

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES ENTRE LOS AÑOS NOVENTA Y LA PRIMERA DÉCADA DEL 2000

THE FUNDING OF ARGENTINE HIGHER EDUCATION: CHANGES AND CONTINUITIES BETWEEN THE 1990S AND THE FIRST DECADE OF THE 2000

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR ARGENTINA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES ENTRE OS ANOS 1990 E A PRIMEIRA DÉCADA DE 2000

ANA GARCÍA DE FANELLI

Resumen

En este artículo examinamos, en primer lugar, si hubo cambios en los montos y en las fuentes de financiamiento de la educación superior en la Argentina durante la última década. El análisis se centra, en particular, en el sector más importante en términos de cobertura de matrícula y complejidad organizacional, el de las universidades nacionales. En segundo lugar, se estudian los mecanismos de asignación de fondos públicos a las universidades y a los estudiantes puestos en marcha en el 2000, subrayando también la presencia de continuidades y rupturas frente a la política pública de los años noventa. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre las oportunidades que se abren frente a la mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector, a la par que se plantean cuáles son los principales desafíos a enfrentar para que estos recursos contribuyan con la mejora de la equidad y calidad de la educación superior.

Palabras claves: financiamiento de la educación superior, políticas públicas de educación superior, universidad, Argentina

Abstract

In this paper we first examine whether there have been changes in the amount and in the sources of funding higher education in Argentina during the last decade. The analysis focuses, in particular, on the most important sector in terms of enrollment coverage and organizational complexity – the national university sector. Second, we study the mechanisms used in the 2000s to allocate public funds both to the institutions and to the students, highlighting the continuities and breaks in relation to the public policy of the nineties. Finally, we conclude with some reflections on the existing opportunities in the current context of increasing financial resources for the sector and on the main challenges to confront so that these augmented resources contribute to improving higher education equity and quality.

Key words: higher education funding, higher education policies, university, Argentina

Resumo

Neste artigo examinamos, em primeiro lugar, se houve mudanças nas quantias e nas fontes de financiamento da Educação Superior na Argentina durante a última década. A análise se centra, em particular, no setor mais importante em termos de cobertura da matrícula e complexidade organizacional das universidades nacionais. Em segundo lugar, estudamos os mecanismos de liberação de fundos públicos para as universidades e para os estudantes em 2000, destacando também a presença de continuidades e rupturas frente à política pública dos anos 1990. Finalmente, concluímos com algumas reflexões sobre as oportunidades que se abrem diante da maior disponibilidade de recursos financeiros para o setor, a par de quais são os principais desafios a enfrentar para que estes recursos contribuam com a melhoria da equidade e qualidade da Educação Superior.

Palavras chaves: financiamento da Educação Superior, políticas públicas de Educação Superior, universidade, Argentina

Introducción¹

En el contexto de un sistema de educación superior que se expandía en el número de instituciones y de alumnos, el financiamiento de la educación superior argentina en los años noventa se caracterizó por la incorporación de nuevos instrumentos de asignación de fondos y por la volatilidad del gasto, expresión de los vaivenes de la macroeconomía. Tras la crisis económica del 2001-2002, producto de la caída del régimen de convertibilidad, las finanzas educativas se vieron seriamente afectadas y la política pública ingresó en un impasse, pues lo urgente era garantizar el funcionamiento básico de las instituciones. En el periodo que se abre en el 2003, caracterizado por un crecimiento sostenido del producto, se expande el gasto público a la par que se da continuidad a algunas de las políticas iniciadas en los años noventa, aunque con algunas transformaciones en los patrones de asignación.

Este artículo tiene por objetivos analizar, en primer lugar, si hubo cambios en el nivel y en las fuentes de financiamiento destinadas a la educación superior en la Argentina durante la última década. En segundo lugar, se estudian los mecanismos de asignación de fondos a las instituciones y a los estudiantes puestos en marcha en la primera década del 2000, subrayando también la presencia de continuidades y rupturas frente a la política pública de educación superior de los años noventa. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre las oportunidades que se abren frente a la mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector, a la par que se plantean cuáles son los principales desafíos a enfrentar para que estos recursos se plasmen en acciones de mejora de la equidad y calidad del sistema de educación superior.

Cabe aclarar que si bien se hará referencia a algunos datos que corresponden al financiamiento del sector terciario no universitario, este artículo se enfoca centralmente en el análisis del sector universitario, particularmente el conformado por las universidades nacionales.

Fuentes y niveles de financiamiento de la educación superior

Previo al análisis de las fuentes y del nivel de financiamiento de la educación superior argentina, realizaremos una breve presentación de la composición institucional y de la dinámica de la matrícula.

El sistema de educación superior de la Argentina está compuesto por un sector universitario y un sector superior no universitario, en ambos casos con presencia de instituciones de gestión estatal y privada. Mientras que el sector universitario está bajo la jurisdicción nacional, el superior no universitario está a cargo de los gobiernos provinciales. Este último está compuesto por más de dos mil instituciones destinadas a la formación de docentes y de técnicos especializados en diversas áreas profesionales. Como se aprecia en el Cuadro 1, dos de cada tres estudiantes del nivel superior se encuentran en el sector universitario, en particular en las universidades nacionales.

¹ La autora agradece a Juan Doberti, por los comentarios realizados a una versión previa de este artículo, y a Adriana Broto por su colaboración en brindar información sobre el sector universitario nacional.

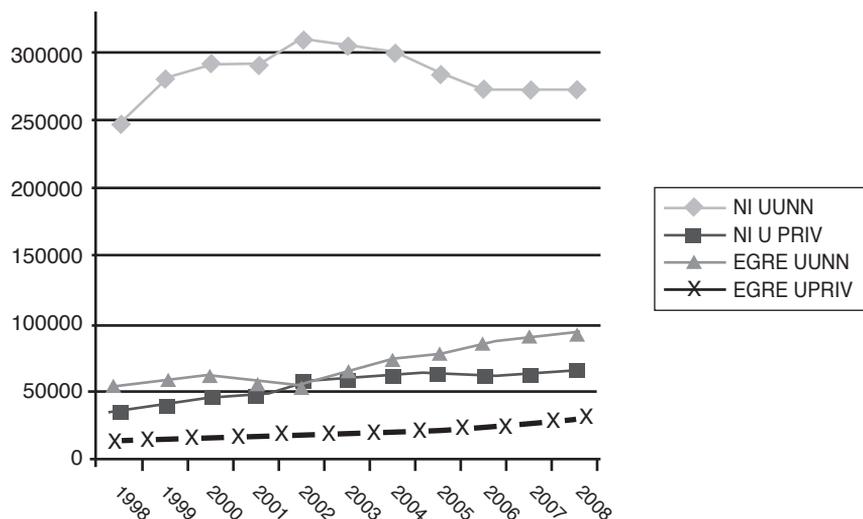
Cuadro 1. Sistema de Educación Superior de la Argentina, 2008

Sector	Universitario		Total	Terciario no Universitario		Total
	Estatal	Privado		Estatal	Privado	
Matrícula Grado y Posgrado	1.343.598	337.085	1.680.683	329.042	278.191	607.233
Participación Matrícula (en %)	80	20	100	54	46	100
Número de Instituciones	48	59	107	913	1.139	2.052

Fuente: Ministerio de Educación 2008 (Anuario de Estadísticas Universitarias 2008) y DINIECE, Relevamiento Anual 2008.

Las universidades nacionales tuvieron su etapa de gran expansión de la matrícula durante los años ochenta y noventa. Acompañando el crecimiento de la economía, desde el año 2003 se observa una desaceleración del ritmo de expansión del sector estatal y un mayor dinamismo del sector privado (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución Nuevos Inscriptos y Egresados Universidades Nacionales (UUNN) y Privadas (U PRIV) 1998-2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los Anuarios de Estadísticas Universitarias, varios años.

En este gráfico también se aprecia uno de los problemas de funcionamiento de las universidades argentinas: el bajo número de egresados respecto del total de los nuevos inscriptos en cada año. Como aspecto positivo, en el gráfico se puede apreciar una mejora en la graduación en los últimos años.

Las fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiamiento de las universidades estatales es el gobierno nacional, quien asigna fondos de acuerdo con las leyes de presupuesto. En efecto, tanto en el año 1998 como en el 2008, la mayor parte de los recursos de ejecución presupuestaria total del sector universitario estatal provinieron del Tesoro Nacional (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Argentina: Distribución de la ejecución Presupuestaria total de las Universidades Nacionales clasificada por fuente de financiamiento (en %), 1998,2008

Fuente	1998	2008
Tesoro Nacional	90,6	87
Recursos propios	9,4	13
Total	100	100

Fuente: Ministerio de Educación, 1998, 2008

Las otras fuentes de financiamiento de las universidades nacionales se agrupan en la categoría de “recursos propios”. Estos comprenden ingresos por aranceles de los estudios de posgrado (el nivel de grado en las universidades nacionales es gratuito) y venta de servicios técnicos, consultorías, capacitación, etc. y otros fondos vinculados con ingresos generados por las propias universidades a partir de su relación con el sector productivo (véase el Cuadro 2). Como reflejo del peso diferencial de estas actividades en las distintas universidades y carreras, en algunos casos la participación de los recursos propios en el total del presupuesto universitario supera ampliamente este promedio (Ministerio de Educación, 2008). Estos recursos se asignan en su mayor parte a las mismas actividades que los generan, quedando como uso de libre disponibilidad para la universidad normalmente el 10% del total. Cabe de todos modos tener presente que una parte de los recursos propios que obtienen las universidades nacionales no se reflejan en la ejecución presupuestaria pues se realiza a través de fundaciones con personería jurídica propia vinculadas con las instituciones.

En el año 2008, mientras que los fondos del Tesoro Nacional financiaron el 96% de los salarios del personal de las universidades nacionales, los recursos propios se destinaron a cubrir el 38% de los gastos en bienes de consumo, el 47% de los pagos a servicios no personales (e.g. servicios de electricidad, gas, teléfono, contratos por prestación de servicio de enseñanza en el nivel de posgrado o de servicios técnicos y consultorías), el 17% de las inversiones en equipamiento e infraestructura (bienes de uso) y el 19% de las transferencias (e.g. becas y subsidios de investigación de las universidades) (Ministerio de Educación, 2008).

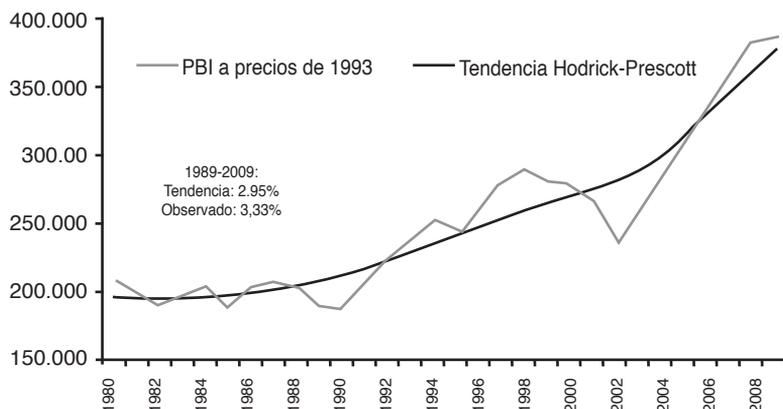
Con relación al origen de los fondos que financian las actividades de las universidades privadas, su fuente principal de ingresos es el cobro de aranceles a los estudiantes de grado y posgrado. Se estima que esta fuente cubre el 90% de los ingresos totales. Por su parte, las ventas de servicios (actividades de capacitación, servicios de consultoría e ingeniería)

representan aproximadamente un 3%. El resto de los ingresos provienen de donaciones de empresas, fundaciones y otros aportantes (4%) y de subvenciones estatales para las actividades de I&D (0.5%). El resto (2,5%) corresponde a ingresos no especificados (Del Bello, Barksy y Giménez, 2007).

La evolución del gasto en educación superior

Como puede observarse en el gráfico 2, en los últimos veinte años la Argentina presenta dos períodos de aceleración fuerte del crecimiento. Estos ocurren entre 1991-1998 y luego de 2002. Dichos dos períodos están separados por los años de la prolongada crisis a que dio lugar la caída del régimen de convertibilidad. Esto sugiere dos puntos a tener en cuenta para nuestro análisis de la evolución del gasto en educación superior. Primero, la Argentina recuperó la capacidad de acelerar el crecimiento luego de la década perdida de los ochenta. Segundo, esto se dio en un contexto en que la histórica inestabilidad macroeconómica no desapareció. Estos dos aspectos hacen que por un lado hayan aumentado los recursos del sector público para hacer políticas públicas, pero por otro, siga siendo complicado mantener en el tiempo las iniciativas debido a la inestabilidad macroeconómica.

Gráfico 2. Evolución de la economía argentina 1980-2009



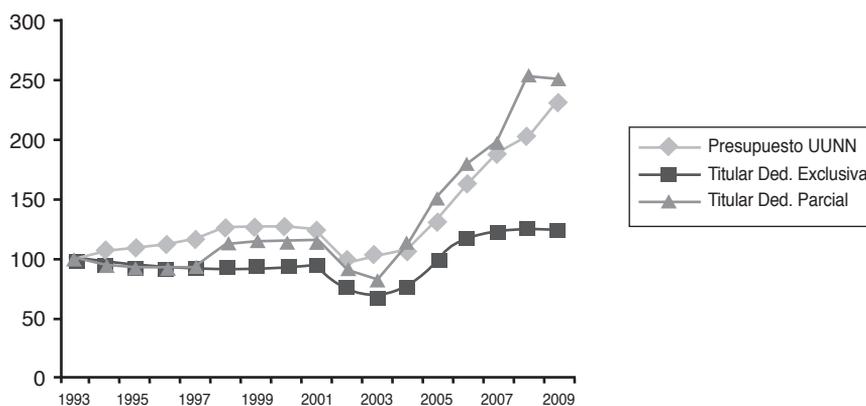
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (<http://www.indec.gov.ar>)

En el contexto del crecimiento económico que tuvo lugar luego de la crisis del 2001-2002, en el año 2005 se sanciona la Ley de financiamiento educativo (Ley N° 26.075) a través de la cual el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se comprometen a elevar gradualmente el porcentaje de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar la meta de 6% del PIB en el año 2010. En el caso particular del sector universitario nacional, la inversión se elevó de 0,59 % del PIB en el año 1998 a 0,71% en el año 2008. Si a dicho guarismo le

sumamos el gasto en educación superior no universitaria² y una estimación del gasto privado en educación universitaria³, llegaríamos a una inversión aproximada en educación superior pública y privada equivalente al 1% del PBI. Cabe resaltar que dicha inversión implica un esfuerzo financiero de la sociedad argentina considerable, similar al realizado en el año 2007 por países como Alemania (1.1%), Italia (0.9%), España (1.1%), aunque inferior al promedio de los países de la OECD (1.5%) (OECD, 2010).

Tomando en cuenta exclusivamente la evolución del gasto público en educación universitaria en la Argentina desde comienzos de los años noventa hasta el año 2008, se aprecia la recuperación experimentada desde el año 2003 (véase el Gráfico 3). Esta mejora ha sido principalmente reflejo del aumento del salario real de los docentes y del personal administrativo de las universidades nacionales. La participación del gobierno, acordando con los gremios docentes nacionales y con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)⁴, una escala de aumentos uniformes para el conjunto de las universidades nacionales según categoría docente, antigüedad y dedicación, implicó además un movimiento contrario al proceso de descentralización salarial impulsado por la gestión de los noventa y plasmada en la Ley de Educación Superior del año 1995. Cabe destacar de todos modos que, tanto por falta de recursos incrementales para los aumentos salariales como por obstáculos políticos para llevar adelante un proceso de descentralización salarial en universidades tradicionales y de gran tamaño, la política impulsada en los años noventa tuvo sólo un impacto relevante en algunas universidades creadas en ese momento.

Gráfico 3. Índices de cambio del presupuesto de las UUNN y de los salarios de los profesores titulares con dedicación exclusiva y parcial con antigüedad promedio. Argentina, 1993-2008 (En valores constantes de 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación (http://www.me.gov.ar/spu/salarios/ay1_dexc.html) y Anuarios de Estadísticas Universitarias, varios años.

² En el año 2008 se invirtió en educación superior no universitaria 0,18% del PBI. Este valor resulta del cociente entre el total de presupuesto destinado por las provincias a dicho fin (1.851.912.745 de pesos corrientes publicado en la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo 2010) y el PBI de dicho año (1.032.758 millones de pesos corrientes).

³ En Del Bello, Barsky y Giménez, (2007) se estima que en el año 2006-2007, los ingresos totales del sector universitario privado representarían aproximadamente el 17% de los ingresos totales destinados al sector universitario.

⁴ El CIN está integrado por los rectores de las universidades nacionales.

Con relación al patrón seguido por estos aumentos salariales que se han dado desde el 2004, en el gráfico 3 se observa que los cargos de dedicación parcial (10 horas por semana) fueron los que más se beneficiaron en términos relativos de la mejora salarial. Ello permitió que la distancia entre el salario de los docentes con dedicación exclusiva y parcial se acortara, siendo en el 2008 la relación entre uno y otro de 4:1 mientras que en el año 1993 era de 9:1. La actual estructura salarial según dedicación guarda entonces proporción con la dedicación horaria formal de estos cargos.

Si bien los aumentos salariales que se dieron desde el año 2004 en adelante fueron de gran importancia para mejorar el muy bajo nivel de remuneración de los docentes universitarios, no lograron revertir el achatamiento de la pirámide de cargos. Por el contrario, acortó aún más la distancia entre lo que gana un profesor de la máxima categoría (titular) y lo que percibe un auxiliar docente. En 1993 esta distancia era de 1,6 veces y en el 2008 de 1,5. Ello implica que existen pocos incentivos, en términos de recompensas monetarias, para ocupar cargos de mayor responsabilidad y reconocimiento académico. Sin embargo, esta distorsión en la estructura de incentivos es funcional con la actual rigidez del sistema de cátedra, que dificulta la movilidad ocupacional ascendente (García de Fanelli, 2008a).

Como efecto de este aumento salarial, y de un incremento menor en términos reales en gastos tales como la inversión en equipamiento, publicaciones e infraestructura (bienes de uso), el peso relativo de los gastos en personal sobre el total del presupuesto de las universidades nacionales creció en términos relativos mientras que los gastos de bienes de uso disminuyeron. En términos reales, entre el año 1998 y el 2008, el gasto en personal en la ejecución presupuestaria total aumentó 61% y los gastos en bienes de capital un 10%⁵. El 3,3% que las universidades nacionales destinaban en promedio a la inversión en bienes de capital en el 2008 (Ministerio de Educación, 2008) puede compararse con el 9,3% que en promedio invertían en el 2007 los países de la OECD en tal finalidad (OECD, 2010).

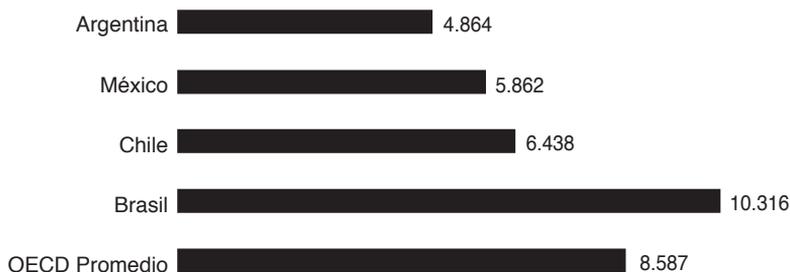
El gasto por alumno

Un indicador adecuado para medir los recursos financieros disponibles para afrontar las principales actividades de las universidades es el gasto por alumno. A los fines de comparar dicho gasto en la Argentina en un plano internacional, hemos calculado un indicador que permite aproximarnos al que utiliza la OECD (véase Gráfico 4)⁶.

⁵ Para este cálculo se tomaron en cuenta los montos en pesos corrientes que figuran en los Anuarios de Estadísticas Universitarias de los años 1998 y 2008 como gastos en personal y los bienes de uso dentro de los créditos presupuestarios totales.

⁶ Dado que la OECD utiliza el concepto de alumno de tiempo completo equivalente, en el denominador hemos incluido sólo los nuevos inscriptos y los alumnos reinscriptos que aprobaron dos materias en el año previo. Cabe además destacar que el dato promedio de la OECD corresponde a la educación superior (en algunos casos pública más privada) y en el caso de la Argentina sólo hemos tomado en cuenta la educación universitaria pública.

Gráfico 4. Gasto por alumno en educación terciaria (en dólares PPP) 2008



Aclaraciones

(1) OECD, Brasil y México corresponde al año 2007

(2) Brasil y Argentina sólo instituciones públicas

(3) En el cálculo de alumnos de la Argentina se tomó en aprobadas el año previo en las universidades nacionales cuenta los nuevos inscriptos y los reinscriptos con dos o más materias

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Education at a Glance 2010 y Ministerio de Educación 2008 (Anuario de Estadística Universitaria 2008)

En este gráfico se observa que, a pesar de que el aumento en el presupuesto público destinado a la educación universitaria en la Argentina ha sido considerable, el gasto por alumno es menos de la mitad del promedio de los países de la OECD⁷ y se encuentra por debajo de los otros tres países latinoamericanos sobre los cuales informa *Education at a Glance 2010* (OECD, 2010). Cabe destacar al respecto que, en contraste con lo que ocurre en el sector universitario estatal de estos tres países, las universidades públicas de la Argentina tienen en su mayoría sistemas de admisión de baja selectividad⁸. Ello implica que absorben una parte muy importante del conjunto de la demanda de educación superior. Además, en oposición al caso especialmente de las universidades estatales chilenas, en las argentinas no se cobran aranceles a los estudiantes de grado.

Otro rasgo a destacar del gasto por alumno en las universidades nacionales de la Argentina, es la gran dispersión de este indicador según institución. En el cuadro 3 hemos incluido información sobre el gasto corriente por alumno en tres de las universidades de mayor tamaño, el valor promedio y los valores mínimo y máximo presentes en el año 2008. El factor principal que podría estar explicando esta dispersión es el tamaño de la matrícula. Se parte así del supuesto de que existen economías de escala que permiten distribuir los costos fijos salariales (autoridades y administrativos) y no salariales en las universidades de gran tamaño. Otro factor de relevancia es la composición de la oferta en términos de carreras con distinto costo por alumno. Es precisamente la ausencia de datos válidos y confiables sobre este último indicador el que impide precisar claramente si esta dispersión se justifica sobre la

⁷ Recordemos además que el gasto por alumno de la OECD corresponde al conjunto de la educación superior. Normalmente la educación superior no universitaria presenta un costo por alumno considerablemente más bajo que la educación universitaria.

⁸ Aun cuando en algunas universidades nacionales, o carreras dentro de las mismas, se han comenzado a implementar cursos o pruebas de admisión, no existe un número máximo de vacantes a cubrir, lo cual explica la baja selectividad del proceso.

base de criterios objetivos de costos y economías de escala entre las instituciones⁹. Se debe además tener presente que este indicador incluye en algunas instituciones universitarias, tal como la Universidad de Buenos Aires, gastos que corresponden a la provisión de servicios de salud a través del hospital universitario. En tal sentido, el gasto por alumno dedicado exclusivamente a la enseñanza en éstas es en realidad inferior al que figura en este cuadro.

Cuadro 3. Argentina. Gasto corriente por alumno en las universidades nacionales, 2008 (en pesos argentinos)

Institución	Gasto corriente por alumno
Universidad de Buenos Aires	4942
Universidad Nacional de Córdoba	6054
Universidad Nacional de La Plata	6091
<i>Promedio del sector</i>	<i>5721</i>
Valor mínimo	2490
Valor máximo	12241

Fuente: Ministerio de Educación 2008 (Anuario de Estadística Universitaria 2008).

En el caso de las universidades privadas, Del Bello, Barsky y Giménez (2007:197-199) realizaron una estimación del ingreso por alumno sobre la base de los balances de las instituciones más representativas del sector privado. Según los autores, en el año 2004, el ingreso por alumno en el sector privado ascendía a 3.017 pesos frente a 1.859 correspondiente al presupuesto por alumno de las universidades nacionales en igual año. Los autores explican esta brecha entre ambos sectores en función de cinco factores: (1) el mayor tamaño promedio de las universidades nacionales frente a las privadas, lo cual daría lugar a economías de escala; (2) siendo que el componente mayor de costos en ambos sectores es el de los recursos humanos, en las privadas el número de alumnos por docente y no docente es menor, la dedicación de los profesores es más personalizada y los sueldos son relativamente mayores; (3) la mayor importancia que tienen las partidas destinadas a instalaciones y requerimientos tecnológicos en las privadas; (4) las universidades estatales no tienen endeudamiento financiero, recurriendo al Estado para solventar su déficit y sus inversiones, mientras que las públicas pueden emplear parte de su recaudación para destinarla a amortizaciones e intereses de su pasivo y (5) el stock de capital de las universidades estatales es mayor, disponiendo de terrenos y edificios de cierta antigüedad mientras que las privadas deben realizar nuevas inversiones para expandirse. De los aspectos señalados por estos autores, es posible plantear una hipótesis alternativa sobre el segundo factor. Si bien no existen datos que permitan refutar la afirmación realizada sobre salarios superiores en el sector privado, consideramos más plausible la vigencia de esta hipótesis sólo en un pequeño número de instituciones de elite del sector privado. En el resto, es muy probable que el sector público otorgue en promedio remuneraciones superiores a éste.

⁹ El modelo de distribución según una fórmula consensuada entre la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional trata de introducir algunos criterios objetivos en la distribución del presupuesto entre las universidades.

Por su parte Del Bello, Barsky y Giménez (2007) aclaran que otros tres factores que caracterizan a las universidades estatales frente a las privadas pueden actuar en sentido contrario al resultado encontrado previamente: (1) desarrollan más programas de investigación; (2) las universidades de gran tamaño como la UBA poseen centros hospitalarios que son muy costosos y (3) desarrollan más carreras científicas que requieren algo nivel de inversión en capital.

En una proyección a futuro de los indicadores utilizados en esta estimación, los autores señalan que la brecha a favor del sector privado en el costo por alumno se iría acortando debido a los aumentos del presupuesto público proyectados al momento de escribir el trabajo para los años 2006 y 2007.

Asignación de fondos a la educación superior

Si bien el grueso del presupuesto público destinado al sector de universidades nacionales continúa siendo asignado bajo el mecanismo tradicional, manteniendo los montos previos por institución y negociando incrementos en función del crecimiento del gasto universitario, una proporción de los presupuestos desde 1993 hasta la actualidad se distribuye de acuerdo con nuevos mecanismos de financiamiento.

Los instrumentos de asignación incorporados desde los años noventa buscan alinear objetivos entre los gobiernos y las universidades nacionales. Una de las características distintivas de las universidades públicas de la Argentina es que reciben fondos del estado pero, al mismo tiempo, gozan de considerable autonomía de gobierno y son autárquicas administrativamente. La autonomía implica que no cabe esperar una alineación automática entre los objetivos perseguidos por la autoridad central (en tanto representantes de la sociedad) y los buscados por la organización universitaria. Sin embargo, el hecho de que los fondos provengan de la tesorería general abre la posibilidad de que las autoridades utilicen su política de asignación para enviar señales y crear incentivos que promuevan una gestión orientada al uso eficiente de los recursos públicos y a la mejora de la calidad, pertinencia y equidad del sector.

Estos mecanismos de financiamiento se han dirigido centralmente a la oferta, es decir, a las instituciones, o a agentes dentro de éstas, como los docentes o grupos académicos nucleados en cátedras o facultades. La única excepción al respecto es el financiamiento a la demanda a través del Programa Nacional de Becas Universitarias, el cual ha tenido históricamente un alcance limitado dentro del total de recursos financieros destinados al sector, por lo reducido del monto y de la población atendida.

En materia de distribución de recursos, el primer paso de la gestión que se inició en 1993 en la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) fue asignar a las universidades nacionales un monto global y descentralizar la fijación del salario de los recursos humanos, para después experimentar con el uso de fórmulas en la distribución secundaria del presupuesto entre las instituciones. Con el propósito así de ir modificando el procedimiento negociado e inercial, las autoridades de la SPU pusieron en marcha en los años 90 una fórmula, por la cual se distribuyó una pequeña proporción del monto total de los presupuestos de 1997 y 1998 utilizando para ello criterios para la asignación de los gastos de enseñanza. Esta

experiencia era considerada por las autoridades como un ensayo para probar técnicamente el instrumento y para lograr consensos políticos entre los principales actores involucrados. De alcanzarse estos objetivos, la meta era ir aumentando progresivamente la proporción del monto global que se canalizaría por esta vía. El programa se suspendió al asumir en 1999 la nueva gestión pero a fines del año 2001 ya estaba en estudio una nueva formulación del mismo en acuerdo entre la SPU con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). El nuevo modelo de pautas para la asignación de recursos a las universidades nacionales fue aprobado en el año 2003 y está integrado por dos criterios de distribución. El primero, diseñado por la SPU, realiza una estimación del presupuesto requerido por cada universidad para atender, en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas. Se espera que este presupuesto normativo detecte las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada universidad. Para ello se calcula el presupuesto normativo docente, de las autoridades superiores, del personal administrativo y de los otros gastos de funcionamiento. Como resultado final se asignan fondos adicionales a aquellas universidades cuyo presupuesto real se halla por debajo del normativo. El segundo modelo, diseñado por el CIN, distribuye fondos entre el conjunto de las universidades nacionales en función de indicadores que tratan de medir la existencia de economías de escala, la complejidad de la oferta académica y la actividad académica en cada universidad. Si bien esta política ha persistido en el tiempo y el instrumento se ha ido perfeccionando, la proporción del presupuesto total que se asigna por este medio es aún muy baja. En el año 2007 representaba apenas el 2% del total del presupuesto asignado a las universidades nacionales. No obstante ser su porcentaje muy bajo, el mismo se incorpora al presupuesto tradicional de las universidades, lo cual implica que tiene un efecto recursivo¹⁰.

Como también era parte de los objetivos de la modernización universitaria de los años noventa la mejora de la actividad de enseñanza, se incorporaron instrumentos de política especialmente diseñados para tal fin. Uno de estos fue el Programa de Incentivo para Docentes - Investigadores por el cual se le otorga un plus salarial a aquellos docentes que, tras ser ubicados en una categoría en función de su trayectoria académica y profesional, realicen simultáneamente actividades de investigación. Dentro de las asignaciones especiales de fondos, este programa es uno de los pocos que continuó sin mayores cambios hasta el presente. Sin embargo, el monto destinado al mismo se redujo 60% en términos reales entre el año 1998 y el 2008. Cabe además tener presente que a lo largo de estos diez años se incorporaron al cobro del incentivo 2.946 nuevos docentes-investigadores (Ministerio de Educación, 2008, 1998). Como consecuencia de esta disminución en términos reales de los fondos, el incentivo actualmente tiene un impacto mucho menor, particularmente si tenemos presente el porcentaje de incremento que el mismo supone sobre los salarios docentes. Nuestra estimación para el año 2008 es que el incentivo representaba aproximadamente entre un 5% y un 10% de incremento sobre el total de las remuneraciones brutas que en promedio percibían los docentes universitarios que realizan docencia e investigación. En el año 2000, en cambio, el incentivo representaba entre un 22% y un 58% de las remuneraciones brutas, dependiendo de la categoría del investigador y su dedicación a la misma (García de Fanelli, 2005). No obstante, a pesar de la disminución de su relevancia en tanto incentivo económico para promover la investigación en el cuerpo docente, el Programa de Incentivos

¹⁰ Información suministrada por la SPU.

ha continuado teniendo efectos sobre la distribución de los fondos públicos destinados a ciencia y tecnología entre las universidades y el estar categorizado dentro del Programa confiere a su portador/a prestigio académico.

Además de estos instrumentos de financiamiento, desde los noventa se incorporaron distintos programas especiales tendientes a promover reformas e iniciativas en las universidades nacionales según prioridades definidas por los gobiernos. Esta lógica de asignación según contratos que comenzó en la gestión de los años noventa, continuó en los años posteriores. No obstante, han ido variando los tipos de programas, en función de los objetivos perseguidos por los gobiernos en cada caso, y en algunos instrumentos, el procedimiento de selección de los beneficiarios de los fondos.

En particular, durante las gestiones que se sucedieron al frente de la SPU desde el año 2003, los contratos buscaron impulsar la mejora de la calidad de las instituciones y las carreras, promover la articulación entre la escuela media y la universidad, fortalecer carreras prioritarias para el desarrollo del país, inducir el vínculo entre los distintos actores universitarios con la sociedad y el sector productivo y contribuir con el proceso de integración regional e internacionalización del sistema universitario argentino¹¹. Como se puede observar en el cuadro 4, tomando como ejemplo la distribución de fondos entre los principales programas especiales existentes en el año 2008, uno de los más relevantes en términos de montos comprometidos es el programa de calidad universitaria.

Cuadro 4. ACuadro 4. Distribución de Fondos Públicos a las Universidades Nacionales en Programas Especiales 2008 (en pesos corrientes)

Programas	Monto	En %
Incentivos a Docentes Investigadores	74.362.295	35,5
Calidad Universitaria	104.642.464	50,0
Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional	2.941.477	1,4
Nacional de Voluntariado Universitario	6.355.479	3,0
Promoción de la Universidad Argentina	4.833.677	2,3
Infraestructura Universitaria	681,618	0,3
Otros Fondos Desarrollo Universidad Argentina	15.437.996	7,3
Total	209.255.006	100

Fuente: Ministerio de Educación, 2008

Dentro de este programa de calidad se implementaron los instrumentos más novedosos de la primera década del 2000 y con impacto probable más claro sobre el cambio universitario.

¹¹ Para un análisis de los programas especiales de la década del 90 y sus impactos sobre la equidad interinstitucional, la eficiencia y la calidad de las universidades nacionales, véase García de Fanelli (2005). Para una descripción de los objetivos de los programas vigentes en el 2010, véase la página de Internet del Ministerio de Educación de la Argentina: www.me.gov.ar.

Un antecedente de este programa lo constituye otro instrumento incorporado por la SPU a mediados de los años noventa con igual fin, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA), que contaba con financiamiento internacional otorgado por el Banco Mundial. Su objetivo era promover la mejora de la calidad de la enseñanza en las universidades nacionales a través de la provisión de fondos para ciertas líneas específicas definidas como prioritarias por el gobierno utilizando para ello un mecanismo competitivo de selección de los proyectos a financiar. El análisis de su implementación muestra que la distribución de fondos premió en particular a aquellos grupos disciplinarios más consolidados en términos académicos y de investigación, con mayores capacidades para formular e implementar buenos proyectos de reforma (García de Fanelli, 2005). Es factible, por lo tanto, que el FOMECA haya tenido un impacto muy positivo sobre la enseñanza del núcleo duro de las disciplinas con mayor desarrollo científico en la Argentina, pero es poco probable que haya impactado en igual medida sobre el grueso de la matrícula de grado, volcada a las carreras profesionales y a las ciencias sociales y humanas de corte académico y profesional.

Tomando en cuenta la experiencia del FOMECA, el gobierno incorporó en el 2005 un novedoso instrumento para la mejora de la calidad universitaria con financiamiento exclusivamente del Tesoro Nacional: los contratos-programa plurianuales. El propósito estratégico detrás de esta política pública fue dar respuesta desde el estado a las debilidades detectadas en el funcionamiento institucional de las universidades, tras los procedimientos de evaluación externa llevadas adelante desde 1995 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Constituyó, por tanto, una estrategia para ligar los resultados de las evaluaciones institucionales de calidad con el diseño de instrumentos de financiamiento orientados a colaborar con la mejora del sistema. Para la elaboración del plan piloto que se implementó en tres universidades nacionales se tomó como ejemplo la experiencia de Francia y de la Comunidad de Cataluña (García de Fanelli, 2008b).

La asignación de fondos se realizó en el marco de contratos trianuales firmados entre cada una de las universidades y el gobierno, donde las primeras se comprometieron a alcanzar los objetivos fijados en los mismos y el segundo a proveer los fondos para ello. Los objetivos, metas e indicadores se expusieron tras un análisis del proyecto institucional de cada universidad. Este último, a su vez, era producto de los resultados de las evaluaciones externas realizadas por la CONEAU y de las autoevaluaciones institucionales que precedieron a este procedimiento. Para la universidad, por tanto, fue una oportunidad de establecer prioridades de financiamiento en función de la definición de planes estratégicos de mejora y modernización tras conocer los resultados de los procedimientos de evaluación de la calidad. Para el gobierno, ha sido una instancia novedosa de relación con las universidades, revelando así un comportamiento proactivo frente a los resultados de la evaluación de la calidad.

Si bien la implementación de los contratos-programa en el plano global de las instituciones no ha avanzado en la Argentina lo esperado, limitándose por el momento a tres casos piloto¹², la política de contractualización tuvo sus frutos en el nivel de las carreras. En efecto, la SPU puso en marcha proyectos de mejoramiento de las carreras de grado reguladas por

¹² Los tres casos han sido las Universidades Nacionales de Cuyo, Sur y Patagonia Austral. El total de pesos invertidos entre los años 2006 y 2009 asciende a 83 millones. La inversión acumulada representa un 6% del presupuesto asignado por las universidades en el periodo (Broto, 2009).

el estado¹³ tras los procesos de acreditación que las mismas realizan frente a la CONEAU. Un ejemplo de ello es el PROMEI (Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería). Se trata de fondos provistos con un mecanismo plurianual y presentan como elemento positivo partir de una visión de la complejidad del problema a solucionar. Atiende así a los distintos objetivos de la política universitaria: pertinencia, pues ingeniería es definida por el gobierno como una carrera prioritaria; equidad, pues se otorgan fondos para mejorar la retención de los estudiantes y becas; calidad, pues apunta a la mejora de los planes de estudio, del cuerpo académico y del equipamiento y las bibliotecas; y eficiencia, pues busca alcanzar un uso más racional de los recursos humanos y físicos existentes al crear Ciclos Generales de Conocimientos Básicos¹⁴ y al promover la cooperación interinstitucional. En particular el PROMEI ha facilitado que la mayoría de las carreras que fueron acreditadas sólo por tres años, debido a que debían cumplir con ciertos compromisos de mejora para alcanzar los estándares fijados por la CONEAU, lograran acreditarse por otros tres años más. Permitió además mejorar algunos indicadores de insumos y de procesos de las carreras de ingeniería, tales como el aumento de los docentes con dedicaciones exclusivas, el mejoramiento de los laboratorios y del equipamiento, la incorporación de un sistema de tutorías, la articulación entre instituciones para facilitar la transferencia de estudiantes en el primer año de las carreras, el aumento de cargos para las disciplinas de ciencias básicas durante dicho año, entre otros¹⁵.

En suma, este nuevo tipo de contrato entre el estado y las universidades, resultado de aprendizajes previos tras las políticas públicas de los años noventa, surge como una respuesta a las actividades de acreditación y evaluación de la calidad, evitando que éstas sólo se remitan a constatar las debilidades presentes. Muestra así el accionar del estado brindando oportunidades de mejoramiento de estas carreras en el marco de una política pública de carreras prioritarias para el desarrollo económico y social del país. En particular, esta política de contractualización resulta de un proceso interactivo de toma de decisión en el cual participan diversas instancias del gobierno y actores del campo de la educación superior y aquellos que ponen en marcha las acciones en las unidades académicas de las universidades nacionales (autoridades y docentes).

En términos de los mecanismos de asignación a la demanda (los estudiantes), en la actualidad continúa vigente el Programa Nacional de Becas Universitarias puesto en marcha en 1996, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades. Estas becas buscan facilitar el acceso y la permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado¹⁶. Como puede observarse en el Gráfico 5, los montos destinados a este programa se elevaron en términos reales entre el año 1998 y el 2008. Una estimación realizada por Adriana Broto correspondiente al año 2005 da cuenta que las becas

¹³ Las carreras reguladas son aquellas comprendidas en el art. 43 de la Ley 24.591 de 1995. Se refieren a todas las carreras cuyo ejercicio profesional pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes.

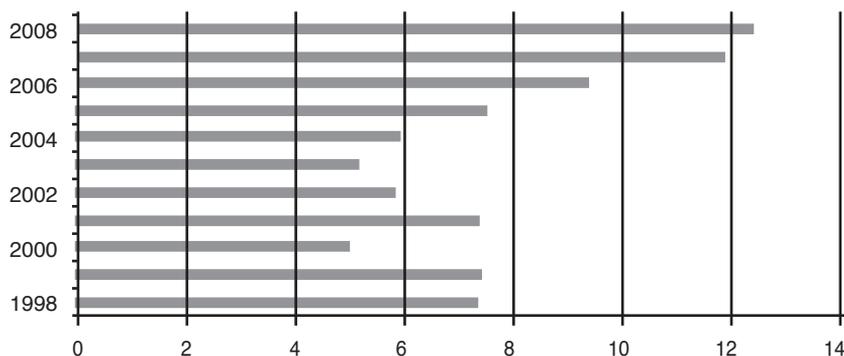
¹⁴ Los Ciclos Generales de Conocimiento Básico consisten en el diseño de un ciclo común dentro de los planes de estudio de familias de carreras. Para ello se busca promover consensos sobre los contenidos y habilidades que se requieren en la formación durante los dos primeros años y en formular equivalencias para que se reconozca lo realizado de modo automático. Ello favorece la movilidad de los estudiantes y la articulación y flexibilidad del sector universitario público.

¹⁵ La autora de este artículo se encuentra en este momento realizando una investigación sobre la formulación e implementación del PROMEI en la Argentina.

¹⁶ Con posterioridad se incorporaron líneas especiales para alumnos con capacidades diferentes y descendientes de pueblos originarios.

disponibles del Programa de Becas Universitarias cubrían a la población de estudiantes más pobres (indigentes) que asisten en las universidades nacionales (Broto, 2007).

Gráfico 5. Evolución de los montos del Programa de Becas Universitarias en millones de pesos constantes de 1998



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Educación 2006 y 2008 (Anuario de Estadísticas Universitarias 2006 y 2008).

En el 2009 se crearon otros dos programas de becas, en estos casos focalizados en aspirantes o estudiantes de bajos recursos económicos que desean inscribirse o estudian carreras consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país. En el caso de las Becas Bicentenario, los estudiantes son tanto los que asisten a establecimientos universitarios como a los superiores no universitarios estatales. Sin embargo, tienen una magnitud muy reducida y funcionan como un residuo del financiamiento básico a la oferta.

En suma, estos programas de becas apuntan centralmente a cuestiones de equidad en el acceso y permanencia de los sectores de menores recursos económicos y en los dos nuevos esquemas, tienden a promover carreras tecnológicas consideradas prioritarias para el país.

CONCLUSIONES

El crecimiento económico de la Argentina en los últimos años ha brindado una oportunidad única para la necesaria inversión en capital humano, requisito para la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos y para el desarrollo económico del país. Los datos sobre evolución del gasto educativo en general y sobre el gasto en educación superior en particular dan cuenta del crecimiento de tal inversión, acompañando la dinámica de expansión de la economía. Cabe de todos modos preguntarse por los desafíos que enfrenta la asignación de este gasto, tanto en términos de la determinación de prioridades entre distintas partidas, como respecto a los mecanismos utilizados para la distribución del mismo entre las instituciones y los estudiantes.

El foco de la inversión en educación superior en la década del 2000 ha sido el aumento salarial de los docentes y de los no docentes universitarios. Dado los bajos niveles salariales previos, esta política es de gran importancia para recompensar la actividad de enseñanza e investigación dentro de las universidades nacionales, generando además incentivos para atraer a jóvenes graduados existentes en el país o en el exterior, revirtiendo así la fuga de cerebros. Pero para ello es importante no sólo garantizar un nivel salarial apropiado en el mediano y largo plazo, sino disponer de una estructura de cargos que sea permeable a la promoción de los jóvenes, reconociendo sus avances dentro de la carrera académica. Por el contrario, algunos estudios realizados sobre la estructura ocupacional docente permiten observar que existe rigidez en la promoción dentro de la pirámide jerárquica de los puestos académicos (García de Fanelli, 2008a). Asimismo, deberían fortalecerse los mecanismos de gobierno y gestión que favorezcan una política de recursos humanos orientada a promover el logro de los fines colectivos de las instituciones.

Por otro lado, tanto para garantizar niveles mínimos de seguridad en los laboratorios y en los edificios, como condiciones adecuadas para el ejercicio de las actividades de enseñanza e investigación, se requiere elevar los gastos de funcionamiento y de inversión en bienes de capital dentro del presupuesto de las universidades nacionales.

En torno a los mecanismos de asignación de fondos, la lógica de financiamiento sobre la base de la determinación de un monto global, empleando además fórmulas y contratos para asignar una proporción del presupuesto universitario, sigue las líneas trazadas en la década del noventa. En los años 2000 se trató de perfeccionar estos instrumentos, como es el caso de la fórmula acordada entre la SPU y el CIN. Algunos mecanismos, tales como el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores, continuaron en funcionamiento, pero con una reducción importante en términos reales. Otros, como los contratos de asignaciones específicas (o programas especiales), cambiaron sus objetivos, poniéndose un acento mayor en la búsqueda de compromiso social por parte de las universidades y en la mejora de la pertinencia y la equidad, entre otros aspectos vía el financiamiento de la demanda a través de becas orientadas a carreras prioritarias y a sectores de bajos ingresos.

Dentro del conjunto de mecanismos de financiamiento, la innovación más importante de la última década respecto de los años noventa, ha sido la puesta en marcha de un programa de calidad universitaria, entre cuyos componentes se encuentran los contratos programa y los proyectos de mejoramiento de las carreras acreditadas por la CONEAU. La asignación según contratos programa presenta varias ventajas sobre los tradicionales mecanismos de

financiamiento universitario. Tal como lo revela su aplicación en el caso francés, los contrato programa constituyen un instrumento apropiado para fomentar la acción colectiva dentro de las universidades dado que descansa en la realización de un plan estratégico o proyecto institucional de la universidad. En el caso argentino este último debe ser además reflejo de los procesos de autoevaluación institucional y evaluación externa realizadas por la CO-NEAU. Por otra parte, los fondos se asignan contemplando la heterogeneidad de misiones y modelos organizacionales de las universidades, garantizando la posibilidad de reformas de mediano plazo gracias a su asignación plurianual. Al momento de escribir este artículo no se había realizado aún una evaluación del impacto de las experiencias piloto y tampoco es claro que sea una política que la actual gestión amplíe a futuro al conjunto del sector universitario. El principal obstáculo para ello es la cantidad de recursos financieros que ésta demanda, particularmente si se extiende a las universidades nacionales de mayor tamaño.

Aun cuando esta política de contractualización no haya avanzado en el plano de las universidades, en los últimos años la SPU ha utilizado la lógica de los contratos programa para la asignación de fondos públicos a las carreras de grado que han debido someterse a procesos de acreditación por ser consideradas de interés público. Un ejemplo de ello es uno de los proyectos de mayor envergadura en términos de fondos y alcance en el número de carreras, el Proyecto de Mejora de las Carreras de Ingeniería. Los resultados preliminares que se conocen sobre la implementación del programa permiten anticipar que sus impactos han sido positivos.

De continuar entonces el contexto favorable en el plano económico, una política pública de financiamiento de la educación superior que busque centralmente la mejora de la calidad y la equidad en la asignación del gasto público de educación superior tiene al menos cuatro desafíos. El primer desafío es realizar un balance de los impactos alcanzados por los programas puestos en marcha en la primera década del 2000, sobre la calidad, equidad y relevancia de las actividades de enseñanza e investigación que llevan adelante las universidades. Esto permitirá profundizar en aquellas líneas más promisorias, introduciendo las medidas de corrección necesarias en los criterios e instrumentos de asignación utilizados. El segundo desafío es otorgar mayor peso, dentro del total de recursos asignados, a los mecanismos de asignación (fórmula y contratos) que promuevan el fortalecimiento de la gestión y la transparencia en el uso de los recursos públicos, previo la mejora en la calidad de los indicadores utilizados a tal fin. El tercer desafío es elevar los recursos financieros destinados a equipamiento, infraestructura, laboratorios y al fortalecimiento institucional del posgrado, nivel que no ha recibido suficiente atención en la última década. Finalmente, con el propósito de mejorar la calidad y de legitimar los procedimientos de acreditación de carreras y evaluación institucional, sería aconsejable otorgar mayor impulso a los instrumentos que ligan los resultados de calidad con el financiamiento, si el estudio de impacto de tales programas así lo recomienda. Estos instrumentos, tales como los contratos programa o los de mejoramiento de la calidad de las carreras, tienen capacidad de promover mejoras y acompañar cambios en las instituciones, respetando la autonomía y la heterogeneidad del sector.

REFERENCIAS

Broto, A. (2009). Instrumentos de asignación de recursos públicos para la mejora de la calidad universitaria. Presentación en Power Point. Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Broto, A. (2007). El financiamiento de la educación superior en la Argentina. Presentación en Power Point. Buenos Aires, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación.

Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, 2010. [Documento en línea] Disponible: <http://www.me.gov.ar/cgecse/geduccion.html>

Del Bello, J. C., Barsky O., y G. Giménez. (2007). La universidad privada Argentina. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

DINIECE, 2008. Relevamiento Anual (2008). [Documento en línea] Disponible: http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=2&id=8&Itemid=19

García de Fanelli, A. (2008)a. Estructura ocupacional docente y esquema de incentivos en las universidades argentinas: transformaciones desde los años ochenta. Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales 48 (189): 31-60.

García de Fanelli, A. (2008)b. Contratos-Programa: Instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades. IIPE-UNESCO, Ministerio de Educación, Buenos Aires.

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

INDEC. (2010). Evolución del PBI. [Documento en línea] Disponible:<http://indec.gov.ar>.

Ministerio de Educación. (2008). Anuario de Estadística Universitaria 2008. Buenos Aires.

Ministerio de Educación. (2006). Anuario de Estadísticas Universitarias 2006. Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura. (1998). Anuario de Estadística Universitaria 1998. Buenos Aires.

OECD. (2010). Education at a Glance 2010. OECD Indicators. Paris.

BIONOTA

Ana García de Fanelli es Licenciada y Doctora en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Magíster en Ciencias Sociales de FLACSO. Se desempeña como Investigadora del CONICET y Directora e Investigadora Titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Sus líneas de investigación principales son políticas de educación superior comparadas y financiamiento universitario. Como docente de grado, posee una extensa trayectoria en la Carrera de Sociología y la Carrera de Economía de la UBA y en la Carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad de San Andrés. Es además docente de posgrados de gestión y financiamiento de la educación superior en distintas universidades de la Argentina, tales como la Universidad Nacional de Mar del Plata, Tres de Febrero y la Cátedra UNESCO de la Universidad de Palermo. Ha publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Email: anafan@cedes.org