes y sus familias, una alternativa consiste en financiar la prestación de esos servicios mediante la utilización de sistemas de *vouchers* o bonos educativos. El objetivo de estos sistemas es combinar las ventajas de los mecanismos de mercado con la garantía de que todos puedan obtener por lo menos la mínima cantidad de educación considerada socialmente necesaria. La asistencia por medio de *vouchers* asegura que el gasto se realice en educación siguiendo la competencia y la elección de los consumidores.

Los argumentos teóricos a favor de la implementación de *vouchers* o sistemas de “*open enrollment*” en la educación superior, donde los estudiantes se inscriben en cualquier institución y estas reciben financiamiento en base a la cantidad de alumnos que logran captar, se relacionan principalmente con facilitar a los estudiantes la elección de la institución, el programa y la modalidad de estudios y fomentar una mayor competencia entre las IES, con la expectativa de mejorar la calidad de los servicios educativos e incrementar la eficiencia. Además, la competencia entre instituciones las llevaría a adaptar sus programas a demanda, de forma de atraer un mayor número de estudiantes.

Por otro lado, la distribución geográfica de las universidades y la existencia de monopolios espaciales podría limitar la elección de los estudiantes. Más aún, en aquellas jurisdicciones con mucha demanda de inscripción por parte de los estudiantes, se deberá implementar un proceso de selección que, dependiendo del diseño del sistema, podría favorecer a las familias de mayores ingresos. Por último, podrían existir costos altos en la implementación y administración de un sistema de *vouchers* que, si se extendiera a todas las IES públicas y privadas, podría incluso aumentar el gasto público (Jongbloed & Koelman, 2000) respecto a un sistema de financiamiento a la oferta.

En ese sentido, es posible señalar una dificultad en la implementación práctica de un sistema de *vouchers* que incluya a IES públicas y privadas: si se permite que los *vouchers* sean utilizados



en instituciones privadas, se espera que se reduzca el financiamiento total a las universidades públicas, lo que tendría efectos negativos sobre estas últimas. Si, por el contrario, se elimina dicha posibilidad, algunos de los beneficios esperados de la implementación del sistema se perderían, dado que no se ampliaría la oferta para los estudiantes ni se fomentaría la búsqueda de eficiencia del sector público por la mayor competencia con universidades privadas.

Como se señaló anteriormente, el impacto del uso de *vouchers* sobre la calidad y la eficiencia dependerá del funcionamiento del propio mercado y del tipo de regulación que se fije. En materia de equidad, por su parte, estos mecanismos demandan un diseño mucho más cuidadoso y sofisticado de instrumentos para no afectar negativamente al sistema educativo y las posibilidades de acceso. Ciertamente, esas transferencias son un caso límite y especial de un rubro habitual en los presupuestos educativos que se refiere a los subsidios y transferencias desde los presupuestos públicos hacia la educación privada. Adicionalmente, y de suma importancia para el caso argentino, deben considerarse los efectos sobre el funcionamiento del sistema preexistente, los procesos de transición y los costos fiscales asociados al cambio.

En suma, puede señalarse que los *vouchers* han sido un mecanismo muchas veces propuesto y algunas utilizado para financiar la educación básica, bajo la premisa de que podría ayudar a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos asignados a la educación. Sin embargo, no es común debatir o proponer el uso de *vouchers* como política nacional para financiar la educación superior.

## **2. Experiencias internacionales de financiamiento a través de la demanda en la educación superior**

En las últimas décadas, el financiamiento mixto de la educación superior ha sido la tendencia global. Sin embargo, aún existen países en los que la provisión es pública entre los que se encuentran algunos países de América Latina (de Gayardon, 2018). El acceso a la educación superior en estos casos puede ser abierto (como es el caso de Argentina) o bien, restringido. En los sistemas con acceso restringido, los estudiantes deben superar una evaluación académica, lo que resulta un mecanismo de exclusión en detrimento de los estudiantes de contextos menos favorecidos.

El uso de *vouchers* en la educación superior es una alternativa de financiamiento público a las IES, de forma de complementar o, en un extremo, reemplazar las transferencias directas. Este mecanismo de financiamiento a través de la demanda podría promover la libre elección de los estudiantes y la competencia entre instituciones, con el objetivo explícito de promover la eficiencia.

Por otro lado, reconociendo las dificultades de proveer educación pública gratuita y de calidad en un contexto de mayor demanda por servicios de educación superior y un escenario de crecimiento económico mundial moderado, la implementación de préstamos estudiantiles busca repartir el financiamiento de la educación con el sector privado. Esto permite incrementar los ingresos de las IES, a la vez que se reconoce la preocupación por garantizar a todos los estudiantes el acceso a este nivel educativo, independientemente de su nivel de ingresos. Aquí se incluyen los préstamos estudiantiles contingentes a los ingresos (*income-based loans*).

En un intento por encontrar una clasificación de este tipo de reformas resulta importante considerar hasta qué punto la educación universitaria es total o parcialmente gratuita y, asimismo, diferenciar si se trata de introducir competencia entre instituciones públicas o entre públicas y privadas. Luego, se debe considerar si la introducción de cuasi-mercados incluye el

financiamiento mediante *vouchers* o se trata de asignar el financiamiento por cantidad de estudiantes y si se incluye la posibilidad de préstamos a los estudiantes o cupos por carrera, por ejemplo. A continuación serán ilustrados algunos de los casos más característicos.

### **2.1. Financiamiento de la educación universitaria no gratuita mediante *vouchers* que no son exclusivos para las instituciones públicas: el caso del Estado de Colorado, Estados Unidos**

Históricamente, las IES públicas del estado de Colorado recibían un subsidio general del gobierno estatal bajo una fórmula de estudiante equivalente a tiempo completo. A fines de 2004, Colorado implementó un esquema de *vouchers* para el financiamiento de la educación superior mediante la creación del Fondo de Oportunidades para la Universidad (COF, por sus siglas en inglés, *College Opportunity Fund*). El COF otorga un estipendio disponible para todos los residentes del estado para cubrir parte de sus costos de matrícula en una IES pública (y algunas privadas) de su elección. Se trata del primer (y único) caso en Estados Unidos (Ziderman, 2016).

El estipendio es una suma de dinero fija por hora, con un máximo de 145 horas para cada estudiante. Dicha suma se fija anualmente en Asamblea General y solo permite cubrir una parte del costo de la matrícula, el resto debe ser cubierto por los estudiantes. Inicialmente, se dispuso un estipendio de US\$80 por hora, equivalente a US\$2.400 por año para un estudiante a tiempo completo. Dicho monto era equivalente al nivel de asignaciones estatales de las universidades públicas de menor costo en Colorado (Western Interstate Commission for Higher Education, 2009). Actualmente, el estipendio es de USD 94 por hora para instituciones públicas o USD 47 por hora para instituciones privadas, o USD 2.820 y USD 1.410 anuales, respectivamente. En 2014 se introdujo una reforma que requiere que al menos el 52,5% del financiamiento de las IES provenga del COF (Weeden, 2015).

Algunos autores (Hillman *et al.*, 2014; Ziderman, 2016; Western Interstate Commission for Higher Education, 2009) sostienen que el programa se implementó, en buena medida, para sortear restricciones presupuestarias que enfrentaba el estado de Colorado. En 1992, una reforma constitucional introdujo la cláusula TABOR (por sus siglas en inglés, *Taxpayers' Bill of Rights*), que incluye límites sobre la recaudación de impuestos y el gasto público. Así, la recaudación anual solo puede incrementarse a un ritmo equivalente a la tasa de inflación más la tasa de crecimiento poblacional del año anterior. Cualquier aumento por encima de dicho límite debe ser devuelto a los contribuyentes. Entre 2001 y 2003, la recaudación cayó fuertemente por una reducción en el nivel de actividad, lo que afectó al financiamiento público de distintos sectores, especialmente a la educación superior (Hillman *et al.*, 2014; Hovey, 1999). En este contexto, en 2004 se creó el COF, para otorgar financiamiento directamente a los estudiantes, y no a las IES públicas, en la forma de *vouchers*. De esta forma, ya no aplican las limitaciones TABOR. Los *vouchers* podían ser utilizados en universidades públicas y en algunas instituciones privadas elegibles.

Los resultados preliminares del programa son mixtos. Hillman *et al.* (2014) señala que las instituciones con carreras de dos años se hicieron más eficientes luego de la introducción de COF (es decir, el costo medio por estudiante cayó), probablemente debido a una mayor tasa de matriculación en estas universidades, mientras que las instituciones con carreras de 4 años no registraron ganancias significativas en términos de eficiencia. Además, Hillman *et al.* (2014) sugiere que la COF tuvo un impacto negativo sobre la matriculación de estudiantes pertenecientes a minorías. Por otro lado, la evaluación de la Comisión Interestatal Occidental de Educación Superior (*Western Interstate Commission for Higher Education*, 2009) señala que el

sistema no ha logrado sus objetivos, más allá de permitir que el financiamiento de la educación superior no esté limitado por TABOR.

## **2.2. Programa de subsidios y préstamos para grupos de estudiantes con diferenciación por carrera: los casos de Australia e Inglaterra**

En **Australia**, el financiamiento público de la educación superior se realiza principalmente a través del Programa de Becas del Commonwealth (PBC). Bajo este esquema, el gobierno acuerda anualmente con las universidades elegibles (listadas en la Ley de Apoyo a la Educación Superior de 2003) un número de plazas subsidiadas, con una carga equivalente a un estudiante a tiempo completo, para cada campo de estudio. Las disciplinas son agrupadas en ocho *clusters* en función de las cuales se establece el monto del subsidio. En particular, el subsidio del Programa es mayor para agricultura, medicina, veterinaria e ingeniería e inferior para abogacía y ciencias económicas.

Inicialmente, el sistema era estricto respecto al número de plazas subsidiadas y las IES recibían una penalidad si aceptaban estudiantes subsidiados por encima del 5% de lo acordado (Kemp & Norton, 2014). Luego, el gobierno flexibilizó las condiciones progresivamente. Entre 2012 y 2017, el sistema estuvo impulsado por la demanda. Las IES podían aceptar nuevas inscripciones sin restricción (con la excepción de estudiantes de medicina) y recibir el subsidio del gobierno de acuerdo con el número de estudiantes.

Más recientemente, en 2018 y 2019 el PBC estableció un tope al financiamiento otorgado a cada IES, equivalente al nivel recibido en el año 2017. De 2020 en adelante, las IES pueden recibir más financiamiento del PBC de acuerdo con el crecimiento de la población de entre 18 y 64 años, siempre que cumplan con ciertos estándares de desempeño (Wellings *et al.* 2019).

Por otro lado, los estudiantes que reciben subsidio del PBC deben pagar una contribución definida por su IES, que tiene un tope establecido. Los estudiantes pueden optar por pagar su contribución por adelantado o bien, recibir un préstamo del gobierno y diferir el pago hacia el futuro.

En este sentido, desde 1989 existe en Australia un Programa de Préstamos para la Educación Superior. Se considera uno de los primeros antecedentes internacionales del uso de préstamos públicos para este nivel educativo (Chapman, 2016). Desde su concepción se trata de un préstamo contingente deben pagar los graduados a partir de que sus ingresos superen cierto umbral.

Actualmente, el programa HELP (*Higher Education Loan Program*) provee préstamos a los estudiantes que les permiten cubrir los costos de matrícula. Los estudiantes repagan el préstamo una vez graduados, si sus ingresos superan un umbral preestablecido. El monto de la cuota a pagar equivale a un porcentaje fijo de entre 4% y 8% de los ingresos anuales, con una alícuota creciente con el nivel de ingresos. Chapman (2016) señala que un aspecto crítico de este esquema es que las cuotas de principal son retenidas directamente por los empleadores y remitidas a la Agencia Tributaria Australiana, de forma equivalente a lo que sucede con los impuestos a la renta, y su administración ha sido relativamente sencilla.

En las últimas tres décadas, el gasto público en educación superior se ha casi triplicado en términos reales, aunque se mantuvo relativamente constante en términos del PIB (pasó de 0,88% del PIB en 1989 a 1% del PIB en 2018-2019). La mayoría de ese crecimiento se explica por los préstamos contingentes, que pasaron de representar 16% del gasto total en educación superior en 1989 a 35% en 2018-2019 (Universities Australia, 2020). En 2017, el 88% de los

estudiantes participaban del PBC y HELP. En 2021, un estudiante del PBC debía aportar 42% del costo total en promedio, mientras que el gobierno subsidiaba el 58% restante.

De Gayardon *et al.* (2019) sugiere que el programa de préstamos estudiantiles parece haber mejorado el acceso de grupos estudiantiles tradicionalmente subrepresentados, aunque las tasas de graduación de la educación superior muestran que los desafíos de equidad persisten.

En **Inglaterra**, por su parte, hasta 1998 los estudiantes de educación superior podían asistir de forma gratuita a las universidades públicas. Durante ese año se realizó una serie de reformas que incluyeron la introducción de una tasa de matriculación a cargo de los estudiantes, por un monto de hasta £1.000 al año, que debía pagarse al inicio de cada año académico.

La tasa de matriculación se modificó en distintas ocasiones como resultado de factores políticos y económicos (inflación). En particular, la Ley de Educación Superior, sancionada en 2004 y efectiva desde 2006, introdujo tres modificaciones. En primer lugar, todos los estudiantes estaban obligados a pagar la matrícula, sin importar su nivel de ingreso. En segundo lugar, se dio a las universidades la facultad de determinar el nivel de matrícula a cobrar. Por último, se fijó un límite máximo a la tasa de matrícula por estudiante, equivalente a £3.000 anuales, los cuales se ajustarían con la tasa de inflación, con un tope de £9.000 desde el año 2012 en adelante. Actualmente, la tasa de matrícula máxima equivale a £9.250 (aunque varía entre distintas carreras), y está sujeta a los ingresos familiares del estudiante, quedando exentos del pago aquellos cuyo ingreso fuera inferior a £21.000 anuales.

En Inglaterra, los préstamos estudiantiles constituyen la principal herramienta de financiamiento directo del gobierno para estudiantes del nivel superior. Hay dos modalidades: los préstamos para cubrir total o parcialmente el costo de la matrícula y los préstamos de mantenimiento, para cubrir el costo de vida de los estudiantes. En el primer caso, el gobierno gira los fondos directamente a la IES, mientras que, en el segundo, los fondos son depositados por el gobierno en una cuenta bancaria del estudiante al comienzo de cada semestre. El monto del préstamo de mantenimiento depende de la situación de vivienda del estudiante (si vive solo o con sus padres, en la ciudad de Londres o fuera, si se fue a hacer un intercambio al exterior o si tiene 60 años o más al momento de iniciar su carrera).

Estos préstamos generan un interés pequeño y se cancelan en cuotas luego de que el estudiante se gradúe y logre obtener ingresos superiores a un nivel preestablecido, que depende del momento de inicio de los estudios y la modalidad. Los pagos de capital son un porcentaje fijo de los ingresos de los graduados (9%). De igual forma que en Australia, los repagos de capital son recaudados por la Agencia Tributaria del Reino Unido principalmente mediante retenciones que realizan los empleadores sobre el salario de los graduados. La deuda expira a los 30 años, por lo que muchos graduados no pagan la totalidad del préstamo.

Algunos estudios muestran que la participación y graduación de los estudiantes, así como los indicadores de participación laboral de los graduados provenientes de familias de bajos ingresos no se vieron afectados negativamente por los cambios.

Azmat & Simion (2017) señala que las reformas de 2006 y 2012 -que modificaron la tasa de matrícula que pagan los estudiantes- redujeron levemente la participación: el aumento de £1.000 a £3.000 redujo la participación en 0,7%, mientras que el cambio posterior, de £3.000 a £9.000, tuvo un efecto negativo no significativo. Sin embargo, el autor destaca los grandes ahorros desde el punto de vista fiscal. Murphy *et al.* (2017) concluye que la introducción de tasas de matriculación a cargo de los estudiantes ha permitido incrementar la calidad y equidad en la educación superior inglesa, así como también la participación.

National Audit Office (2017) señala que el sistema no logró la reducción de los costos que se esperaba por la mayor competencia: en 2016, 86 de las 90 universidades más importantes cobraban la tasa de matrícula máxima para todos sus cursos (£9.000). En este sentido, se señala que los estudiantes utilizan el monto de la matrícula como un indicador de la calidad de la educación en cada IES, por lo que las universidades tienen bajos incentivos a reducirla por el temor a ahuyentar a potenciales nuevos estudiantes.

Por otro lado, se estima que entre el 40% y 45% de los graduados no lograrán repagar la totalidad de sus deudas (National Audit Office, 2017). Crawford y Jin (2014) sostienen que el sistema resulta regresivo: la educación superior, a la que asiste solo cerca del 50% de los estudiantes que se graduaron del secundario con mayores ingresos, se financia principalmente con impuestos generales (Azmat & Simion, 2017).

### **2.3. Financiamiento de la educación universitaria no gratuita mediante préstamos estudiantiles: el caso de Colombia**

El gasto público en educación superior en Colombia se realiza a través de transferencias a la oferta (mediante transferencias directas del gobierno nacional) y subsidios a la demanda.

El financiamiento a la demanda de educación superior busca facilitar el acceso de los egresados de la educación media y garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema. Para ello, el ICETEX<sup>1</sup> otorga préstamos y subsidios a los estudiantes. En todos los casos, el acceso y las condiciones de financiamiento están condicionados al desempeño académico de los estudiantes.

Existen diversas modalidades de préstamos del ICETEX a las que pueden aplicar los estudiantes en términos de plazo y alcance. Mediante la línea de crédito de corto plazo, los estudiantes deben repagar la totalidad del préstamo antes de graduarse. Con la línea de mediano plazo, los estudiantes pueden optar por diferir entre 40% y 70% del préstamo hasta el momento de finalización de sus estudios, por un período igual al financiado. Por último, la línea de créditos de largo plazo da a los estudiantes la opción de repagar entre el 75% y el 100% del préstamo una vez culminados sus estudios, por un período hasta el doble del tiempo financiado. Esta última línea de créditos solo está disponible para los estudiantes de menores ingresos.

La tasa de interés varía en cada modalidad, desde un mínimo de 0% real para el financiamiento de largo plazo hasta un máximo de 9% real para las líneas de mediano plazo.

Además, en cada caso se presentan opciones respecto a los gastos financiados, que pueden incluir: i) el costo de la matrícula, (ii) giros adicionales, por rezago o doble titulación, por ejemplo, y iii) crédito de sostenimiento, para cubrir los costos de alojamiento, transporte, servicios de conexión a internet, materiales y otros. El monto del crédito de sostenimiento varía

---

<sup>1</sup> El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) es una entidad creada en 1950 para facilitar el acceso a la educación superior, en particular de la población con buen desempeño académico menos favorecida, a través del otorgamiento de créditos de largo plazo y en condiciones más favorables que las del mercado. En menor medida, ICETEX da apoyo a colombianos que estudian en el exterior. El ICETEX se financia con recursos propios (provenientes del reembolso de los créditos y de préstamos de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial), recursos provenientes del Presupuesto Nacional (39% del total en 2015), con recursos provenientes de alianzas estratégicas con otras entidades públicas y otros Fondos (Salazar *et al.*, 2016).

entre uno y ocho salarios mínimos legales vigentes por semestre. Se trata de un monto fijo que se actualiza anualmente por inflación. Adicionalmente, algunas poblaciones vulnerables con muy buenas calificaciones pueden recibir condonaciones de capital sobre el saldo deudor de su crédito una vez que se gradúen.

La cobertura del ICETEX ha crecido de forma sostenida en los últimos años. Entre 2000 y 2015, la proporción de estudiantes en IES beneficiarios del programa pasó de 5,2% a 20,8% del total. En el mismo período, el número de beneficiarios pasó de menos de 38.000 estudiantes a más de 635.000 (Salazar *et al.*, 2016). La financiación está fuertemente focalizada hacia los estudiantes de menores ingresos: 88% del total otorgado y 92% de los préstamos vigentes se dirigieron a estudiantes de estratos<sup>2</sup> bajos (1, 2 y 3) (Salazar *et al.*, 2016).

Por otro lado, Salazar *et al.* (2016) señalan que a pesar de que la tasa de interés para los estudiantes de estratos bajos es reducida, la relación entre la deuda acumulada y el ingreso esperado de un recién graduado es alta en relación con otros países, probablemente debido al bajo ingreso per cápita de Colombia.

#### **2.4. Financiamiento de la educación universitaria no gratuita mediante subsidios para grupos de estudiantes: el caso de Chile**

En Chile, 59% de los recursos de la educación terciaria provienen del sector privado (mayor al 30% que presentan los países de OCDE) (OCDE, 2021).

Tras un largo período de movilizaciones estudiantiles reclamando la gratuidad de la educación superior, en 2018 se aprobó la Ley 21.091 de Educación Superior. Allí se estableció que los estudiantes de los seis primeros deciles de ingresos que asistan a una institución adscrita no deben pagar los aranceles y derechos básicos de matrícula. Además, se determinó la extensión gradual de la gratuidad hacia la universalidad, en la medida en que se registre un incremento en los ingresos fiscales de largo plazo.

El financiamiento se entrega directamente a las IES, de acuerdo con la cantidad de estudiantes beneficiarios, por un monto equivalente a un arancel regulado. El beneficio para el estudiante aplica durante la duración nominal de la carrera. Además, para los estudiantes que aún no están cubiertos por la gratuidad, se establecen límites a los aranceles que pueden exigir las universidades, equivalentes a 1,4 del arancel regulado para los estudiantes del decil 7 y 1,6 veces el arancel regulado para los estudiantes de los deciles 8 y 9. Por último, los estudiantes del decil 10 deben pagar el arancel que determine la IES a la que asisten, sin restricciones. El Ministerio de Educación determina el número de plazas para nuevos inscriptos que puede ofrecer cada IES.

La Contraloría General de la República (2017) señaló que los aranceles regulados fijados por el Ministerio de Educación son inferiores a los que percibían las IES previo al cambio normativo. Los ingresos de las IES se redujeron \$17.200 millones como resultado de la introducción de los aranceles regulados. Cerca de 262.000 estudiantes se beneficiaron de la gratuidad, que representaron 44,5% del total de estudiantes (CGR, 2017).

El cambio normativo generó un gasto equivalente a \$674.000 mil millones, y el 35,9% correspondió a universidades estatales. Si bien el objetivo fue garantizar el libre acceso a la educación superior para todos los ciudadanos, algunos estudios muy preliminares (Arzola,

<sup>2</sup> Según el Departamento de Planeación Nacional, los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas o los predios son seis: el estrato 1 significa Bajo-bajo. El estrato 2 significa Bajo. El estrato 3 significa Medio-bajo.

2021) indican que, en su primer año de implementación, la gratuidad no logró mejorar el acceso inmediato de las poblaciones más vulnerables.

### **2.5. Sistema gratuito, becas o préstamos para cubrir gastos adicionales: los casos de Suecia e Irlanda**

En **Suecia** las IES se financian principalmente con subsidios del gobierno. Los subsidios se distribuyen en base a dos componentes: (i) la cantidad de estudiantes a tiempo completo registrados en cada institución y, en menor medida, (ii) los créditos obtenidos por los estudiantes. El monto del subsidio también depende del campo de estudio. Por ejemplo, ingeniería y tecnología reciben más financiamiento que las ciencias sociales. El gobierno establece anualmente un límite al financiamiento otorgado para los cursos y programas de cada IES. En 2020, el gasto en educación superior representó 1,57% del PIB (Lundh, 2021).

Los ciudadanos y residentes que cursan sus estudios superiores en Suecia no deben pagar tarifas ni contribuciones. Además, la mayoría de los estudiantes reciben apoyo financiero del gobierno para cubrir parte de sus gastos de vida, para lo cual deben cumplir ciertos requisitos mínimos de desempeño y tener menos de 60 años. La ayuda financiera se otorga mediante becas o préstamos blandos, que se repagan en un plazo de 25 años o antes de que la persona cumpla 60 años. El monto depende de la modalidad de estudio (parcial o a tiempo completo), la cantidad de semanas de estudio y los ingresos del estudiante.

Por su parte, en **Irlanda**, los estudiantes de educación superior no están sujetos al costo de la matrícula desde 1996. Sin embargo, deben pagar una contribución, para cubrir costos adicionales como exámenes y servicios estudiantiles. El monto de la contribución estudiantil se ha incrementado gradualmente hasta alcanzar los €3.000 por año. El pago de la contribución está sujeto a los ingresos familiares de los estudiantes.

En la práctica, el gobierno cubre la contribución de casi el 50% de los estudiantes a tiempo completo (Chapman & Doris, 2018). Por otro lado, el sistema de becas para estudiantes es el principal mecanismo de apoyo financiero a estudiantes a tiempo completo y el Apoyo Universal al Estudiante Irlandés (*Student Universal Support Ireland -SUSI-*) es el ente encargado de administrarlo. El sistema de becas se compone de dos elementos: el pago de la contribución del estudiante y una beca de manutención, para cubrir el costo de vida. La beca de manutención depende del tamaño de la familia y su nivel de ingresos.

### **3. Características del financiamiento de la educación superior en la Argentina**

La Ley de Educación Superior (Ley 24.521) sancionada en 1995 establece que “El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales” En el marco de dicho mandato, el financiamiento a cargo del Estado hacia las universidades en la Argentina se orienta a la oferta. La única parte del presupuesto público que se liga a la demanda está compuesta por un monto para becas destinadas a los estudiantes de menores recursos, cuyo objetivo es facilitar el pago de algunos costos individuales (materiales, apuntes, libros, comida, transporte o vivienda) y de los costos de oportunidad (ingresos no obtenidos por los alumnos debido a que el estudio impide o disminuye las horas disponibles para trabajar).

Según se resume en Doberti, J., Gabay, G. y Levy, M. (2020) el sistema universitario argentino busca ser lo más inclusivo posible a través de la supresión de toda barrera a la entrada y, en consecuencia, no existen aranceles ni exámenes de ingreso. Además, existen algunas becas

estudiantiles para cubrir algunos costos no institucionales y de oportunidad. Por lo tanto, en teoría, podría pensarse en un sistema que elimina los obstáculos de origen para el acceso a la educación superior y el egreso dependería solo del esfuerzo o de la capacidad de los estudiantes. Sin embargo, la realidad dista mucho de la situación planteada y se puede observar una segmentación social marcada en el acceso y la permanencia en la universidad, por lo cual el financiamiento público tiene un sesgo hacia los sectores de mayores ingresos.

En el conjunto de la educación superior, la tasa bruta de escolarización es del 67,2% en el quintil de mayores ingresos y del 28,6% en el quintil de menores ingresos (Suasnábar, C. y Rovelli, L., 2016). Esto no es consecuencia del diseño del aporte público sino, centralmente, de las disparidades socio-económicas de la Argentina que, en los niveles educativos previos, producen una segmentación social irreversible para la Universidad. Entre un tercio y la mitad de los alumnos no culmina el nivel secundario y entre quienes lo finalizan están sobre-representados los mayores quintiles de ingresos, por lo cual de entrada la universidad recibe a un alumnado en el que predominan los sectores medios y altos.

Otro factor que contribuye a la segmentación social es la diferencia en el capital cultural de las familias, que se distribuye en forma muy desigual y está asociada al capital económico. Se ha corroborado empíricamente el fuerte aporte positivo, para el egreso, de la presencia de graduados universitarios en la familia del estudiante, lo cual resulta mucho más frecuente en las familias de mayores ingresos. En tal sentido, las decisiones de seguir estudios superiores, de no trabajar (o trabajar menos horas) para poder dedicar mayor tiempo al estudio y la inserción laboral en puestos de trabajo asociados a la carrera estudiada, están fuertemente relacionadas con la posición social del estudiante y favorecen a los sectores de mayores ingresos.

En cuanto a la distribución entre la universidad pública y privada, existe una segmentación socio-económica con un mayor ingreso promedio en los estudiantes que asisten a este último sector, en una situación verificada en todas las regiones del país. Esta disparidad es un factor determinante, si bien no el único porque intervienen también aspectos histórico-políticos, del financiamiento estatal exclusivamente direccionado a la universidad pública.

Más allá de las desigualdades notorias en el financiamiento por niveles socio-económicos, debe tenerse presente que el sistema universitario argentino muestra una tendencia inclusiva de los estudios. En el inicio del período considerado, en el año 1993, el quintil de menores ingresos participaba con un 10% y el quintil de mayores ingresos con un 38% de los estudiantes universitarios, mientras que en el año 2010 esos porcentajes eran del 22% y 67% respectivamente y en el año 2017, último dato disponible, del 28% y del 67% respectivamente.

Esto expone una trayectoria hacia la masificación de los estudios superiores que tendería a una mayor igualdad, puesto que el estrato de menores ingresos aumentó desde el inicio del período un 181% su participación mientras que el de mayores ingresos lo hizo un 75%. En síntesis, la foto actual muestra una fuerte desigualdad, pero la “película” va hacia una reducción de esa situación.

Más allá de la composición del estudiantado universitario en términos de los estratos socio-económicos que lo integran, la educación superior es una de las escasas herramientas, y la de mayor potencia, para la movilidad social ascendente de los sectores medios y bajos de la sociedad. En consecuencia, si bien sería deseable una mayor presencia en la universidad de estos sectores, eliminar la barrera económica a través de la gratuidad constituye un elemento tendiente al ascenso social en una sociedad que, por su desigual distribución de patrimonios, ingresos, contactos sociales y acceso al mercado laboral, tiene a la educación como uno de los pocos instrumentos igualadores.



En relación con el tipo de gestión de las instituciones, puede señalarse que el financiamiento público del sistema universitario está en más de un 99% destinado a las instituciones estatales. A diferencia de lo que ocurre en los restantes niveles educativos, la Universidad privada no cuenta con subsidios para sus planteles de personal y se financia básicamente con los aranceles que abonan sus estudiantes. Solamente existen aportes para las instituciones de gestión privada para el financiamiento de proyectos de investigación, pero los montos involucrados representan una fracción ínfima del costo de estas entidades.

Desde un punto de vista geográfico el presupuesto público universitario tiene una presencia en todas las jurisdicciones del país, ya que en las 23 provincias y en la CABA hay al menos una institución con sede del Rectorado asentada en cada lugar. La mayoría de las universidades nacionales tiene un ámbito de actuación esencialmente limitado a una provincia, pero existen algunas excepciones como la UN del Comahue, con sedes en Neuquén y Río Negro, la UN del Nordeste, con sedes en Corrientes y el Chaco o, en el caso extremo, la Universidad Tecnológica Nacional con sedes en 13 jurisdicciones.

Las universidades privadas tienen una presencia en la mayoría de las provincias, pero están sobre-representadas en las jurisdicciones con mayores centros urbanos del centro del país, como la CABA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Además, no hay instituciones privadas con sedes del Rectorado en 12 provincias, ubicadas especialmente en el noroeste, noreste y en toda la Patagonia (estas provincias son Jujuy, Catamarca, Formosa, Chaco, La Rioja, San Luis, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). El sistema de financiamiento del sector privado, dependiente en su mayor parte de los aranceles estudiantiles, es el factor explicativo más relevante de esta distribución espacial. Hay varias instituciones con pequeños espacios en otras jurisdicciones como la UBA que tiene dependencias pequeñas en la Provincia de Buenos Aires, Neuquén y Jujuy o la UN de Cuyo, que tiene una sede en la Provincia de Río Negro.

Cabe señalar que las instituciones universitarias tienen su presencia en las ciudades medianas o grandes del país, pero no poseen asiento en las urbes pequeñas o en los pueblos. Esto se debe a que la presencia educativa de nivel superior exige una masa crítica de docentes, investigadores e infraestructura de bibliotecas y laboratorios que sería muy difícil de financiar en todas las ciudades. Además, al ser adultos los estudiantes, resulta posible y económicamente más eficiente su movilidad que la oferta en cada urbe. Esto difiere con lo que ocurre en los restantes niveles del sistema educativo que están obligados a tener una presencia en todos los pueblos e, incluso, en el campo a través de la educación rural.

Finalmente, cabe señalar que la educación a distancia es un fenómeno que agrupa a un número pequeño pero creciente de alumnos. En esta modalidad tiene una presencia muy importante el sector privado y se rompe la tradicional relación entre los estudiantes y la universidad asentada territorialmente en una ubicación, ya que por medios virtuales una institución puede tener el Rectorado y sus facultades en una jurisdicción, pero dictar carreras en cualquier lugar del país. Esta situación si bien arroja algunas dudas sobre el rigor de la enseñanza sin una presencia física permanente, debe mirarse con atención porque implica una dinámica diferente a la tradicionalmente observada. En ese sentido, la pandemia de COVID19 experimentada desde marzo de 2020 en adelante y los confinamientos establecidos para mitigar sus efectos, implicaron rápidas adecuaciones del sistema hacía regímenes virtuales o híbridos que generaron aprendizajes y están siendo objeto de evaluación por parte de las universidades. Algunas instituciones favorecieron la vuelta a la presencialidad permitiendo la inclusión de herramientas virtuales asincrónicas y sincrónicas, combinadas con actividades presenciales que deberán ser evaluadas en los próximos años para definir formatos posibles de enseñanza-aprendizaje que garanticen el sostenimiento de la calidad educativa.

### 3.1. ¿Cómo se asigna el presupuesto universitario?

La elaboración del Presupuesto Nacional comienza con el pedido del Ministerio de Economía a las universidades nacionales para que eleven sus necesidades de recursos para el año siguiente, discriminando entre las que se encuadran en los “techos presupuestarios” que el Ministerio establece y los fondos adicionales solicitados para atender situaciones específicas. Posteriormente, el Ministerio de Economía, como representante del Poder Ejecutivo, elabora el Proyecto de Presupuesto Nacional que resulta elevado al Congreso antes del 15 de septiembre de cada año, según lo establece el mandato constitucional. En general el pedido de las casas de altos estudios tiene muy poco efecto práctico porque los montos consignados tienen un alto componente inercial, dado el elemento mayoritariamente salarial involucrado, y los montos adicionales se consignan en función de parámetros objetivos de necesidades y de prioridades políticas establecidas por las máximas autoridades del Ministerio de Educación de la Nación.

El Proyecto de Presupuesto es luego tratado en el ámbito del Congreso de la Nación, que es el poder del estado que finalmente toma la decisión sobre la cuantía del presupuesto universitario y su distribución. Sin embargo, en su tratamiento intervienen varios actores sociales que buscan alterar la formulación contenida en el Proyecto inicial. Los gobernadores de las provincias suelen tener un interés por lograr una asignación mayor para las instituciones de sus territorios, el Consejo Interuniversitario Nacional trata de lograr mayores recursos para el sistema en su conjunto, los representantes de cada universidad intentan obtener montos incrementales y los sindicatos también pretenden partidas específicas. La decisión final es tomada por el Congreso de la Nación, pero no debe subestimarse el rol de los actores sociales involucrados y, menos aún, el del Poder Ejecutivo.

Dentro de la asignación hay montos que se distribuyen directamente hacia las instituciones y otros que son asignados durante el ejercicio a través de Resoluciones de la Secretaría de Políticas Universitarias, y la división entre ambos tipos de partidas suele responder al criterio marcado por el Ministerio de Educación en el Proyecto de Presupuesto.

La asignación del presupuesto universitario entre las distintas universidades sigue tres criterios básicos:

- Los montos percibidos en el pasado. Debido a que detrás del presupuesto de cada institución existen trabajadores con estabilidad de derecho (por la figura del empleado público consagrada en la Constitución Nacional) o de hecho (por la presión sindical), existe una inercia significativa en los recursos otorgados a cada casa de altos estudios. Al menos el 85% del presupuesto del sistema universitario se dedica al pago de sueldos y existen otros gastos inelásticos como las tarifas de servicios públicos, limpieza, seguridad, etcétera. En consecuencia, ante una estructura de costos tan rígida, el presupuesto de cada universidad lógicamente no puede variar en forma considerable anualmente.
- El modelo de pautas presupuestarias del CIN (Doberti, 2018). Este modelo es un conjunto de fórmulas que, a partir de un grupo de indicadores básicos de cada universidad (estudiantes, oferta académica, investigadores, infraestructura, etcétera), determina una distribución estándar entre las casas de altos estudios. Si bien el monto distribuido por estos parámetros anualmente es muy limitado, en forma acumulada ha determinado alrededor de un cuarto del presupuesto de las instituciones.
- La discrecionalidad de los decisores. Tanto en la elaboración del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, como en la sanción por parte de los legisladores y la ejecución de las partidas no asignadas previamente a cada universidad por parte del Poder

Ejecutivo, existió un componente discrecional para fortalecer presupuestariamente a instituciones con problemas puntuales o con un alineamiento político con los gobernantes. Estos fondos, si bien de escasa cuantía con respecto al total erogado, tienen gran importancia porque al ser de libre disponibilidad, no asociados a gastos históricos, proveen a los Rectores de un mayor margen de maniobra para llevar a cabo nuevas iniciativas.

En períodos de alta inflación como los experimentados de manera recurrente en el país, la ejecución presupuestaria del crédito ejecutado al final del año puede variar significativamente con respecto al inicialmente disponible, en gran medida como efecto de los aumentos salariales concedidos durante el año. Como estos incrementos no fueron iguales entre escalafones (docente, no docente y de autoridades superiores), dedicaciones y categorías, la asignación entre universidades pudo variar a lo largo de los años en función de la distribución del personal entre estas variables. Sin embargo, básicamente, se observa una distribución constante entre las distintas instituciones (excepto por la creación de nuevas universidades) debido a que el primer componente, el presupuesto histórico, es el que predomina en la distribución entre las universidades nacionales. El presupuesto nacional asignado al sistema universitario nacional para 2021, último año con ejecución de devengado completa al momento de elaboración de este documento, puede clasificarse en los programas presupuestarios y actividades que se detallan en el siguiente cuadro.

**Presupuesto asignado al Sistema Universitario Nacional. Año 2021.**

Ejecución devengada al cierre del año, montos expresados en millones de pesos.

Jurisdicción	Programa	Actividad presupuestaria	Millones de \$		Estructura porcentual
Ministerio de Educación	26. Desarrollo de la Educación Superior	1. Conduccion, Gest ion y Apoyo a las Políticas de Educacion Superior	237,9	317.898,3	0,1%
		11. Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUNDAR)	9.610,3		3,0%
		12. Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	170.829,0		53,6%
		13. Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente	96.934,0		30,4%
		14. Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario	26.309,0		8,2%
		15. Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	5.201,1		1,6%
		16. Fortalecimiento de la Ciencia y la Tecnica en Universidades	1.770,6		0,6%
		17. Desarrollo de Proyectos Especiales	642,1		0,2%
		23. Desarrollo de Institutos Tecnologicos de Formacion Profesional	2.244,3		0,7%
		24. Promocion de Carreras Estrategicas	3.620,0		1,1%
		25. Fortalecimiento de la Actividad Extension Universitaria	500,0		0,2%
CONEAU	16. Evaluacion y Acreditacion Universitaria	385,6	385,6	0,1%	
Fundación Miguel Lillo	16. Investigacion de la Flora, Fauna y Gea	641,9	641,9	0,2%	
<b>TOTAL</b>				<b>318.925,8</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del portal de Presupuesto Abierto elaborado por el Ministerio de Economía de la República Argentina (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>)

**3.2. ¿Qué innovaciones se introdujeron en las décadas recientes para la asignación de los recursos?**

Las formas de establecer los fondos del Tesoro Nacional para las instituciones educativas que constituyen el sistema universitario nacional y luego canalizarlos hacia ellas han sido diversas. Doberti, Gabay y Levy (2020) clasifican las innovaciones elaboradas para dicha asignación, destacando los siguientes mecanismos:

1. Asignación en bloque (*“block grant”*). Esto consiste en una suma global que cada institución asigna a sus distintos programas y dependencias en función de las prioridades que establezcan sus autoridades. A diferencia de lo que ocurre con los Ministerios de la administración pública nacional, cuyos presupuestos están previamente asignados según la apertura del clasificador presupuestario (*“line ítem budgeting”*), en las universidades nacionales la propia organización decide el destino de los recursos. Esto otorga una mayor responsabilidad y autonomía a la organización, que debe negociar internamente la suma para cada dependencia e internalizar las restricciones de fondos.

2. Fondos de asignación específica. En algunos casos (Programas de mejoramiento de determinadas carreras o de infraestructura) el Ministerio de Educación ha transferido fondos a las universidades con una asignación específica para determinados Programas. En estos casos, las casas de altos estudios han sido ejecutoras de fondos con un destino preconcebido y debieron realizar posteriormente la rendición de cuentas de la ejecución en función de la finalidad para la cual fueron recibidos.
3. Contratos-programa. Constituyen un instrumento utilizado por el gobierno para promover comportamientos en las universidades (García de Fanelli, 2008). A través de un convenio firmado entre el Ministerio de Educación y la institución se negocia el accionar que debe tener la casa de estudios como contrapartida al uso de fondos. En general, se supone que la propia institución debe realizar previamente un diagnóstico de sus debilidades y un plan de desarrollo institucional a partir del cual se establecerán espacios de mejora que el contrato buscará lograr. Además, esta herramienta permite alinear el comportamiento institucional en función de un acuerdo con un ente externo que obliga a la universidad a usar los fondos de determinada forma, fortaleciendo la capacidad de las autoridades para ejecutar programas ajenos a la inercia institucional y limitando las demandas de los distintos actores sociales.
4. El uso de fórmulas. La resultante de la aplicación de indicadores a través de fórmulas, es un mecanismo que determina los fondos que serán transferidos. La resultante de las fórmulas se puede usar de formas variadas, para fondos generales o particulares, a través de montos de libre disponibilidad o con un destino específico.
5. Fondos competitivos. En algunos casos, especialmente en fondos para la investigación, se establecieron mecanismos competitivos a través de los cuales las distintas universidades realizan presentaciones y aquellas seleccionadas como de mejor calidad obtienen el financiamiento. El beneficio de este criterio es que se maximiza el producto de la inversión a través de la elección de los prestadores más capacitados. Por el contrario, la crítica esgrimida es que se potencia a las instituciones con mayor trayectoria porque al tener un mayor desarrollo pueden presentar proyectos con mayores antecedentes, impidiendo el acceso a las nuevas instituciones y ensanchando las brechas relativas existentes. Por ello, en algunos casos, se han establecido cupos para generar un equilibrio regional en la distribución de estos fondos.
- 6.

#### **4. Lecciones aprendidas y riesgos eventuales. Impacto de la introducción de un esquema de *vouchers* en la educación universitaria argentina.**

Para analizar los potenciales impactos de la introducción de un esquema de *vouchers* en la educación universitaria argentina en primer lugar es importante señalar que en la práctica internacional estos bonos han sido considerados como alternativa para financiar la educación básica. En cambio, no es común el uso de *vouchers* como política nacional para financiar la educación superior. A continuación, se presentan algunas recomendaciones a partir de los argumentos y experiencias recogidos a lo largo de este documento.

##### **4.1. Los beneficios de los *vouchers* para el financiamiento de la educación básica son muy discutibles**

En efecto, su introducción en diferentes países estuvo centrada en la educación básica, con el objeto de mejorar la eficiencia del sistema escolar mediante la introducción de mecanismos de

cuasi-mercado, desatendiendo sus impactos distributivos. Los defensores de esta alternativa confían en que con su introducción se fortalece la soberanía del consumidor, se fomenta la competencia y se reducen los riesgos de manejo político. En sentido contrario, existen argumentos que discuten los beneficios en materia de eficiencia, ya que los padres no necesariamente están bien informados para hacer una buena elección, existen restricciones a la movilidad que restringen la competencia, y la inflexibilidad a la baja de ciertos gastos salariales en un sector muy corporativizado atenta contra la adaptación de las instituciones educativas necesarias en el proceso.

De cualquier manera, aun cuando se puedan aceptar los beneficios de la competencia, los esquemas deben ser acompañados de una serie de complejas regulaciones que promuevan la política educativa deseada. Ello debe contemplar iniciativas destinadas a hacer frente a los excesivos costos de transacción y las eventuales barreras a la entrada de nuevos proveedores del servicio.

Adicionalmente, atendiendo al impacto sobre la equidad, en sociedades desiguales y segmentadas los *vouchers* implican una profundización de las diferencias, generando una orientación del uso del presupuesto público para subsidiar a los sectores sociales más favorecidos y afectando potencialmente a la cohesión social.

#### **4.2. La aplicación a la educación superior debe tener en cuenta la situación particular de cada caso**

Los problemas de información se presentan de una manera muy diferente en relación con la educación universitaria. En teoría, se podría asumir que los alumnos luego de finalizada la escuela secundaria tienen acceso a información para hacer su elección. Esa característica dependerá de la calidad de la educación secundaria en cada país. Por ejemplo, frente a dificultades en el desempeño en la educación secundaria es necesario identificar las capacidades de elección que tendrán los estudiantes para tomar decisiones bien informadas frente a las instituciones universitarias. Obviamente estas dificultades no son exclusivas de la implementación de un sistema de financiamiento a través de la demanda, pero al mismo tiempo si se desconocen las mencionadas dificultades dichas diferencias pueden ampliarse.

Adicionalmente, Bekhradina & Massy (2009) introdujo otro tipo de reparo al señalar que las características propias de la educación superior y la presencia de externalidades positivas asociadas a ella hacen que la reducción del costo por estudiante no redunde necesariamente en un beneficio para la sociedad. Dicho de otro modo, lograr que un estudiante universitario se gradúe a un menor costo que otro no hace necesariamente al primero mejor que el segundo.

En el caso de adoptarse el sistema de *vouchers*, uno de los aspectos fundamentales a determinar es si se incluye únicamente a las IES públicas o si admite también a las IES privadas. En el primer caso, algunos de los beneficios privados del sistema se perderían: no aumentaría la oferta disponible para los estudiantes ni se fomentaría la mayor eficiencia en el sector público por la falta de competencia con las IES privadas. En el segundo caso, si se permite que los *vouchers* sean utilizados en instituciones privadas, es de esperar que se reduzca el financiamiento total a las universidades públicas, atentando sobre la calidad educativa en este sector.

Por otro lado, también son claves las condiciones de acceso al programa. Si el acceso es libre, entonces puede haber una gran variabilidad en el financiamiento que recibe cada IES a lo largo del tiempo, con su impacto sobre la calidad educativa. A su vez, sería difícil predecir la evolución del gasto público en educación superior. Si, por el contrario, se tratara de un esquema con restricciones de acceso, los estudiantes de contextos más vulnerables podrían ser

excluidos del sistema. En este sentido, cabe recordar el caso australiano, donde el financiamiento que puede recibir cada IES se ajusta anualmente por el crecimiento poblacional. Pero, incluso esta solución podría no ser útil para su aplicación en Argentina, dado el magro crecimiento económico de los últimos años y la persistencia del déficit fiscal.

### **4.3. La aplicación a la educación superior debe considerar el peso relativo y las posibilidades de financiamiento en cada institución**

En materia de financiamiento a través de la demanda los pocos casos con experiencia en educación superior disponibles muestran situaciones de financiamiento mediante *vouchers* que pueden utilizarse en instituciones públicas o privadas; de programas de subsidios y préstamos para grupos de estudiantes con diferenciación por carrera; de financiamiento a través de préstamos estudiantiles; mediante subsidios para grupos de estudiantes; y a través de becas o préstamos para cubrir gastos adicionales en sistemas financiados mediante la oferta.

La experiencia recogida señala que con relación a la educación superior, en algunos casos, tras la determinación de un monto global destinado a las instituciones, los gobiernos emplearon instrumentos para la asignación secundaria de los recursos públicos entre las universidades, tales como fórmulas y contratos. Estos mecanismos favorecen un tratamiento semejante a las instituciones, ya que se les ofrece a todas las mismas reglas de juego, un aumento de la transparencia en la distribución de fondos públicos y la posibilidad de que los gobiernos puedan inducir a las universidades a perseguir objetivos considerados socialmente deseables respetando su autonomía.

La determinación de niveles o proporciones por instituciones educativas permitiría, por ejemplo, fortalecer la oferta en zonas geográficas con menor desarrollo relativo o con menor densidad demográfica que presenten oportunidades estratégicas para invertir en educación superior de ciertas disciplinas o áreas de interés social. A su vez, mediante la planificación a través de la oferta pueden considerarse otras fuentes de financiamiento disponibles para cada institución que reduzcan las necesidades de acceso a recursos públicos.

### **4.4. Existen otras innovaciones en el financiamiento de la educación superior que muestran mayor impacto**

Aproximándonos a la demanda, todos los países de América Latina suelen ofrecer becas y algunas deducciones fiscales a las familias para cubrir los costos de los aranceles o los gastos de mantenimiento, especialmente de los estudiantes pertenecientes a los estratos de menores ingresos. Al mismo tiempo que solo en unos pocos casos, especialmente Chile y Colombia, se presentan desarrollos de ayuda económica vía créditos educativos.

Adicionalmente, se deben tener en cuenta las interacciones entre el financiamiento de la educación superior y el ciclo económico. Por un lado, en contextos de bajo crecimiento, los jóvenes encuentran dificultades para incorporarse al mercado laboral y, por lo tanto, tienden a dedicarse a estudiar. Es decir, en épocas de crisis aumenta la demanda por educación superior gratuita. Por otro lado, en esta fase del ciclo, disminuyen los recursos del sector público para financiar el gasto en educación superior. En ausencia de algún mecanismo de corrección, esto podría tener efectos adversos sobre la calidad educativa.

#### **4.5. Necesidad de incorporar financiamiento complementario y la situación social de los estudiantes**

Como se ha visto, incluso en aquellos países en los que los estudiantes no deben pagar el costo de la matrícula (o solo deben pagar un costo muy bajo), no necesariamente se alcanzan mejores resultados en términos de acceso, permanencia o equidad entre los estudiantes. Reconociendo esta dificultad, algunos países como Suecia e Irlanda han avanzado en la implementación de herramientas que permitan financiar otros gastos asociados con asistir a una universidad (vivienda, conexión a internet, gasto en transporte, libros y otros), de forma de facilitar el acceso y permanencia de los estudiantes más vulnerables.

En Argentina, el sistema universitario argentino busca ser lo más inclusivo posible a través de la supresión de toda barrera a la entrada y, en consecuencia, no existen aranceles ni exámenes de ingreso. Además, existen algunas becas estudiantiles para cubrir algunos costos no institucionales y de oportunidad. Sin embargo, la realidad dista mucho de la situación planteada y se puede observar una segmentación social marcada en el acceso y la permanencia en la universidad, por lo cual el financiamiento público tiene un sesgo hacia los sectores de mayores ingresos.

En cuanto a la distribución entre la universidad pública y privada, existe una segmentación socio-económica con un mayor ingreso promedio en los estudiantes que asisten a este último sector, en una situación verificada en todas las regiones del país. Esta disparidad es un factor determinante, si bien no el único, porque intervienen también aspectos histórico-políticos del financiamiento estatal exclusivamente direccionado a la universidad pública.

#### **4.6. A modo de reflexión final**

Por lo tanto, modificar el financiamiento existente canalizado a través de la oferta por bonos de libre elección por parte de los estudiantes podría ampliar la segmentación y profundizar su regresividad. En cambio, a partir de profundizar las formas existentes de financiamiento en el país se podrían obtener mayores beneficios a los actuales. A modo de ejemplo se menciona la presupuestación orientada a resultados que podría profundizarse en las asignaciones en bloque ("*block grant*") que reciben las Universidades Nacionales, mejorando su estructura programática, metas físicas e indicadores de resultados. Los fondos de asignación específica, por su parte, pueden cubrir demandas particulares a resolver por el sistema, fortaleciendo la rendición de cuentas y el seguimiento de los recursos invertidos. Intensificando los contratos-programa para incentivar cambios y mejoras respetando la autonomía; aplicando fórmulas transparentes que definan las reglas de juego y fomenten el uso de datos objetivos para la asignación de recursos y; finalmente, utilizando los fondos competitivos para fomentar la iniciativa y la implementación de cambios.



## Referencias bibliográficas

- Arzola, M. (2021). Análisis de impacto de la gratuidad: ¿mejoró la equidad en el acceso a la educación superior? Serie Temas Públicos N°1492-1. Libertad y Desarrollo
- Azmat, G., & Simion, S. (2017). Higher education funding reforms: A comprehensive analysis of educational and labor market outcomes in England. Discussion Paper Series No. 11083. IZA – Institute of Labor Economics.
- Bailey, Wilma y McCaw-Binns, Afette (2004), HIV/AIDS and education in Jamaica: Is the HIV epidemic affecting the supply of educators and the demand for education in Jamaica? Barriers to integration of HIV/AIDS infected/affected children into the Jamaican school system.
- Barr, N. (1998). *The Economics of the Welfare State*, Third Edition. ISBN 10: 0804735522. Editorial Stanford University Press, California.
- Barr, N., Chapman, B., Dearden, L., & Dynarski, S. (2017). Getting student financing right in the US: lessons from Australia and England. Working Paper No. 16. Centre for Global Higher Education.
- Bekhradina, B., & Massy, W. (2009). Vouchers as a mechanism for funding higher education.
- Brunner, J., y Miranda, D. (2016). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Centro Interuniversitario de Desarrollo, Universia
- Burke, J., & Serban, A. (1998). The Impact of State Budget Reductions in the 1990's: A View of Public Higher Education in Six States. Trabajo presentado en la reunión anual de Society for College and University Planning (33rd, Vancouver, British Columbia, Julio 18-22, 1998).
- Chapman, B. (2016). Income contingent loans in higher education financing. IZA World of Labor.
- Chapman, B., & Doris, A. (2018). Modelling higher education financing reform for Ireland, *Economics of Education Review*.
- Crawford, C., & Jin, W. (2014). Payback Time? Student Debt and Loan Repayments: What Will the 2012 Reforms Mean for Graduates? Reporte No. R93, Londres: Institute for Fiscal Studies.
- De Gayardon, A. (2018). Free higher education: myths and realities, en Teixeira, P. y Shin, J. (eds.) *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*. Amsterdam: Springer.
- De Gayardon, A., Callender, C., & Green, F. (2019). The determinants of student loan take-up in England. *Higher Education*.
- Doberti, J. (2018). Los desafíos de los modelos de pautas presupuestarias entre las universidades públicas en Argentina en Marquis, C., *La Agenda Universitaria IV – Viejos y Nuevos Desafíos en la Educación Superior Argentina*. Universidad de Palermo
- Doberti, J., Gabay, G. & Levy, M. (2020). El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes? Cuadernos del INAP No. 7. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Dougherty, K., Jones, S., Lahr, H., Natow, R., Pheatt, L., & Reddy, V. (2014). Performance funding for higher education: Forms, origins, impacts, and futures presentado en la reunion annual de American Academy of Political and Social Science, Vol. 655(1), *The Role of State Policy in Promoting College Access and Success* (Septiembre 2014).
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. University of Chicago press.

García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, Organización e Incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila - Fundación OSDE.

----. (2008). Estructura ocupacional docente y esquema de incentivos en las universidades argentinas: transformaciones desde los años ochenta, *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales.

Hillman, N. Tandberg, D., & Gross, J. (2014) *Market-Based Higher Education: Does Colorado's Voucher Model Improve Higher Education Access and Efficiency?* *Research in Higher Education*.

Hovey, H. A. (1999). *State spending for higher education in the next decade: The battle to sustain current support*. San Jose, California: National Center for Public Policy and Higher Education.

Jencks, C. (1970). Giving parents money for schooling: Education vouchers en *The Phi Delta Kappan*, Vol. 52 No. 1.

Jongbloed, B., & Koelman, J. (2000). *Vouchers for higher education? A survey of the literature* Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee. Center for Higher Education Policy Studies.

Kemp, D., & Norton, A. (2014). *Review of the Demand Driven Funding System – Final Report*. Department of Education.

Le Grand, J., Propper, C., & Robinson, R. (1992) *Education in The Economics of Social Problems*. Ed. Palgrave Macmillan (3rd Revised Edition).

Murphy, R., Scott-Clayton, J., & Wyness, G. (2017). *The end of free college in England: implications for quality, enrolments, and equity*. Working Paper No. 23888. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

National Audit Office (NAO) (2017). *The higher education market*. Department for education.

Paine, T. (1791). *El Derecho del Hombre, para el uso y provecho del género humano*.

Pruvot, E., Claeys-Kulik, A., & Estermann, T. (2015). *Strategies for efficient funding of universities in Europe en The European Higher Education Area* (pp. 153-168). Springer.

Salazar, N., Mesa, C., & Correa, C. (2016) *Financiación de la educación superior a través del ICETEX: estimación de necesidades de recursos a futuro y propuestas de mecanismos de fondeo*. Bogotá: Centro de Investigación Económica y Social FEDESARROLLO.

Salmi, J., & Hauptman, A. (2006). *Resource allocation mechanisms in tertiary education: A typology and an assessment en Higher education in the world 2006: The financing of universities* (pp. 60-83). Barcelona: Global University Network for Innovation.

Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations: Volume One*. Londres.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2016). *Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina*. *Pro-Posiçoes*, 27 (3), 81-104. En *Memoria Académica*.

Universities Australia (2020). *Higher education facts and figures 2020*.

Weeden, D. (2015). *Appropriations. Hot topics in higher education*. National Conference for States Legislatures, 1 de septiembre de 2015.

Wellings, P., Black, R., Craven, G., Freshwater, D., & Harding, S. (2019). Performance-based funding for the Commonwealth Grant Scheme. Report for the Minister of Education. Department of Education.

Western Interstate Commission for Higher Education (WICHE) (2009). An Evaluation of Colorado's College Opportunity Fund and Related Policies.

Ziderman, A. (2016). Financing universities through vouchers: lessons from the Republic of Georgia.

## Sobre los Documentos de Trabajo

La serie de Documentos de Trabajo del IIEP refleja los avances de las investigaciones realizadas en el instituto. Los documentos pasan por un proceso de evaluación interna y son corregidos, editados y diseñados por personal profesional del IIEP. Además de presentarse y difundirse a través de la página web del instituto, los documentos también se encuentran disponibles en la biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el repositorio digital institucional de la Universidad de Buenos Aires, el repositorio digital del CONICET y en la base IDEAS RePEc.



I I E P

## INSTITUTO INTERDISCIPLINARIO DE ECONOMÍA POLÍTICA

Universidad de Buenos Aires | Facultad de Ciencias Económicas

Av. Córdoba 2122 1º y 2º piso (C1120 AAQ)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
+54 11 5285-6578 | [www.iiep.economicas.uba.ar](http://www.iiep.economicas.uba.ar)

  @iiep\_oficial