

LA PERFORMANCE REGIONAL DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS FRENTE A LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO

*Mariela Cuttica*²³

*María Celeste Escudero*²⁴

RESUMEN

A partir de las reformas implementadas en el sector universitario en los años 90 en Argentina los recursos estatales entre las universidades nacionales son distribuidos bajo una modalidad combinada entre un presupuesto histórico, cuyo destino es el financiamiento de las actividades en general, y los mecanismos de asignación por fondos adicionales para objetivos específicos tales como objetivos de desarrollo y mejoramiento académico de las instituciones. El objetivo central de este trabajo es indagar sobre el performance regional de las universidades nacionales atendiendo la asignación presupuestaria vía los fondos adicionales para objetivos específicos. Para dar respuesta a ello, seleccionamos y construimos para cada universidad un conjunto de indicadores de desempeño académico y económico. Tomamos como año de análisis el 2008 y la distribución geográfica de las universidades atendiendo a su ubicación en su respectivo Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Si bien los resultados arribados en este trabajo resultan de un análisis de corte transversal algunas regiones parecen evidenciar mejores indicadores de performance que otras, tales como CPRES 1- región bonaerense y CPRES-3 región centro-oeste. Mientras que desde una perspectiva netamente geográfica, es posible advertir que las regiones más alejadas de los CPRES señalados anteriormente, evidencian un empeoramiento en los valores promedios de los indicadores de desempeño académico y de las asignaciones adicionales al presupuesto histórico. Mientras que en una primera interpretación no ha sido posible asociar un mejor performance con la característica de “aspecto histórico” de las universidades.

Palabras clave: Programas de Financiamiento. Indicadores de Desempeño. Asignación Regional.

DESEMPENHO REGIONAL DAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS FRENTE AOS PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO

RESUMO

Desde as reformas implementadas no setor universitário na década de 90 na Argentina os recursos estatais são distribuídos entre as universidades nacionais sob uma combinação entre

²³ Docente-Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. E-mail: maricutt@eco.uncor.edu

²⁴ Docente-Investigadora de la Facultad de Filosofía y Humanidades-Universidad Nacional de Córdoba; Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales-Universidad Nacional de San Luis-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: celeste.escudero@gmail.com

um formulário de orçamento histórico, que é destinado a atividades de financiamento em geral e mecanismos de alocação para os fundos adicionais para fins específicos, tais como os objetivos de desenvolvimento e melhoria das instituições acadêmicas. O principal objetivo deste trabalho é investigar o desempenho regional de universidades nacionais que frequentam a dotação orçamental através dos fundos adicionais para fins específicos. Para responder a isso, selecionamos e construímos para cada universidade um conjunto de indicadores de desempenho acadêmico e econômico. Tomamos como período de análise o ano de 2008 e a distribuição geográfica das universidades de acordo com sua localização em seus respectivos conselhos de planejamento regional da educação superior (CPRES, sigla em espanhol). Os resultados que obtivemos neste trabalho são de uma análise transversal, até o ano de 2008 algumas regiões parecem apresentar melhores indicadores de desempenho do que outros, como o CPRES 1 - região bonaerense e CPRES - 3 região centro-oeste. Embora de uma perspectiva puramente geográfica, percebemos que as regiões mais remotas do CPRES mencionado acima, mostram um declínio nos valores médios dos indicadores de desempenho acadêmico e as dotações adicionais para o orçamento histórico. Durante uma primeira interpretação não foi possível associar um melhor desempenho com a característica de "aspecto histórico" das universidades.

Palavras-chave: Programas de Financiamento. Indicadores de Desempenho. Alocação Regional.

REGIONAL PERFORMANCE OF ARGENTINEAN UNIVERSITIES FACED WITH PROGRAM FUNDING

ABSTRACT

Since the reforms implemented in the university sector in the 90s in Argentina, government resources among national universities are distributed under a combination between a historic budget way, which is intended for financing activities in general, and allocation mechanisms by additional funds for specific purposes such as development objectives and institutions's academic improvements. The main objective of this paper is to inquire into the regional performance of national universities attending the budgetary allocation via additional funds for specific purposes. To answer this, we selected and builded a set of academic and economic performance's indicators for each university. For the analysis we took the 2008 year, and we based the geographical distribution of universities according their location in their respective Regional Councils for Higher Education Planning (CPRES, its acronym in Spanish). While the results arrived at in this study are of a cross-sectional analysis, by the mentioned year, some regions seem to indicate perform better than others, such as CPRES 1 and 3, bonaerense region and center-west region. While from a distinctly geographic perspective, it's possible to notice that the most remote regions of the CPRES noted above, show a decline in the average values of the academic and economic performance's indicators and in the historic budget's additional allocations. While in a first interpretation it has not been possible to associate a better performance with the characteristic of "historical aspect" of universities.

Keywords: Financing Programs. Performance Indicators. Regional Allocation.



INTRODUCCIÓN

La relación universidad, Estado y sociedad tanto en los países industrializados o en vías de, experimentó a partir de los años '80 diversos y profundos cambios. Siguiendo a Brunner (1993, p.67) estas nuevas acciones estaban dirigidas a recomponer las relaciones entre la educación superior, la sociedad y el gobierno, cuyos ejes estaban centrados en la evaluación y el financiamiento, dejando de lado el control administrativo del Estado, propiciando la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades y donde el Estado continúe financiando las instituciones pero estableciendo pautas, criterios y metas pre-establecidos.

Por su parte, Pedro Krotsch (2004, p.153) señala tres factores que incidieron en la crisis de la relación histórica universidad, Estado y sociedad. Identifica primero el proceso de masificación de la matrícula con su consecuente expansión institucional y diversificación de los sistemas de educación superior; segundo señala la crisis fiscal, el cuestionamiento del Estado de Bienestar y las reformas del Estado; y por último, identifica que finalmente los egresados de la universidad pública incorporan como destino el sector privado.

Mientras que organismos internacionales como la CEPAL (1992, p.141), el Banco Mundial (1995, p.29) y la UNESCO (1995, p.7) enfatizaron el cuestionamiento sobre la calidad de la enseñanza y la gestión del sector universitario, como resultado de la rápida expansión cuantitativa de la matrícula y de la diversificación institucional que traía aparejada la desarticulación como sistema.

Como respuesta a la crisis de los sistemas, los gobiernos implementaron un conjunto de estrategias de reformas buscando impulsar la competitividad y diferenciación de las instituciones, tomando como eje el financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia. De esta manera el Estado asume un rol de orientación de los sistemas universitarios en vez de intervención directa, promoviendo una preocupación más específica por el contexto productivo, la calidad y la eficiencia, a partir de una mayor responsabilización (*accountability*) en el uso de los recursos públicos (COX, 1993; BRUNNER, 1993; NEAVE, 1994; TROW, 1998).

A partir de este contexto, las reformas implementadas en el sector universitario en Argentina a partir de la década del '90 los recursos estatales entre las universidades nacionales son distribuidos bajo una modalidad combinada entre un presupuesto histórico,

cuyo destino es el financiamiento de las actividades en general y los mecanismos de asignación por fondos adicionales para objetivos específicos, tales como objetivos de desarrollo y mejoramiento académico de las instituciones.

La implementación de estos últimos instrumentos de política pública por un lado, han promovido entre las instituciones involucradas la eficiencia en el uso de los recursos, y por otra parte, su distribución ha considerado el desempeño de las instituciones frente a indicadores de eficiencia y equidad, tales como la relación egresados/inscriptos, la relación auxiliares/ profesores y la cantidad de materias aprobadas por alumnos.

El objetivo central de este trabajo es indagar sobre cuál ha sido la actuación regional dada por las universidades frente a la asignación presupuestaria de los fondos adicionales para objetivos específicos. Para dar respuesta a ello, seleccionamos y construimos para cada universidad un conjunto de indicadores relacionados con la antigüedad de la institución, cantidad de egresados, cargos docentes, personal no docente, docentes con título de doctor, docentes que perciben incentivo a la investigación y el monto total recibido en concepto de los diversos programas especiales. Tomamos como año de análisis el 2008 y la distribución geográfica de las universidades atendiendo a su ubicación en su respectivo Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).

La estructura del trabajo cuenta con cuatro apartados. En el primero de ellos es presentado el contexto de cambios en las políticas de financiamiento de las universidades argentinas. En el segundo apartado está descrito el criterio metodológico y la construcción de los indicadores empleados. Mientras que el tercer apartado es presentado el análisis cuantitativo de la información recabada. Por último se esbozan algunas consideraciones finales.

I. EL INICIO DE LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO

Para fines de 1980 las universidades públicas argentinas se encontraban bajo un conjunto de problemas atados al financiamiento: escasez de recursos, un presupuesto deteriorado por el crecimiento de los precios, cierta concentración en la distribución de los recursos entre las universidades y un crecimiento de la matrícula que no fue acompañado con la incorporación de docentes. Aspectos que el Estado no podía eludir por mucho tiempo más.

En 1988 el Estado Argentino ya había comenzado a promover en las Universidades Nacionales (UN en adelante) la búsqueda de fuentes presupuestarias alternativas a los

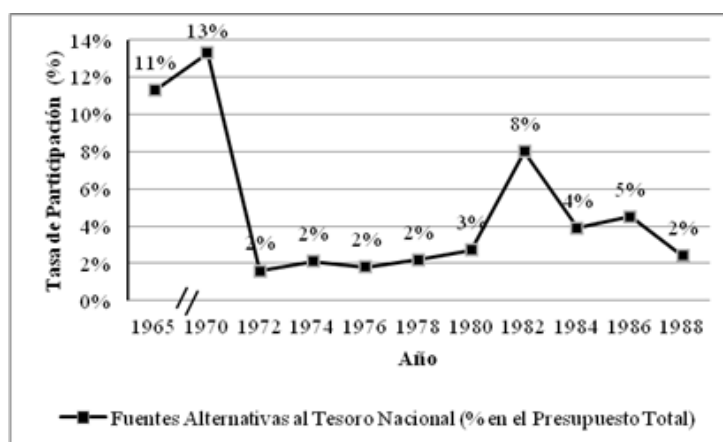


ingresos provenientes del Tesoro Nacional bajo la *Ley N° 23.569/88* que establecía el régimen económico-financiero de las instituciones universitarias. Esta norma permitía el uso de recursos a partir de "remanentes de ejercicios anteriores" y la posibilidad de acceder a "créditos externos", y la flexibilidad en el uso de los recursos propios de las instituciones tales como realizar inversiones financieras como atesorar títulos públicos o abrir plazo fijos en instituciones financieras.

Por entonces varias fueron las estrategias llevadas a cabo por las universidades en búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. García de Fanelli (1998, p.108-109) señala para el conjunto de las universidades la búsqueda de ingresos complementarios mediante el cobro de arancelamiento de los posgrados y la venta de servicios de consultoría e ingeniería, la contratación de trabajos de investigación-desarrollo y la transferencia de tecnologías. Aspectos similares fueron destacados por Gertel (1991, p.582) para la Universidad Nacional de Córdoba (UNC en adelante), a través de la creación de fundaciones y cooperativas para la venta de servicios y notas de cátedras; así como también la posibilidad de recaudar fondos vía el cobro de aranceles a los estudiantes de grado.

Sin embargo, las UN continuaron siendo sostenidas por el Gobierno Nacional. Tal como se aprecia de la Gráfico 1 la participación de las fuentes alternativas de financiamiento en el presupuesto total ha sido baja. A excepción de los años 1965, 1970 y 1982 donde es posible destacar porcentajes más elevados de participación de las fuentes alternativas, 11%, 13% y 8% respectivamente; su participación ha oscilado entre el 2% y el 5%.

Gráfico 1: Fuentes Alternativas en el Presupuesto de las Universidades Nacionales



Fuente: adaptación propia de Piffano (1992, p.144).

El Punto de Quiebre en el Financiamiento Público

La mayoría de los debates y propuestas sobre los cambios en las políticas de financiamiento que debía producirse en Argentina se llevaron a cabo en un contexto de éxito de la política económica de estabilización de los precios de la economía a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991, que combinó un nuevo régimen de conversión monetaria y cambiaria, con un gran ajuste fiscal y las reformas en el mercado financiero y de capitales, lo que permitió que el promedio de precios cayera abruptamente en un corto periodo: de 171% en 1991 a 10% en 1993 y al 4.07% en 1994 (KIGUEL, 1999, p.16). Un señalamiento que no puede ser pasado por alto, debido a su impacto positivo en el poder adquisitivo de los recursos con que contaban las instituciones y de los salarios de los docentes universitarios: *“el éxito de la política antinflacionaria del Ministro Cavallo comenzó a repercutir sensiblemente en el debate sobre el financiamiento”* (BALÁN, 1993, p.166). Esta medida permitió que el gobierno nacional pueda comenzar a implementar cambios en la política de financiamiento de las universidades, aunque su legitimación se dará unos años más tarde con la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995. En palabras de la Ministra de Cultura y Educación de la Nación entre los años 1996-1999: *“La estabilidad monetaria lograda a principios de la década del '90, la recuperación del crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas permitieron (...) revertir la crítica situación del sistema, particularmente en lo que hace al financiamiento del sector público”* (DECIBE, 1999, p.18).

El punto de inflexión es observado a partir de la aprobación de la ley de presupuesto de 1992, la Ley N° 24.194 producida en diciembre de 1992 cuya aplicación sería para el ejercicio del año posterior. Esta norma legislativa estableció que la transferencia de los aportes del Estado hacia las instituciones era un subsidio global sin afectación específica, lo que en la literatura se conoce como un subsidio *“block - grant”*. Hasta ese momento las partidas presupuestarias se aprobaban atendiendo la clasificación según el objeto del gasto, tales como: personal, bienes de consumo, servicios personales y bienes de uso. La modalidad de la ejecución del presupuesto según el objeto del gasto generaba no sólo un excesivo detallismo en la planificación presupuestaria, sino que sólo podía asignarse a esos ítems los recursos provenientes del Estado. A partir de esta nueva modalidad, de *“transferencia global”*, se pueden reasignar partidas entre los diferentes ítems sin tener que recurrir a la autorización previa del gobierno nacional, una verdadera innovación en cuanto a la modalidad

de transferencias de las partidas presupuestarias universitarias implementadas por el Gobierno Nacional. Junto a otras normas ministeriales establecidas posteriormente respecto del régimen administrativo-financiero de las universidades continuarán esta política (OBEIDE, 1999, p.286).

El segundo aspecto a destacar en el contexto de las reformas del financiamiento universitario es la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el año 1993 dentro del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, un nuevo ámbito representante del Estado Nacional que brindará un gran impulso a los cambios no sólo en el financiamiento sino también en las demás transformaciones del sector universitario.

Bajo este escenario, el gobierno nacional representado por la SPU crea el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en 1995. Este programa macro que fue financiado a través de una operación crediticia con el Banco Mundial, tenía como objetivo principal *“establecer un entorno competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo de financiamiento transparente, los incentivos apropiados para continuas mejoras de eficiencia y calidad educativa”* (BANCO MUNDIAL, 1995, p.13).

El punto de inicio de esta reforma surge a partir de un diagnóstico realizado en base a la experiencia, y en parte por un informe realizado por un grupo de expertos, *“think tank”*, sobre los problemas que acontecían en la enseñanza de la educación superior en Argentina en sus diversas disciplinas, en particular en las matemáticas. Como señala Escudero (2015, p.104) las autoridades encaminaron la negociación con los funcionarios del Banco, algo que duró cerca de 2 años, considerado un proceso largo y complicado por autoridades de la SPU, pero que finalmente resultó en una gran negociación entre las partes:

La negociación con el Banco [surge] (...) de un diagnóstico más específico sobre los problemas que estaba habiendo en la enseñanza en algunas disciplinas (...) el crédito fue gestionándose, tejiéndose, idas y venidas, fue un proceso bastante largo, como 2 años, con frecuentes visitas de funcionarios del Banco y a veces también con presencia de funcionarios del Ministerio en el propio Banco en Washington. Fue un proceso complicado porque los funcionarios del Banco no son fáciles, pero tampoco, como a veces se dice, es pura imposición del Banco. Son procesos de negociaciones (...) hay margen para discutir con ellos, aceptar algunas cosas en la medida que al país le parezcan razonables [Entrevista a Funcionario de la SPU].

Su diseño contemplaba, por un lado, un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, tales como: la “Red de

Intercomunicación Universitaria” (RIU), el de “Fortalecimiento Institucional” (FOI), los de “Sistemas de Información Universitaria” (SIU), el de “Asignación de Recursos” (AR), “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU); y por otro lado, buscaba fomentar específicamente la calidad de la enseñanza a través del programa “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria” (FOMECA). En términos generales, a partir de estos nuevos instrumentos *“se programaron acciones tendientes a modificar la asignación de los recursos públicos a universidades nacionales, mejorar la calidad y transparencia de la información y a fortalecer la capacidad de conducción y programación de la Secretaría de Políticas Universitarias”* (ABELED0 & CURCIO, 2003, p.171).

Este programa macro de reformas para el sector universitario da inicio a un nuevo mecanismo de asignación de los recursos estatales para las universidades. Ya que si bien el Estado continuaba financiando a través de las sumas globales gran parte del presupuesto universitario, manteniendo el mecanismo inercial de incrementos automáticos, estos nuevos programas creados en el marco del PRES introdujeron una manera diferente de asignar el presupuesto.

Por un lado, fue incorporada la modalidad de cofinanciamiento. El 40% del presupuesto total designado al PRES estaba previsto que fuera aportado con fondos provenientes del Tesoro Nacional y de las universidades nacionales, en calidad de contrapartes y el 60% restante el Estado Nacional había acordado un préstamo con el BIRF. En virtud de los sucesivos ajustes fiscales soportados por el país, el Gobierno Nacional dispuso que una parte del préstamo fuera cancelado y otra parte tuviera una reasignación al área de salud en el marco del Programa de Emergencia Social establecido durante el año 2002. Por lo que en definitiva el monto del préstamo otorgado por el BIRF destinado a educación superior resultó en 122 millones de dólares, mientras que la contraparte fue de 80 millones de dólares (ABELED0 & CURCIO, 2003, 171-172).

Por otro lado, los programas FOI, RIU, SIU, AR y FOMECA revestían el carácter de *“Presupuestos por Incentivos”*, un mecanismo por el cual se asignan recursos adicionales a las instituciones estableciendo objetivos específicos sujetos a diferentes indicadores de resultado, desempeño, rendimiento, etc. Estas nuevas herramientas de política fueron utilizadas por la SPU para dar cumplimiento a sus objetivos planteados de “desarrollo”, aquellos que suponen un cambio institucional previamente acordado (ABELED0 & OBEIDE, 2003, p.158).

En su implementación se generó una relación contractual entre las instituciones beneficiadas y el proveedor de los recursos, en este caso el Estado Nacional, quien a su vez era el encargado de verificar el cumplimiento de los resultados específicos logrados. A través de la presentación de un proyecto de mejoramiento institucional las universidades accedían a los fondos siempre que quedaran seleccionadas en el proceso de evaluación, por eso en la literatura se los conoce como “fondos competitivos”. Aunque pudieron establecerse “techos” (límites máximos) que fueron pre-asignados a cada universidad con diversos criterios, esta modalidad de asignación en palabras de García de Fanelli (1998, p.116) generó *“una fuerte competencia entre ellas e incluso -dentro de las universidades- entre las distintas unidades académicas”*.

La asignación presupuestaria mediante los “fondos competitivos” no eran herramientas desconocidas en las políticas de financiamiento, sino que era un tipo de mecanismo tradicionalmente utilizado para la financiación de proyectos de investigación por parte de agencias gubernamentales o instituciones privadas. Algo que las autoridades de Argentina ya habían comenzado a implementar en 1993 mediante la creación del *“Programa de Incentivos Docentes”*, cuyo objetivo era intensificar el trabajo de investigación de los docentes, promoviendo un desarrollo integrado de la actividad académica, lo que representa una asignación adicional en los haberes, resultando un “estímulo” económico para los profesores.

Los programas adicionales de financiamiento fueron y son considerados una asignación marginal dentro del presupuesto de las universidades. Sin embargo, esta metodología innovó no sólo en la distribución de los recursos estatales, ya que permitió asignar recursos adicionales a los del presupuesto histórico sino también en los objetivos que se perseguían. Debido a que los programas permitían financiar gastos asociados al desarrollo de las instituciones, tales como equipamiento, infraestructura, capacitación de la planta docente, lo que le otorga cierta distinción teniendo en cuenta la escasez de recursos con que contaban las instituciones iniciado este periodo de reformas de financiamiento.

Simultáneamente y aunque los cambios de las políticas de financiamiento ya estaban en marcha, el Estado Nacional finalmente logró legitimar estos cambios a través de la sanción de la nueva Ley de Educación Superior, la *Ley N° 24.521* en julio de 1995. Donde el “Sostenimiento y régimen económico financiero” quedó plasmado en sólo cuatro artículos (Arts.°58 al 61). El primero de esos artículos mencionados sienta las primeras bases del

cambio del rol del Estado respecto de las políticas de financiamiento para las universidades públicas, debido a que se compromete a asegurar los recursos, incorporando indicadores de resultados en los mecanismos de asignación elegidos:

Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales (art.58).

La legitimación de la política elegida por el gobierno nacional representado por la SPU a partir de la sanción de esta ley, le permitió en los años que siguieron continuar implementado la distribución de los recursos vía fondos competitivos, y por otra parte, sentirse respaldado para iniciar otros cambios en las asignaciones que el Estado Nacional destinaba para el normal funcionamiento de las instituciones, esto era el presupuesto histórico de bases incrementales.

La modalidad de asignación por fondos adicionales fue afianzada durante los años que siguieron. Así en un trabajo exploratorio realizado por Cuttica & Escudero (2013) sobre el financiamiento de las universidades argentinas en los años 1998 y 2008, las autoras muestran que para el primer período de análisis el conjunto de las universidades nacionales contaban con un total de 8 Programas Especiales que atendían diversos objetivos, mientras que para el segundo periodo de análisis, estos programas ascendían a un total de 17, lo que representa un aumento de más del 100%.

Mientras que su participación en el presupuesto del Gobierno Nacional ha sido siempre marginal. En una exploración de la distribución interna de los aportes del gobierno entre los años 1998 y 2008 mostrados en la Tabla 1 podemos observar dos aspectos de interés. En primer lugar, existe un cambio en la composición de los recursos distribuidos entre los años considerados, en 1998 el porcentaje asignado mediante el mecanismo tradicional de presupuesto histórico representaba en el total de los valores asignados por el gobierno nacional el 89%, mientras que este mismo componente en 2008 fue del 78%. De esta manera los Recursos Adicionales provistos por el Estado Nacional en 1998 representaban el 11% y esta participación se ve duplicada para 2008 (22%). Y en segundo lugar, los componentes de los Recursos Adicionales también muestran cambios entre ambos períodos. Dentro de estos

recursos, los fondos competitivos para 1998 conformaban el 66% (28% Programas Especiales y 38% para Programa de Incentivos Docentes), mientras que la diferencia estuvo destinada a cubrir los gastos de la Reforma Laboral (35%). En cambio para 2008, los fondos competitivos representaron el 16% (Programas Especiales 11%, Programa Incentivo Docente 5%), y el 86% restante estuvo destinado al Programa de Reforma Laboral.

Tabla 1- Aportes del Tesoro Nacional

Items a Financiar	1998	2008
Recursos para "Funcionamiento"	89%	78%
Recursos Adicionales	11%	22%
Total Programas Especiales	28%	11%
Total de Reforma Laboral	35%	84%
Programa de Incentivos Docentes	38%	5%
Total Recursos Tesoro Nacional	100%	100%

Fuente: Anuarios Estadísticos SPU, 1998 y 2008

Nota: los aportes de Programas Especiales no incluyen a FOMECA, SIU y RIU, porque son ejecutados en "Otras Fuentes" que contabiliza Créditos Externos.

II. DISEÑO METODOLÓGICO

Este trabajo de carácter exploratorio tiene una estructura de análisis cuantitativo. La fuente de información utilizada corresponde al anuario publicado por la Secretaría de Políticas Universitarias del año 2008. La elección de dicho periodo de estudio obedece a dos razones: por un lado, consideramos que el mecanismo de asignación de recursos por programas era una práctica afianzada de financiamiento, ya que había comenzado en los años '90; y por otro lado, los programas implementados revestían una gran diversidad respecto de los múltiples objetivos perseguidos y un gran alcance de los mismos entre las UN.

Respecto del análisis de la actuación regional de las UN fue considerado su ubicación según su respectivo Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). Estas Insituciones fueron creadas por el artículo 10 de la Ley de Educación Superior N° 24.521. Conforman una institución de coordinación horizontal del sistema, dado que reúnen a todos los actores de la educación superior argentina: universidades nacionales y privadas, gobierno nacional y gobiernos provinciales. Sus atribuciones y ámbito geográfico fueron establecidos mediante la Resolución Ministerial N° 602/95.

A continuación es detallada la construcción de las categorías de análisis.

La Construcción de los Indicadores

En el año 2008 el sistema de educación superior argentino contaba con 38 universidades nacionales clasificadas en siete regiones geográficas según su respectivo CPRES. Para llevar a cabo la exploración se consideran diversos indicadores de desempeño académico y económico de las instituciones, como así también uno que refleje su dimensión histórica.

Entre los indicadores de desempeño académico que elaborados para cada universidad se encuentran: 1) la relación cantidad de alumnos respecto a los docentes de dedicación exclusiva equivalente²⁵ (Alumnos/DEE); 2) el número de egresados respecto al número de alumnos (Egresados/Alumnos); 3) el número de no docentes en relación a la cantidad de docentes de dedicación exclusiva equivalente (NoDoc/DEE); 4) la cantidad de docentes investigadores que perciben el incentivo en proporción a la cantidad de docentes de dedicación exclusiva equivalente (DocInc/DEE); y 5) la cantidad de docentes con título de doctorado como razón de la cantidad de docentes, dato obtenido solamente para el año 2009, (Do/Doc).

Mientras que los indicadores de desempeño económico incluyen el total de financiamiento adicional según universidad recibido en concepto del "Programa de Incentivos a Docentes Investigadores y de montos asignados por Programas Especiales". Para el año 2008 se venían implementando 17 programas especiales que atendían diversos objetivos, de manera que ha sido posible clasificar 13 programas en 4 grupos con finalidades comunes y restaron 4 programas sin agrupar por exhibir cada cual un propósito determinado diferente. Su detalle de clasificación se muestra en el Cuadro 1 a continuación. Así el primer agrupamiento (A) concentra los programas que persiguen el objetivo de "mejoramiento de la enseñanza", para la fecha eran tres los programas vigentes. En el segundo grupo de 6 programas (B), se encuentran los "proyectos de apoyo" donde la finalidad se encuentra abocada a la formación de recursos humanos, a la consolidación de actividades de investigación, transferencia y vinculación y a la articulación interinstitucional. El tercero (C) agrupa a dos programas de "vinculación con la sociedad" que tienen una finalidad extensionista. Otros dos programas pueden ser clasificados en un cuarto grupo (D) por sus fines de "promoción y cooperación",

²⁵ La cantidad de Docentes de Dedicación Exclusiva Equivalente resulta de aplicar la siguiente fórmula: $DEE = (\text{Cantidad de Docentes Exclusivos} + 0.5 * \text{Cantidad de Docentes Semi-Exclusivos} + 0.25 \text{ Cantidad de Docentes Simples})$.

por un lado promueven la comunicación de toda la oferta académica y por otro, auspician procesos de integración con distintas organizaciones internacionales de universidades, particularmente en el ámbito del MERCOSUR. Finalmente los 4 programas restantes (E) tienen múltiples objetivos diferentes entre sí. El programa Seguridad de las UN, asigna fondos para emergencia de los edificios universitarios. El programa Fonid afecta recursos para docentes de nivel medio de instituciones oficiales dependientes de las UN. El programa Proun apoya el desarrollo de universidades nuevas. Y los contratos programas tienen por objetivo fortalecer la capacidad institucional de manera integral.

Cuadro 1: Clasificación de los Programas Especiales, Año 2008

Objetivo	Programas Especiales
A-Mejoramiento de la Enseñanza	1-Promei 2-Promagro 3-Promfyg
B-De Apoyo	4-Técnicos Informáticos 5-Inter-U 6-Artifec 7-Prosoc 8-Autoevaluación de Arquitectura 9-RRHH Académicos
C-Vinculación con la sociedad	10-Fundar 11-Voluntariado Universitario
D-Promoción y cooperación	12-Promoción de la Universidad 13-Cooperación Internacional
E-Otros	14-Seguridad de las UN 15-Fonid 16-Proun 17-Contratos Programas

Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Estadísticas de la Secretaría Políticas Universitarias (SPU).

Respecto del indicador de tradición para reflejar la dimensión histórica fueron definidos tres tipos de universidad de acuerdo a su antigüedad: la *Tradicional* (T) cuya fecha de creación es hasta el año 1959; la *Intermedia* (I) cuya fecha de creación es entre los años 1960 y 1987; y la *Nueva* (N) cuya fecha de creación es desde 1987 en adelante. Resultando una agrupación de las 38 instituciones universitarias en un 24% (9 universidades) tradicionales, en un 47% (18 universidades) intermedias y en un 29% (11 universidades) nuevas, Tabla 2

Tabla 2: Tipo de universidad según su fecha de creación al año 2008

Tipo de Universidad	Cantidad	Proporción
T	9	24%
I	18	47%
N	11	29%
Total	38	100%

Fuente: elaboración propia en base a Anuario SPU.

Para analizar la importancia regional de la distribución de la asignación presupuestaria por fondos adicionales fue definida la ubicación de la UNC en su respectivo Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES). El sistema de Educación Superior de Argentina está organizado en siete regiones, y cada una está coordinada por un Consejo Regional que articula entre las instituciones de educación superior universitarias y las no universitarias con las autoridades nacionales. Las siete regiones según su CPRES son: 1-Bonaerense, 2-Metropolitana, 3-Centro Oeste, 4-Centro Este, 5-Noreste, 6-Noroeste y 7-Sur.

Una dificultad metodológica presenta la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) que clasifica en más de una región si se tiene en cuenta la localización de las diferentes sedes en el territorio nacional. Su principal inconveniente radica en que no se cuenta con información desagregada, excepto el número de egresados. Atendiendo a los valores de ese indicador la UTN concentra más del 40% de sus egresados en el CPRES Metropolitano, por dicha razón en este trabajo hemos asignado esa área geográfica a esta institución universitaria²⁶. De esta manera las UN que agrupa cada región pueden observarse a partir del Cuadro 2.

²⁶ La información fue suministrada por el Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario Estadístico 2012.

Cuadro 2: UN correspondientes a las regiones CPRES, Año 2008

Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior						
1-Bon	2-Met	3-Coes	4-Ces	5-Nea	6-Noa	7-Sur
(I) Centro PBA	(T) UBA	(N) Chilecito	(I) Entre Ríos	(N) Formosa	(I) Catamarca	(I) Comahue
(T) La Plata	(N) Gral. San Martín	(T) UNC	(T) Litoral	(I) Misiones	(I) Jujuy	(I) La Pampa
(I) Luján	(N) Gral. Sarmiento	(T) Cuyo	(I) Rosario	(T) Nordeste	(I) Salta	(N) Patagonia Austral
(I) Mar del Plata	(N) La Matanza	(I) La Rioja			(I) Santiago del Estero	(I) Patagonia S J Bosco
(T) Sur	(N) Lanús	(I) Río Cuarto			(T) Tucumán	
(N) Noroeste PBA	(I) Lomas de Zamora	(I) San Juan				
	(N) Quilmes	(I) San Luis				
	(N) Tres de Febrero	(N) Villa María				
	(T) UTN					

Fuente: elaboración propia en base página web SPU, <http://portales.educacion.gov.ar/spu/cpres>.

III. LOS RESULTADOS

En base a los valores promedios de los indicadores diseñados de las UN agrupadas en cada región, intentamos caracterizar cada una de ellas atendiendo las diferencias y similitudes más relevantes que surgen de la lectura de los valores mencionados; los indicadores se exponen en las Tablas 3 y 4.

✓ **CPRES 1 - Región Bonaerense:** está constituida por seis UN agrupa seis universidades nacionales: Centro de la PBA, La Plata, Luján, Mar del Plata, Sur y Noroeste de la PBA, de las cuales dos son tradicionales, tres intermedias y una nueva, lo que representa un 22%, 17% y 9% en el total de las UN respectivamente. Respecto de los *indicadores de desempeño académico*, ésta región tiene un muy buen performance: se destaca del resto por la formación de los docentes en las carreras de doctorados, y el ratio Docente incentivo/DEE alcanza un valor medio; Alumno/DEE, y No docente/DEE tienen valores bajos; mientras que Egresado/ Alumno lo posiciona en 5° lugar entre las regiones. La *asignación adicional de fondos* esta región presenta un característica particular, se destaca por el monto promedio recibido por el programa de incentivos a docentes investigadores y por programas de Vinculación con la sociedad (C) y los agrupados en otros programas (E). Es la segunda región

en importancia por recibir financiamiento por programas de Apoyo (B) y por los de Promoción y Cooperación (D). Mientras que el financiamiento por programas (A) referidos al Mejoramiento de la enseñanza es relativamente más bajo.

Tabla 3: Valores promedios por región CPRES de los indicadores de desempeño, Año 2008

REGION	ALUM/ DEE	EGRES/ ALUM	NODOC/ DEE	DOCINC/ DEE	DO/ DOC
1-Bon	19,05	0,042	0,62	0,36	10,6
2-Met	37,67	0,048	1,13	0,23	5,6
3-Coes	17,15	0,058	0,64	0,39	9,3
4-Ces	19,46	0,060	0,64	0,35	7,0
5-Nea	28,28	0,046	0,79	0,28	3,1
6-Noa	22,13	0,028	0,81	0,48	6,2
7-Sur	14,80	0,030	0,59	0,31	5,8

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios SPU.

✓ **CPRES 2 - Región Metropolitana:** agrupa nueve UN, de las cuales seis son nuevas, convirtiéndose en la región que más universidades nacionales de reciente creación agrupa, esto es el 55% del total. En cuanto a sus *indicadores de desempeño académico* la valoración comparativa la posicionan desfavorablemente: los promedios de Alumno/DEE y de No docentes/DEE son los más altos, y los indicadores Doctorados/Docentes y Docente incentivo/DEE son los más bajos de las zonas conjuntamente evaluadas. Sólo el indicador Egresado/Alumno alcanza un valor medio. Respecto *a la asignación adicional* no parece estar asociado a su performance: el financiamiento recibido en promedio en programas de Mejoramiento de la enseñanza (A), de Vinculación con la sociedad (C) y por programas de Apoyo (B) se encuentran entre los tres más altos por región. Esto no es posible advertir de los montos promedios en concepto de otros programas (E); los montos de Promoción y Cooperación (D) y por el programa de incentivos a docentes investigadores, ya que están dentro de valores relativamente bajos.

✓ **CPRES 3 - Región Centro-Oeste:** concentra ocho UN, de las cuales dos son tradicionales, cuatro intermedias y dos nuevas. Si bien es una región numerosa como la anterior, su performance a juzgar por los *indicadores de desempeño académico* resulta mejor: ocupa el segundo lugar en los indicadores promedios más altos de Egresado/Alumno,

Doctorados/Docentes y Docente incentivo/DEE y posee uno de los más bajos indicadores promedio de Alumno/DEE y de No docentes/DEE. En cuanto a la *asignación de fondos adicionales*, el monto percibido por programas de Apoyo (B) es el más alto de todas las zonas; el financiamiento recibido en promedio en programas de Mejoramiento de la enseñanza (A), en concepto de otros programas (E); por los de Promoción y Cooperación (D) y por el programa de incentivos a docentes investigadores están dentro de valores medios. Mientras que la menor cuantía está referida al programa de Vinculación con la sociedad (C).

✓ **CPRES 4 - Región Centro-Este:** reúne tres UN, dos de ellas intermedias y una nueva. Respecto de su *performance académica* posee indicadores que claramente la favorecen: el promedio de Egresado/Alumno es el más alto, Doctorados/Docentes y Docente incentivo/DEE alcanza importantes valores ubicándola en una situación media; al igual que lo acontecido con Alumno/DEE, No docentes/DEE. Dentro del *financiamiento adicional* es el grupo que más monto recibió en promedio por los programas de Mejoramiento de la enseñanza (A) y de Promoción y Cooperación (D). Es el segundo grupo más favorecido por el programa de incentivos a docentes investigadores, y se destaca esta importancia teniendo en cuenta que son solo tres universidades nacionales las que conforma esta región. Los montos promedios en concepto de los programas de Vinculación con la sociedad (C) y de otros programas (E) son relativamente menores y el financiamiento recibido por programas de Apoyo (B) se encuentran en el más bajo de las regiones.

Tabla 4: Valores Promedios de los Programas Especiales y del Programa Incentivo a docentes investigadores*, por región, Año 2008.

REGION	PROG INCENTIVO	PROGS A	PROGS B	PROGS C	PROGS D	PROGS E
1-Bon	3.203.917	666.899	725.585	913.264	267.076	3.666.278
2-Met	1.784.553	950.683	619.793	836.808	182.004	1.310.506
3-Coes	2.639.210	926.978	1.188.028	243.085	185.369	1.748.861
4-Ces	2.664.340	1.438.597	187.059	367.900	401.994	515.580
5-Nea	897.308	422.360	540.622	418.123	225.991	265.010
6-Noa	1.820.195	704.878	364.795	564.772	112.109	390.477
7-Sur	988.602	310.423	323.205	317.041	65.933	2.553.545

* Los valores están expresados en pesos del año 2008-

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios SPU.

✓ **CPRES 5 - Región Noreste:** igual de numerosa que la anterior pero su composición es diferente, una es tradicional, una es intermedia y una es nueva. Los valores promedios de sus indicadores de *desempeño académico* no le otorgan crédito para valorarla como de buen performance: posee el segundo indicador promedio más alto de Alumno/DEE de las siete regiones y los indicadores de Docente incentivo/DEE y Doctorados/Docentes son muy bajos, mientras que las proporciones No docentes/DEE y Egresado/Alumno obtienen valores medios. Una situación similar ocurre en torno a la *asignación adicional*, los montos promedios en concepto de otros programas (E) y por el programa de incentivos a docentes investigadores son los más bajos por región, como así el monto por Mejoramiento de la enseñanza (A) se encuentra entre los más bajos. Los fondos recibidos en promedio en programas de Promoción y Cooperación (D), por programas de Apoyo (B) y de Vinculación con la sociedad (C) está dentro de valores medios por región.

✓ **CPRES 6 - Región Noroeste** reúne cinco UN, de las cuales una es tradicional y cuatro son intermedias, un porcentaje (22%) similar de concentración que la región centro oeste. Su *performance académico* es de difícil caracterización, ostenta el indicador promedio más alto de Docente incentivo/DEE, las proporciones Alumno/DEE Doctorados/Docentes obtienen valores medios; mientras que posee el segundo indicador promedio más alto de No docentes/DEE de las regiones y el indicador promedio de Egresado/Alumno es el más bajo. Considerando el *financiamiento por programas*, la posicionan en un punto medio-bajo: el monto recibido en promedio por el programa de Vinculación con la sociedad (C) está dentro de un valor medio como así también los programas de Mejoramiento de la enseñanza (A) y el de incentivos a docentes investigadores. Mientras que el financiamiento en programas de Apoyo (B), en Promoción y Cooperación (D) y en concepto de otros programas (E), se encuentran entre los más bajos por región.

✓ **CPRES 7 - Región Sur:** finalmente esta región incorpora a cuatro UN, de las cuales tres son intermedias y una nueva. Sus *indicadores de desempeño* no permiten clarificar su performance. Los indicadores Docente incentivo/DEE y Doctorados/Docentes alcanzan bajos valores; al igual que el indicador promedio de Egresado/Alumno, indicando un mal performance, mientras que al poseer el indicador de Alumno/DEE promedio más bajo como así el de No docentes/DEE de todas las regiones la posicionarían en mejor situación. Respecto

del *financiamiento adicional*, a excepción de ocupar el segundo lugar como receptora de fondos en concepto de los programas (E) donde se destacan los contratos programas, es la región que más desfavorecida por esta metodología de asignación: los promedios de los programas de Mejoramiento de la enseñanza (A) y por los de Promoción y Cooperación (D), los programas de Vinculación con la sociedad (C) y de los programas de Apoyo (B) se encuentran entre los más bajos por región.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en este trabajo incipiente y exploratorio permite advertir cierta caracterización respecto de la asignación presupuestaria por programas especiales y los indicadores de desempeño académico y económico atendiendo a la pertenencia real de las UN en sus respectivos Consejo de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES).

Una clara asociación surge entre los indicadores de desempeño académico que permiten posicionar a la región con un "buen performance académico" con los valores asignados vía "programa de incentivos a docentes investigadores", como sucede con las regiones CPRES-1 región bonaerense y CPRES-3 región centro-oeste. Mientras que las regiones caracterizadas como de "bajo performance académico" coinciden en evidenciar mayores ingresos adicionales vía los programas de Vinculación con la sociedad (C) y los programas de Apoyo (B), tales como los CPRES-2 región metropolitana y CPRES-5 región noreste.

Es de conocimiento que los fondos destinados a la investigación científica así como la formación de los docentes, entre otras categorías, promueven el desarrollo de las economías. Si bien los resultados arribados en este trabajo resultan de un análisis de corte transversal, algunas regiones parecen evidenciar mejores indicadores de desarrollo que otras, tales como CPRES 1- región bonaerense y CPRES-3 región centro-oeste.

El origen de las instituciones de educación superior en Argentina responde a diversos criterios, hay quienes lo explican desde una visión más estructural atendiendo al surgimiento de reformas más amplias del sector (KROTSCH, 2009), mientras que otros autores buscan la asociación de la creación de las instituciones bajo un desplazamiento jurisdiccional, primero un surgimiento regional, luego provincial y en los últimos años municipal por parte de las universidades (DOBERTI, 2009).

Mientras que desde una perspectiva netamente geográfica, es posible advertir que las regiones más alejadas de los CPRES señalados anteriormente, evidencian un empeoramiento en los valores promedios de los indicadores de desempeño académico y de las asignaciones adicionales al presupuesto histórico. Mientras que en una primera interpretación no ha sido posible asociar un mejor performance con la característica de “aspecto histórico” de las universidades.

Sin embargo, sería importante indagar más en profundidad la actuación de las instituciones al interior de cada región, cómo ha sido el patrón de desarrollo de las regiones en el tiempo, qué otras categorías podrían utilizarse para analizarlas, las posibles explicaciones de las concentraciones de ingresos, objetivos que pretenden ser alcanzados en trabajos futuros.

Recibido em: Setembro de 2015

Aceito em: Dezembro de 2015

REFERENCIA

ABELED, C.; CURCIO, J. El Financiamiento Internacional. Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). **Políticas de Estado para la Universidad Argentina**. Balance de una Gestión en el Nuevo Contexto Nacional e Internacional. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaria de Políticas Universitarias págs. 171-174: 2003.

ABELED, C.; OBEIDE, S. La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual. En J. C. **Políticas de Estado para la Universidad Argentina**. Balance de una Gestión en el Nuevo Contexto Nacional e Internacional. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaria de Políticas Universitarias págs. 156-165: 2003.

BALÁN, J. Políticas de financiamiento y gobierno de las universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992. **Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina**. Santiago de Chile: FLACSO, págs. 131-184: 1993

BANCO MUNDIAL. Staff Appraisal Report. Argentina. **Higher Education Reform Project**. Washington: Banco Mundial: 1995.

BRUNNER, J. J. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. **Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina**. Santiago de Chile: FLACSO, págs. 45-86: 1993.

CEPAL. Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile: CEPAL- **Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe**: 1992.



COX, C. Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis. **Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina**. Santiago de Chile: FLACSO: 1993.

CUTTICA, M.; ESCUDERO, M. C. La Participación de las Universidades en los Programas Especiales de Financiamiento 1998-2008. **VII Encuentro Nacional y IV Latinoamericano la Universidad como Objeto de Investigación**. San Luis, Argentina: Universidad Nacional de San Luis, 2013.

DECIBE, S. B. La Transformación de la Educación Superior. **La Educación Superior en la Argentina**. Transformaciones, Debates y Desafíos. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU: 1999.

DOBERTI, J. ¿44, 2600 o 45000 Universidades? La Creación de Universidades Nacionales y sus Consecuencias en la Planificación, la Gestión y el Financiamiento Educativos. **VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano la Universidad como Objeto de Investigación**. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba (UNC), 2009.

ESCUDERO, M.C. Políticas de Financiamiento en las Universidades en los años '90. El caso de FOMECA en la UNC. 2015. 219 págs. **Tesis** (Doctorado en Ciencias Económicas-mención Economía). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional Córdoba, Córdoba, 2014.

GARCIA DE FANELLI, A. M. **Gestión de las Universidades Públicas**. La experiencia Internacional. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación/SPU: 1998.

GERTEL, H. Issues and perspectives for higher education in Argentina in the 1990s. **Higher Education**, v.21, pp. 63-81, 1991.

KIGUEL, M. **The Argentine Currency Board**. Documento de Trabajo N°152. Buenos Aires: Universidad del CEMA, 1999. Disponible en <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/152.pdf>. Acceso (01/01/2009).

KROTSCH, P. **Educación superior y reformas comparadas**. Segunda Edición. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes: 2009.

KROTSCH, P. **El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad Argentina**. La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes. La Plata: Ediciones al Margen, págs. 153-178: 2004.

Ley Nro. 23.569 (1988). Poder Legislativo Nacional de Argentina

Ley Nro. 24.194 (1992). Poder Legislativo Nacional de Argentina.

Ley Nro. 24.521 (1995). Poder Legislativo Nacional de Argentina.

NEAVE, G. La Reforma de la Educación Superior Francesa, o la Fábula del Buey y el Sapo. **Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa**. Barcelona: Editorial Gedisa, págs. 137-157: 1994.

OBEIDE, S. Innovaciones en la Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales. **La Educación Superior en la Argentina**. Transformaciones, Debates y Desafíos. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, SPU, pp. 281-292: 1999.

PIFFANO, H. L. **El Financiamiento de la Educación Universitaria y su racionamiento**. Buenos Aires: Harvard Club de Argentina: 1992.



Regiones CPRES: Consultada 02/10/2014: <http://portales.educacion.gov.ar/spu/objetivos/>

Resolución Ministerial N° 602/95. Disponible:
<http://portales.educacion.gov.ar/spu/legislaciones/res-min-n-602-95/>

TROW, M. Confianza, mercado y rendición de cuentas en la educación superior.
Pensamiento Universitario, v.6, n.7, pp. 12-27, 1998.

UNESCO. **Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior.** 1995. Disponible en:
<http://www.unesco.org/new/es/unesco/resources/onlineaterials/publications/unesdoc-database/>
Acceso (1/07/2012).

