

Financiamiento de las Universidades Nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales

Carlos Greco

RESUMEN

Se presenta un análisis de las principales transformaciones habidas en el contexto de las reformas educacionales en la Argentina de los '90. Se detecta que la agenda de las políticas públicas del sector estuvo centrada en temas de financiamiento, básicamente en torno a los mecanismos de asignación del presupuesto estatal, ampliándose posteriormente a cuestiones referidas a la evaluación y la acreditación universitaria.

Después de una revisión de los mecanismos de asignación de fondos entre universidades y de la normativa universitaria y de la evolución del sistema universitario público argentino, se concluye que las políticas de financiamiento de las universidades nacionales en la última década partieron del diagnóstico de tres problemas: la insuficiencia de recursos, el uso subóptimo de los mismos y la inequidad en la asignación presupuestaria entre las distintas casas de altos estudios.

Los instrumentos utilizados para corregir la situación fueron: el incremento de los recursos transferidos a las universidades; la modificación de la legislación para permitir el incremento de recursos propios de parte de las universidades; la implementación de los programas para mejorar la eficiencia y la calidad en el uso de los recursos; y el diseño de modelos que permitan compensar la inequidad presupuestaria entre las universitarias.

No obstante la diversidad de interpretaciones que pueden hacerse sobre la política de financiamiento del período bajo análisis, existe un consenso en el sistema universitario sobre la irreversibilidad de los cambios en materia de incremento de la racionalidad en

la asignación, en la necesidad de incrementar los recursos y en la prioridad que debe darse a la promoción de la eficiencia, y la calidad en el sistema. En suma, el deber ser de la utilización de instrumentos estructurados sobre planes de CALIDAD y RESULTADOS.

<EDUCACIÓN SUPERIOR> <UNIVERSIDADES> <UNIVERSIDADES ARGENTINAS> <FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR> <EVALUACIÓN UNIVERSITARIA> <ACREDITACION> <POLÍTICAS UNIVERSITARIAS>

ABSTRACT

The sectorial public policy agenda in Argentina during the 90's, was focused on financial issues, (in the beginning on the mechanisms for the allocation of the State budget, and later on embracing issues related to university evaluation and accreditation). The paper finds that financing policies of national universities during the last decade started from the diagnosis of three problems: scarcity of resources, sub-optimal use of them, and inequity in the budget allocation among the different universities. The instruments for dealing with these problems were: increase of resources transferred to universities; legislation changes for allowing the universities to increase resources of their own; implementation of programs to improve efficiency and quality in the use of resources; and the design of models to compensate budget inequality among the universities. The author underlies that there exists a consensus in the university system, as regards the irreversible character of the changes that have increased the rationality of allocation; the need to expand resources; and the higher priority that must be given to the promotion of efficiency and quality in the system.

Financiamiento de las Universidades Nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales

Carlos Greco

INTRODUCCIÓN:

Durante la década del 90, tuvo lugar en la Argentina un proceso de reforma del Estado que, entre otros cambios, transformó la relación entre las instituciones de educación superior y las agencias estatales de planificación, distribución y control presupuestario, generando fuertes impactos en la gestión política, administrativa y económica financiera de las universidades nacionales

La agenda de las políticas públicas del sector estuvo centrada en temas de financiamiento, básicamente en torno a los mecanismos de asignación del presupuesto estatal, ampliándose posteriormente a cuestiones referidas a la evaluación y la acreditación universitaria.

En el marco de una política económica en la que la definición ideológica del Estado Benefactor deja paso a la instalación del Estado Evaluador, aparece un aumento de las demandas sociales en torno a los servicios de educación superior frente a restricciones cada vez más crecientes en las asignaciones presupuestarias reales. Se plantea, bajo determinadas premisas ideológicas, una necesidad de mayor eficiencia en el gasto social del sector, en relación con fondos destinados a su ejecución.

En este contexto, comienzan a discutirse distintos modelos de asignación presupuestaria al conjunto de las universidades públicas. Teniendo en cuenta el análisis de las políticas gubernamentales que le dieron origen, el presente proyecto se propone caracterizar conceptualmente los diferentes modelos de asignación, las condiciones de su operatoria en las instituciones y los pro-

bles efectos que sobre la misión organizacional pueden tener dichos modelos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PREVIAS:

La expansión del sistema universitario, la crisis de los presupuestos públicos y los debates acerca del Estado de bienestar han llevado a varios países a plantear reformas en sus modelos de financiación en los últimos diez años.

La combinación óptima de los mecanismos de financiación, depende de los efectos que los distintos instrumentos tengan sobre los siguientes objetivos, y de la prioridad que se quiera dar a cada uno de ellos:

- I. Suficiencia financiera: para garantizar que las universidades dispongan de los recursos necesarios para conseguir sus objetivos.
- II. Eficiencia interna: en la asignación de recursos dentro de cada universidad, para maximizar la "producción a un coste dado..."
- III. Eficiencia externa: en la asignación de recursos de la sociedad a las universidades, y su reparto entre ellas.
- IV. Igualdad de oportunidades: de forma que la probabilidad de acceso a la universidad (y éxito dentro de ella) sea independiente del origen socioeconómico de los alumnos.



- Sobre la suficiencia:

Parece obvio que no puede haber buenas universidades si la financiación es insuficiente. Entendemos que los recursos con los que está dotada una universidad son insuficientes cuando no le permiten cumplir razonablemente sus objetivos, lo que nos lleva inmediatamente a otra cuestión: ¿cuáles son los objetivos de la educación superior; en general, y de una determinada institución, en particular?

Se considera generalmente que los tres objetivos de la educación superior son el desarrollo de la investigación básica, la formación de mano de obra más calificada que necesita el mercado de trabajo y el desarrollo de los valores culturales y sociales de una sociedad democrática. Sobre el primer aspecto, cómo desarrollar la investigación, hay pocas discrepancias y suele haber acuerdo en los objetivos y en los medios para conseguirlo. La situación es distinta en lo que respecta a la enseñanza y, en general, a la formación de alumnos. A este respecto, el abanico de lo que se considera aceptable va desde la enseñanza básicamente teórica, en aulas con más de un centenar de alumnos, sin apenas ningún otro servicio adicional, hasta la enseñanza en clases muy reducidas, acompañadas de elevados niveles de formación práctica, de seminarios, de servicios de orientación para el estudio y la profesión, de sistemas de ayuda para el estudio, y de servicios deportivos y culturales de todo tipo.

Si se considera a la Universidad meramente como un centro de transmisión de conocimiento, pocos servicios adicionales son necesarios. Sin embargo, la experiencia reciente en el campo de la cualificación de la mano de obra va en otro sentido. Las cualificaciones de tipo metodológico, social y de participación son crecientemente valoradas en el mercado de trabajo. Estas cualificaciones, por no citar la formación cultural y social, sólo pueden adquirirse en sistemas universitarios. Formar para estos objetivos

exige una considerable cantidad de servicios adicionales a la mera docencia en un aula, lo que implica mayores costos.

Otro mecanismo para establecer objetivos de financiación del sistema es el del gasto por estudiante.

La siguiente cuestión a abordar en el debate, es la de establecer las fuentes de financiación de esos recursos, el quién paga, y cómo paga. Las tendencias europeas se dirigen hacia un mayor esfuerzo privado que público, e incluso organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial, pero en alguna medida también la UNESCO recomiendan un incremento de la financiación privada. Múltiples expertos señalan también que esa es la única vía posible, razonable y segura para el sostenimiento del papel de las Universidades, pero también como una buena herramienta a favor del uso más eficiente de la totalidad de los recursos recibidos por las instituciones universitarias, sean éstas públicos o privados.

- Sobre la eficiencia:

La eficiencia resulta del logro de los objetivos propuestos si ello se hace con costos mínimos. Es difícil valorar la eficiencia porque manifiesta muy poco cuáles son los objetivos, por lo cual difícilmente puede valorarse en qué medida se alcanzan. En esas condiciones, una universidad barata no significa una universidad eficiente.

La consecución del que parece el objetivo implícitamente más aceptado de la Universidad, la producción de titulados, no puede considerarse satisfactoria dadas las elevadas tasas de abandono y de retraso en una gran parte de las titulaciones. Los mecanismos de financiación deben utilizarse como una herramienta para ayudar a conseguir mejorar la eficacia en este aspecto.

Los históricos problemas de insuficiencia financiera de la Universidad explican una parte de esta ineficacia, pero no cabe duda de que existen también otras causas que tie-

nen que ver con la asignación de recursos y la eficiencia interna.

La eficiencia interna de las Universidades es una cuestión delicada, que siempre hay que poner en relación con los objetivos perseguidos. En los últimos años se han clarificado más los objetivos en el ámbito de la investigación que en el de la enseñanza, y en esas condiciones, una insistencia en la eficiencia puede inducir a dedicar cada vez mayor atención a la investigación y menos a la enseñanza básica especialmente cuando no existen sistemas de control o incentivos relacionados con la calidad de la enseñanza y sí de la investigación.

Un problema adicional que perturba seriamente la eficiencia de las universidades es el de la gestión y su relación con la gobernabilidad. Las actuales estructuras de gestión de las universidades resultan del todo inadecuadas para hacer frente a las funciones y responsabilidades que se les han confiado.

En la universidad no se diferencia claramente algo que es normal en las sociedades democráticas: los órganos representativos de los ejecutivos. La falta de diferenciación entre los mecanismos democráticos y de consenso, que deben ser prioritarios para la definición de las políticas académicas referidas a la enseñanza e investigación y la ejecución posterior de esas políticas consensuadas es causa de una tremenda ineficacia en la gestión universitaria.

EL FINANCIAMIENTO COMO INSTRUMENTO DE MEJORA:

En la última década los gobiernos han descubierto que los incentivos financieros son un mecanismo más efectivo para influir en el funcionamiento de las universidades que la pura intervención administrativa que usaron en otros momentos, ya que estos incentivos cambian las actitudes de las instituciones y el comportamiento del profesorado

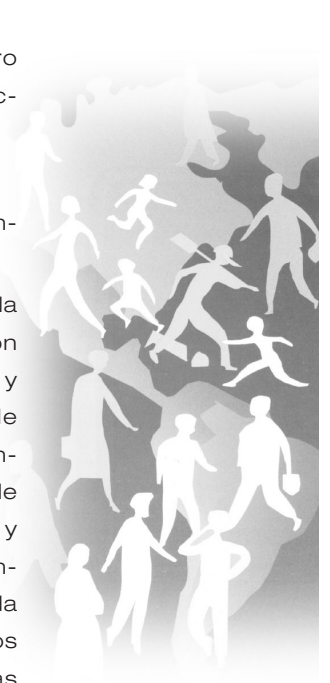
en la búsqueda de la calidad. Dentro de esta estrategia, se dan tres tipos de actuaciones:

- Diversificación de las fuentes de financiación:

Es generalmente reconocido que la diversificación de las fuentes de financiación refuerza la autonomía de las instituciones y produce cambios en los mecanismos de toma de decisiones. Algunas de las tendencias más destacadas son: incorporación de nuevas fuentes privadas de financiación y utilización selectiva de las fuentes existentes. Así cabe citar entre todas la búsqueda de financiación directa mediante contratos de servicios o la creación de estructuras conjuntas para la colaboración de las universidades con las empresas tales como parques tecnológicos; ampliación de la participación de los estudiantes en la financiación, mediante el establecimiento de las tasas y el incremento de las ya existentes, así como el aumento en los servicios ofertados por las universidades a los estudiantes; búsqueda de financiación a través de mecenazgo, esta es una fuente importante de recursos de las universidades de los Estados Unidos que podría ser también relevante en el futuro para las universidades latinoamericanas; explotación de fondos propios para la obtención de recursos, aunque esta fuente financiera sólo tiene relevancia en universidades norteamericanas, con notables concesiones de propiedades desde su fundación, podría extenderse a otras instituciones de la región si se establecieran los mecanismos legales adecuados y se diseñaran captaciones de fondos para tal fin.

- Cambios en los criterios de asignación externos:

Se están produciendo cambios en los sistemas de asignación de recursos a las instituciones universitarias con el objetivo de mejorar la equidad en el reparto de los fon-



dos públicos y de estimular la eficacia. Algunos de estos procesos son los siguientes: incremento del peso del mercado en la financiación de la educación superior, a través de una mayor participación de los usuarios directos, dado que esta mayor participación de los usuarios normalmente va ligada al aumento de las tasas representan cantidades apreciables éstas son compensadas a través de un amplio sistema de becas y préstamos; establecer mecanismos financieros para premiar directamente la consecución de determinados niveles de calidad, los resultados de procesos de evaluación de la calidad de los programas académicos son en algunos casos, utilizados para realizar cambios en los presupuestos de las unidades evaluadas. Es obvio que instaurar este tipo de mecanismos no es una cuestión alocada ya que es necesario hacer valoraciones medibles acerca de la calidad; fijar fondos especiales para financiar directamente programas específicos cuyos objetivos sean la mejora de la calidad, la utilización de este tipo de financiación va acompañada de recompensas adicionales si los objetivos son conseguidos y penalizados en el caso contrario; utilización de fórmulas crecientemente sofisticadas, que además de proporcionar estabilidad financiera a las instituciones pueden introducir factores para promover la calidad de las unidades financieras; establecer fondos que son asignados a las universidades en procesos competitivos, este mecanismo es utilizado para la financiación de proyectos de investigación en la mayoría de los países, su utilización para la financiación de otros aspectos de las universidades es más reducida.

- Cambios en los criterios internos de distribución y gestión:

Adicionalmente a los mecanismos de asignación de recursos externos, la incorporación de nuevos sistemas de gestión de las instituciones universitarias puede producir mejoras en la calidad por una mejor utiliza-

ción de los recursos recibidos. En este sentido, las instituciones pueden adoptar mecanismos de asignación internos o bien adoptar nuevos sistemas de gestión como pueden ser la aplicación de algunas técnicas presupuestarias innovadoras, la puesta en marcha de mecanismos de Gestión Total de la Calidad o la aplicación sistemática de la planificación estratégica. La aplicación de este tipo de medidas internas puede producir mejoras más sensibles en la calidad de las instituciones. De hecho, uno de los fines primordiales de los cambios en los criterios de asignación externos que se trataban anteriormente es provocar estos cambios en los mecanismos de asignación internos.

MECANISMOS USUALES DE ASIGNACIÓN DE FONDOS ENTRE UNIVERSIDADES: MARCO CONCEPTUAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL:

Los mecanismos de financiamiento de universidades varían considerablemente entre países. No obstante, en la práctica, se pueden distinguir tres criterios generales. Por un lado, están los países que han adoptado un sistema de asignación de fondos entre universidades en base a resultados, es decir, el presupuesto se distribuye de acuerdo a la performance de cada universidad, al considerarse indicadores de desempeño vinculados a la formación de graduados, posgraduados e investigación (Salmi y Alcalá, 1998). El uso de este criterio presenta algunos *trade off* que deben ser analizados cuidadosamente, en especial, la necesidad de conciliar calidad con cantidad y estabilidad versus innovación. En contraste con la asignación por resultados, los fondos pueden ser asignados entre las universidades de acuerdo a los costos incurridos por las instituciones en la enseñanza e investigación. Estos mecanismos emplean, por lo general, fórmulas que combinan la cantidad de alumnos con parámetros relacionados con los costos de enseñanza (ca-

racterísticas de los alumnos, cantidad de facultades y programas, número de profesores, infraestructura, etc.). Sin embargo, una gran cantidad de países transfieren sus fondos entre las universidades independientemente del trabajo y las necesidades de cada institución. En estos casos la asignación del presupuesto surge de una negociación basada sobre los registros históricos, algo bastante difundido en los países de América Latina (Winkler, 1990).

Albrecht y Ziderman (1992) encontraron para una muestra de 36 países que la gran mayoría de los países en desarrollo asignaban los fondos estatales a sus universidades con base en un esquema de negociación. En contraste, eran relativamente pocos los países que utilizaban mecanismos de asignación en base a costos y menos aún los que utilizaban un enfoque de resultado. Según este estudio, tanto el enfoque de costos como de resultados eran más frecuentes en los países industrializados (ver Cuadro 1).

El otro aspecto remarcable de la experiencia internacional es la tendencia a separar las actividades de enseñanza e investigación en los esquemas de financiamiento. La evidencia internacional muestra que con mayor frecuencia los países estructuran sistemas específicos para financiar las actividades de investigación científico-tecnológico de las universidades, sistemas, que por lo general, se organizan de manera federal y conforme a fondos concursables.

BREVE REPASO DE LA NORMATIVA UNIVERSITARIA:

- **Antecedentes:**

Cuando a fines de 1983 el país reinició su vida democrática, fue necesario remover la legislación universitaria inspirada por la administración anterior. A mediados de 1984 se sancionó la Ley N° 23.068 que, tal como se aclara en su artículo 1°, “constituía

un régimen provisorio de normalización de las universidades nacionales, hasta tanto se dictara la correspondiente ley de fondo. Esta normalización se concretó casi íntegramente en 1986 y a partir de este momento, prácticamente todas las normas, de la ley 23.068 perdieron vigencia. Es decir que desde 1986 hasta 1995 (cuando se dictó la Ley de Educación Superior) existió un real vacío legislativo en el sistema universitario, suplido en cada universidad por sus estatutos, pero con una carencia total de normas que organizaran los mecanismos de coordinación de todo el sistema.

- **La constitución nacional:**

Antes de la reforma de 1994, nuestra Carta Magna solo mencionaba a las universidades cuando, al determinar las facultades del Congreso, establecía la facultad de “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la Ilustración, dictando planes de instrucción general y universitarios...”

La reciente reforma constitucional mantiene esa disposición e introduce un precepto expreso que sienta los principios fundamentales para la educación en general: la fórmula gratuidad-equidad, que garantiza la igualdad de oportunidades. También establece la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales.

- **La Ley de Educación Superior:**

Como ya se dijo, la LES vino a llenar un vacío normativo de varios años. Desde el punto de vista de la técnica legislativa su principal novedad es que por primera vez se regula el sistema de educación superior en su conjunto. La legislación anterior estaba dirigida a regular exclusivamente el sistema universitario y aun respecto de éste particularizaba en leyes distintas la legislación correspondiente a universidades nacionales, provinciales y privadas, privando al sistema de la necesaria integridad.



En cuanto a las novedades de fondo que contiene la ley, merece destacarse:

- El especial reconocimiento que se hace de la autonomía universitaria.
- La exigencia de que los órganos de conducción colegiados de las universidades la presentación del claustro docente no sea inferior al 50%.
- La implantación de procesos de autoevaluación y evaluación institucional externa de las Casa de Altos Estudios.
- La reglamentación de un proceso que garantiza una correcta formación de los profesionales en aquellas carreras cuyo ejercicio puede comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes y la formación de los habitantes.
- La implantación de procesos de acreditación de las carreras de postgrado y de las de grado del tipo de las indicadas en el punto anterior.
- La regulación precisa de los distintos mecanismos para la creación, habilitación o autorización de universidades nacionales, provinciales, privadas.
- La creación de un organismo autónomo y especializado, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, que tiene a su cargo los procesos de evaluación de los proyectos institucionales de nuevas universidades, la evaluación institucional externa y la acreditación de las carreras.
- La creación del Consejo de Universidades para coordinar y articular el funcionamiento del sistema.

EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ARGENTINO:

En el contexto mundial, a partir de la década del 80, la disminución del financia-

miento público de la educación superior, tuvo dos grandes justificaciones históricas, por un lado, las condiciones adversas en términos de resultados fiscales de las cuentas públicas generaron la necesidad de ajustar, en el marco de políticas económicas neoclásicas, los déficits por la vía de la reducción de los gastos sociales, y por el otro, también amparado en los mismos fundamentos ideológicas, el aumento de la sospecha y duda sobre el verdadero resultado positivo que debía generar la educación superior para con la sociedad, en tanto se la consideraba un bien público preferente (Brunner, 1992). Comienza así a acentuarse una corriente que cuestionaba la pertinencia del gasto social en educación superior, en tanto ya no se la ponía en el centro de las posibilidades de generar movilidad social y equidad, además de promover el desarrollo económico de los países, sino, muy por el contrario era percibida como un subsidio al consumo personal y con beneficios personales excluyentes, equiparándola a un bien privado (UNESCO, 1998).

Se produce así, un cambio sensible entre las relaciones del Estado y las universidades, el primero abandonando su rol burocrático, de mero control administrativo de la gestión presupuestaria, asume un perfil evaluador, obligando a las instituciones de educación superior a rendir cuentas sobre la calidad y la eficiencia de sus resultados (Altbach, 1992,). La accountability (responsabilidad: responder + responsabilidad) es el argumento para generar mayor transparencia y racionalidad en el uso de los fondos públicos asignados por los gobiernos.

Esta tendencia generalizada en toda la gestión del sector público, toma características particulares en su relación con las universidades, por su especial condición de "autónomas", al poner bajo análisis, no sólo los procedimientos administrativos y financieros, sino también las funciones esenciales de docencia, investigación y transferencia (Hufner, 1994).

La fuerte transformación del sistema argentino se inició en la década del noventa y con mayor impulso a partir de la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). Se reposicionaron las relaciones entre el Estado y el sistema universitario, las que luego de una década, ya asentadas, pueden ser analizadas al amparo de los acuerdos y/o indefiniciones, que en materia de financiamiento, se desarrollaron.

La mayor exigencia por parte del Estado sobre la rendición de los fondos asignados al sistema universitario se fue materializando, de manera directa, en medidas que impactaron en los mecanismos de financiamiento, en la aparición de nuevos organismos de regulación y en los cambios originados en las instancias de evaluación, pasando de modalidades basadas exclusivamente en los insumos (a priori) a la incorporación de otras que toman en cuenta el desempeño institucional (a posteriori) (Neave y Van Vught, 1991).

En particular, la asignación y distribución del presupuesto universitario, se ha constituido en el tema de mayor debate y controversia, con relación al financiamiento de la educación superior. Si bien, la asignación constituye una de las expresiones de la política de Estado en educación, fue percibida como un importante instrumento para el diseño de estrategias orientadas a inducir o forzar comportamientos institucionales.

Cada año el Congreso de la Nación aprueba el Presupuesto Nacional en el que se establecen, por planilla anexa, las distribuciones entre cada una de las universidades públicas. Históricamente, esos montos se han definido con criterios que, en la medida que la situación fiscal lo permitía, fueron incrementando su cuantía, basándose primordialmente en las distribuciones anteriores, las que habían sido fijadas en general, con parámetros subjetivos e inerciales, aunque a partir del último lustro del '90 aparecen parámetros de carácter objetivos, que

intentaron con distinto efecto, incorporar pautas para morigerar las desigualdades estructurales y estimular el mejor desempeño.

De esta manera, los recursos incrementales fueron distribuidos invariablemente a través de diferentes programas con grados diversos de condicionamiento para su concreción. También es cierto que, en esa misma línea, la evaluación y la acreditación institucional pasó a formar parte de la agenda de la educación superior pública y privada, debiendo funcionar como un complemento muy pertinente del modelo de financiamiento.

Con el objeto de ilustrar el desarrollo que tuvo, desde mediados de la década del 90, la evolución de las nuevas modalidades de asignación presupuestaria que incorporaron determinadas pautas objetivas para su definición, ya sea, en base a prioridades consensuadas o por mecanismos competitivos, se construyó un Cuadro que facilita su análisis (Coraggio y Vispo, 2003).

A continuación se explicita la finalidad de cada uno de los programas:

- Reforma administrativa: a través de este programa se asignaron \$ 40.000.000 para distribuir entre las universidades con destino al personal no docente, en el marco de un rediseño de las funciones de este personal que redundara en un mejor desempeño;
- Programa de incentivos a docentes-investigadores: distribuye anualmente \$ 70.000.000 a los docentes que tienen proyectos de investigación acreditados;
- Reconversión de planta: a través de este programa se asignan fondos para optimizar el uso de los recursos humanos de parte de las universidades;
- Programa FOMECA (Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria): cuyos recursos se asignan a través de



- concursos de proyectos presentados por las propias universidades que son luego evaluados en su consistencia interna y en su impacto por comités de pares académicos, conforme a reglas conocidas y transparentes. El equipamiento informático, de laboratorios y de bibliotecas, así como las becas de postgrado para docentes, son ejemplos del uso de estos recursos;
- Programa de financiamiento de la enseñanza (PROFIDE): a través de un modelo de costos estándares, este programa se propone corregir desfinanciamientos históricos considerando primordialmente la variable insumo cantidad de alumnos, se propone además premiar comportamientos eficientes.
 - Programa de financiamiento de inversiones (PROIN): destinado a solventar inversiones en proyectos de infraestructura presentados por las propias casas de altos estudios;
 - Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN): asigna fondos a las universidades nacionales de reciente creación sobre bases racionales que contemplan sus necesidades particulares;
 - Sistema de Información Universitaria (SIU) y Red de Interconexión Universitaria (RIU): el S.I.U. desarrolla sistemas de gestión e información de alumnos, de aspectos económico-financieros, de infraestructura, de temas académicos, de personal, etc. La RIU tiene como finalidad mejorar la conexión entre las universidades y con el exterior a través de Internet.
 - Programa de Apoyo al Crecimiento Institucional (PROCRE): mediante este programa se asignan fondos a las universidades para hacer frente al incremento de la matrícula de alumnos y a cambios en la normativa que implican un aumento en los costos;
 - Programa de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL): financia proyectos presentados por las propias universidades con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza; y
 - Programa de Reforma y Reestructuración Laboral: establece un proceso de reforma laboral y recomposición salarial según el acuerdo al que arriben las Comisiones Negociadoras Salariales del personal docente y no docente.
 - Programa de Capacitación (PROCAP): este programa está destinado a financiar actividades específicas de capacitación del personal tendientes a mejorar su desempeño, justificar su recategorización en introducirlos en el uso de las nuevas tecnologías y sistemas de información.
 - Programa de Apoyo Especial (PROAE): esta modalidad asigna recursos para proyectos específicos, acordados sobre la base de proyectos formulados por las instituciones universitarias y consensuados con la Secretaría de Políticas Universitarias para su posterior evaluación de resultados.
- Como puede observarse en el Cuadro 2, algunos de estos programas y de estas nuevas modalidades de asignación, continúan vigentes y otros aparecen como discontinuados, produciéndose a partir del año 1998 una disminución tanto del total como del peso relativo que tienen los criterios de distribución objetivos por sobre el total del crédito presupuestario asignado por el Tesoro Nacional y en particular el referido a la pauta histórica. Tal circunstancia se ve favorecida porque muchos de los programas vigentes (PROFIDE, PROCRE, PROIN, PROCAL, PROAE), pasaron a integrarse a las asignaciones denominadas "sobre la línea", es decir, a la distribución particular de cada universidad, abandonándose la metodología de formulación de programas y posterior evaluación de resultados y consolidando un

modelo más vinculado al mantenimiento de situaciones históricas inerciales.

El último modelo propuesto e implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias, basado en el cálculo del presupuesto requerido por cada universidad para atender, con criterios y en condiciones estándares sus actividades académico-científicas en ejecución, al que se denomina "presupuesto normativo", durante el año 2002 la distribución de la partida del Programa de asignación de recursos por pautas objetivas, previsto formalmente en el articulado de la ley del Congreso, totalizó un monto de 33,14 millones de pesos, utilizando las premisas que se describen a continuación (Lamarra, 2003).

El modelo diseñado por la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias, 2002) plantea un esquema de distribución de fondos en base a los gastos en personal que surgen de un presupuesto normativo, calculado a partir de la población estudiantil y una determinada relación alumnos por docentes. El esquema de cálculo toma en cuenta las siguientes variables y parámetros:

- La asignación de cada una de las carreras de grado que conforman la oferta educativa universitaria en 14 disciplinas estándares (Agronomía, Arquitectura, Artes, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Derecho, Farmacia, Humanidades, Ingeniería, Ciencias Médicas, Odontología, Psicología y Veterinaria).
- Una matriz disciplinar estándar que normaliza los requerimientos pedagógicos de cada disciplina en función del tipo de asignaturas contempladas (existen cuatro tipos). Esta matriz permite identificar una relación alumno por docente ideal en cada disciplina a partir de un parámetro preestablecido.
- La población estudiantil que surge de considerar los nuevos inscriptos y los reinscritos activos, estos últimos como aquellos alumnos que hayan aprobado

como mínimo dos asignaturas en el año anterior.

En forma simplificada el modelo ideado por la SPU propone asignar el presupuesto universitario en función de los costos salariales involucrados en el proceso de enseñanza, teniendo en cuenta una determinada cantidad de docentes por alumnos (Delfino y Gertel, 1996). Como consecuencia del modelo propuesto, la asignación favorece a las universidades grandes en detrimento de las universidades con menor cantidad de alumnos.

La asignación presupuestaria empleando este método tiene algunas ventajas (fundamentalmente si la comparamos con el actual esquema de negociación) y muchas limitaciones.

La misma responde correctamente a la necesidad de otorgar estabilidad y certidumbre necesaria para la planificación. Además, como todo sistema de fórmulas tiene el pro de la transparencia en la asignación una vez determinados los parámetros. Los mayores inconvenientes de esta propuesta se encuentran en cómo se determinan los parámetros de esta regla y en qué medida contribuyen a la asignación eficiente de recursos y la calidad en la enseñanza universitaria.

Los parámetros de la fórmula de asignación se determinaron a través de una encuesta realizada en un conjunto de universidades nacionales del país. Respecto al uso de esta encuesta: a) Existe una gran heterogeneidad en las universidades nacionales. No queda claro en qué medida la muestra es representativa de la población de universidades. b) Aun cuando la muestra fuera representativa, no queda claro si han sido ponderadas o no las respuestas de las universidades al determinarse la regla de asignación. c) No están claros los incentivos de las universidades a proveer información insesgada dado la naturaleza de lo que se encuentra en juego. Respecto a los parámetros elegidos, el desarrollo y apli-



cación de una regla de distribución en base a fórmulas exige de bases de análisis e información sobre los costos y rendimientos del sistema universitario. Este factor ha sido clave en los países que han impulsado reformas ligadas al financiamiento por la vía de insumos y rendimiento. En Argentina aun cuando se han realizado importantes avances en materia de información, es muy poco lo que se conoce sobre los costos universitarios y la calidad de los egresados. Además, la utilización de la regla propuesta homogeniza situaciones que son heterogéneas. No está claro si esto es aceptable y si no contradice la autonomía universitaria. Nuevamente, es difícil evaluar cómo influye esto sobre las universidades con un fuerte componente de investigación sin conocer cómo se asigna el presupuesto para investigación.

Sin embargo, el principal problema es que asignar recursos a través de costos no permite establecer prioridades en el desarrollo de las carreras de grado. Esta regla sólo puede ser útil en conjunción con alguna forma objetiva de determinar cuántas vacantes debe haber para cada carrera. En un sistema donde el gobierno financia la educación pública universitaria no puede delegar en las universidades el establecimiento de estas prioridades. Dada la restricción presupuestaria y el costo de oportunidad del tiempo de los alumnos, utilizar una regla para asignar partidas por el costo no resuelve el problema de la cantidad de alumnos que serán objeto de financiamiento ni su asignación entre las universidades. Es aquí donde yace el principal problema de esta regla de asignación. El sistema de admisión a la universidad no es independiente de la forma de financiamiento de las universidades. De esta manera, es posible establecer algún criterio de eficiencia macro compatible con una estrategia general sobre los requerimientos de capital humano necesario y la restricción presupuestaria global.

En los párrafos que siguen se discuten algunos argumentos adicionales en contra de la propuesta de la SPU:

- Una limitación evidente del método propuesta por la SPU es la ausencia de indicadores de rendimiento en la distribución. El esquema, sesgado en el uso de indicadores de insumos (alumnos activos) y procesos (relación alumno por docente) desconoce la realidad que muchas universidades deben mejorar la calidad de su oferta educativa.
- Los indicadores de insumos y procesos utilizados no parecen ser los más adecuados para generar los cambios institucionales que apunten a un uso más eficiente de los escasos recursos universitarios y garanticen mayores estándares de calidad. El uso de los alumnos como indicador de insumo sin contemplar el grave problema de abandono y extensión en el tiempo de graduación, puede estar ocultando bolsones de ineficiencias en ciertas instituciones académicas. Por otro lado, el uso de una relación determinada de alumnos por docentes sin establecer estándares de formación y dedicación de dichos docentes parece ser una medida insuficiente para garantizar procesos de enseñanza de calidad.
- Ligado a lo anterior, la asignación del presupuesto con base en costos puede no resultar conveniente como mecanismo de largo plazo, si no se tiene en cuenta el nivel de calidad del producto generado. Esta circunstancia, hasta tanto no exista un esquema de evaluación de los egresados, exige que se adopte alguna forma indirecta de corrección del costo estándar, empleando como variable «proxi» una medida de la calidad de los insumos relevantes. Gaya (1999) sugiere para la Argentina el empleo de un ponderador que compute la relación docentes «calificados» / docentes totales, como la

aludida variable «proxi». Es decir, asume que una forma apropiada de medir indirectamente la calidad del producto generado es a través del nivel de calidad de este insumo relevante.

- El mecanismo propuesto por la SPU utiliza como parámetro principal de asignación de los fondos a la población estudiantil. Un esquema de asignación de este tipo sin controles en los sistemas de admisión y sin un sistema integrado de evaluación de graduados puede generar efectos perversos. Por un lado, se estaría alentando una competencia entre las universidades para atraer la mayor cantidad de alumnos posibles, algo que podría resultar sumamente ineficiente y costoso en términos presupuestarios. Por otro lado, se podría resentir la calidad de la enseñanza cuando al no establecerse controles por calidad y rendimiento las universidades respondan con una baja de los costos medios (entendido por el gasto docente sobre la cantidad de alumnos). El esquema se concentra exclusivamente en la enseñanza de grado, no contemplándose las actividades de investigación y de postgrado. Los

costos de investigación deberían ser contemplados en un esquema de financiamiento, aunque sería recomendable que este aspecto fuera tratado en forma separada utilizando parámetros de resultado más que de insumos.

- Este sistema de asignación, perpetúa la brecha en el monto de los recursos que manejan universidades con gran caudal de alumnos. No permitiendo que las universidades pequeñas y/o nuevas puedan en un futuro ampliar su infraestructura y de esta manera captar a una mayor cantidad de estudiantes. En consecuencia, el caudal de estudiantes que posee cada universidad se mantendrá relativamente constante a lo largo del tiempo, por ende tendremos por un lado grandes aparatos universitarios en donde las ineficiencias son más frecuentes y por el otro lado universidades pequeñas, en las cuales sería deseable que se incrementase el número de alumnos. Debido a que el tamaño similar entre las universidades hace que la competencia entre universidades sea pareja, lo cual redundará en resultados más eficientes.



CONCLUSIONES:

Las políticas de financiamiento de las universidades nacionales en la última década partieron del diagnóstico de los tres problemas señalados en el presente escrito: la insuficiencia de recursos, el uso subóptimo de los mismos y la inequidad en la asignación presupuestaria entre las distintas casas de altos estudios.

Los instrumentos utilizados para corregir la situación fueron: el incremento de los recursos transferidos a las universidades; la modificación de la legislación para permitir el incremento de recursos propios de parte de las universidades; la implementación de los programas para mejorar la eficiencia y la calidad en el uso de los recursos; y el diseño de modelos que permitan compensar la inequidad presupuestaria entre las universidades. También se incentivó, a través de seminarios y publicaciones, el debate sobre problemáticas sumamente complejas inherentes al quehacer universitario, como los sistemas de administración, el financiamiento en distintos países o los sistemas de gestión en las universidades.

No obstante la diversidad de interpretaciones que pueden hacerse sobre la política de financiamiento del período bajo análisis, existe un consenso en el sistema universitario sobre la irreversibilidad de los cambios en materia de incremento de la racionalidad en la asignación, en la necesidad de incrementar los recursos y en la prioridad que debe darse a la promoción de la eficiencia, y la calidad en el sistema.

Los nuevos instrumentos provocaron fuertes tensiones entre el nuevo Estado evaluador y las universidades nacionales pues, en general, se percibieron como reducciones a la autonomía universitaria, a partir de la implementación de estándares de insumos y procesos por encima de criterios de rendimiento y calidad.

En ese marco, el tema de la asignación de recursos públicos a las universidades ha ocupado, un lugar preponderante entre el debate académico y el nivel de decisión gubernamental. Por encima de las consideraciones técnicas y metodológicas de los debates suscitados, debe destacarse que el origen de la tensión producida entre las instituciones universitarias y el Poder Ejecutivo se produce ante la inexistencia de una política de financiamiento legitimada a partir del acuerdo de los integrantes del sistema universitario en su conjunto.

La construcción de esta deseable legitimidad se ve obstaculizada ante la percepción de que el gobierno nacional podría o bien resultar permeable a presiones diversas, particularmente de tipo político, o en el extremo, asumir un rol excesivamente regulador del funcionamiento de las casas de altos estudios (Obeide y Marquina, 2003).

Finalmente, vale la pena remarcar que la verdadera transformación en el largo plazo del sistema universitario no dependerá de la SPU, sino del comportamiento de las propias universidades. Es de esperar que el camino iniciado se consolide y se logren implementar políticas superadoras de la actual situación, que permitan a las casas de altos estudios cumplir con la trascendente misión social que les toca cumplir.

Más allá de las discusiones sobre presupuesto, aranceles, formas alternativas de financiamiento, mayor o menor restricción del acceso, o mayor o menor democratización de éste, que recorren como temas casi de coyuntura los ambientes universitarios hoy, dos señalamientos de fondo se desprenden del cuadro someramente planteado arriba:

Primero. El sistema universitario nacional continúa, como en el pasado, predominantemente orientado hacia la formación de profesionales, en tanto que la función de in-

investigación (la producción de conocimientos) se halla notoriamente menos desarrollada. La magnitud de las dedicaciones simples, lo indica con claridad. La investigación, por su parte, que es el sello distintivo de las buenas universidades contemporáneas, se ha visto beneficiada por la ampliación de los postgrados (por el impacto que tienen en la formación de investigadores) y ha ido ganando lentamente terreno a lo largo del decenio. Está, sin embargo, lejos de contrapesar la orientación profesionalista. Vale decir, la expansión de los 90 se ha hecho a partir de un modelo institucional vetusto, que no condice con los requerimientos de los nuevos tiempos. Por añadidura, la orientación estrechamente profesionalista que todavía prevalece se halla influida, en la actualidad, por una demanda que no parece la más adecuada. Por ejemplo, la matrícula en ciencias sociales y humanidades crece por encima de la media del sistema, mientras la de ciencias básicas y tecnológicas lo hace por debajo.

Segundo. El sistema de universidades públicas es poco eficiente, en lo tocante a la formación de profesionales. Las cifras conocidas y difundidas en cuanto trabajo o publicación sobre nivel de repitencia y deserción se conoce, pintan un panorama insoslayable: su capacidad de producir egresados –paradójicamente, el objeto central de la orientación prevaleciente– es baja. Y su costo, muy elevado.

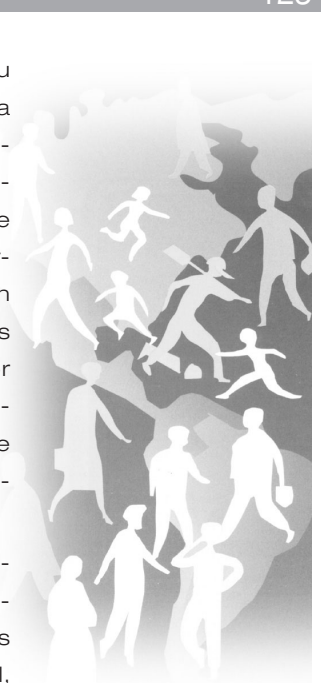
Estos dos señalamientos no resumen las dificultades que enfrentan las universidades nacionales. Pero, sin poner en tela de juicio su valorable condición de instituciones públicas de gestión colectiva, hacen evidente una impostergable necesidad de cambio. En un mundo globalizado que invita a una inclusión activa en la sociedad del conocimiento y en las dinámicas del desarrollo científico y tecnológico, la investigación debería ser priorizada y debería alcanzar una importancia funcional por lo menos semejante a la de formar profesionales. Simultáneamente, en este último plano las universi-

dades públicas deberían rebalancear su oferta formativa, en procura de ponerse a tono con los tiempos que corren, y desregularla, promoviendo la acreditación por tramos y los títulos intermedios, en busca de recuperar al menos una parte del alto porcentaje de estudiantes que no alcanza un título final. Y deberían, también, mejorar sus niveles de eficiencia, para lo cual un mejor manejo del gasto, una administración responsable de la matrícula (acceso, control de rendimientos, tutorías, egresados) y una renovación pedagógica parecen inevitables.

Respecto a los mecanismos de asignación de los recursos públicos a las universidades García Fanelli (2000) señala que las reformas recientes responden, en general, al objetivo de aplicar instrumentos del gobierno que, vía incentivos, promuevan en las instituciones reformas en sus políticas académicas y de gestión. Es decir, los cambios en la asignación de recursos a las universidades deben ser diseñados y enmarcados en una estrategia general de reforma del sistema universitario. De nada sirve una propuesta de asignación que plantee cambios profundos en la manera que son distribuidos los recursos públicos si no existe un consenso general sobre qué tipo de capacidades queremos desarrollar o qué conductas queremos alentar. Sin estas definiciones previas es imposible establecer cuáles deberían ser los parámetros utilizados en la distribución de los fondos entre las universidades. A nuestro juicio el mecanismo de asignación propuesto por la SPU carece de este marco más general que nos permita evaluar los parámetros considerados.

En definitiva, se deben utilizar instrumentos que se estructuren sobre planes de CALIDAD y RESULTADOS.

Acordar sobre la base de fondos concursables, contratos competitivos relacionados con el desarrollo y sostenimiento de programas de excelencia o proyectos institucionales especiales, alineando así objetivos entre el gobierno y las instituciones.



Promover sobre la base del mejoramiento institucional y la rendición de cuentas, contratos programa plurianuales sustentados en objetivos y resultados acordados y evaluables periódicamente para definir las asignaciones de fondos diferenciales.

Cuadro 1

Criterios de asignación de recursos entre universidades:
Experiencia internacional

Negociación	Insumos	Resultados	Vía alumnos
Argelia	Canadá	Dinamarca	Chile
Argentina	China	Finlandia	
Brasil	Reino Unido	Israel	
Ghana	Francia	Países Bajos	
Grecia	Hungría		
Guinea	Indonesia		
Honduras	Japón		
India	Noruega		
Italia	Sudáfrica		
Jordania	Suiza		
Kenia	Vietnam		
Marruecos			
Nepal			
Nigeria			
Pakistán			
Perú			
Filipinas			
Sudan			
Tanzania			
Venezuela			
Yemen			

Fuente: Albrecht and Ziderman (1992), Salmi y Alcalá (1998), Jongbloed and Vossensteyn (2001).

Cuadro 2

Universidades Nacionales. Asignación de "Otro Crédito a Distribuir" 1993 - 2001

Universidades Nacionales	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Otros Créditos a Distribuir	8.000.000								
Decreto 1610/93		62.392.919							
Reforma Administrativa			40.000.000						
Reconversion de Planta Docente			6.791.500	4.682.135					
Instituto a Transferir				5.500.000					
Incent. Doc. Inv. Decr. 2427/93		42.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	70.000.000	65.000.000
Prog. A14 de Reforma y									
Reestructuración Laboral + A39						65.000.000	65.000.000	65.000.000	15.000.000
PROIN					9.750.000	15.000.000			
PROFIDE					20.000.000	7.000.000			
PROUN - Univ. Nuevas					9.502.000	5.000.000	11.550.000	3.659.426	3.700.000
Punto1 - Artículo 30					748.000				
PROCRE						14.000.000			
PROCAL						7.000.000			
Procap - No Docentes							5.000.000	5.000.000	5.000.000
PROAE							5.950.000		
FOMECC					32.800.000	74.200.000	21.150.050	16.192.650	15.900.000
RUI					2.000.000	1.545.000			
SIU					4.000.000	5.280.000	3.000.000	2.800.000	400.000
CIN							300.000	300.000	300.000
Proyecto Piloto de Calidad									2.000.000
Emergencia		9.352.460	11.752.460	4.314.000		2.600.514	289.426		
TOTAL GENERAL	8.000.000	113.745.379	128.543.960	84.496.135	148.800.000	266.625.514	182.239.476	162.952.076	107.300.000

Fuente: Bases de Datos del CIN y Ministerio de Educación y Cultura de la Nación Secretaría de Políticas Universitarias Programa SIU (Coraggio y Vispo, 2001).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- *Albatch, P. (1992). "International Higher Education: An Encyclopadia." Edited by Philip Albatch. New York.*
- *Albrecht, Douglas and Ziderman, Adrian (1992): "Financing Universities in Developing Countries" PHREE Background Paper Series World Bank.*
- *Coraggio José L. Y Vispo, Adolfo, (2001). "Contribución al estudio del sistema universitario argentino". Miño y Dávila editores, Buenos Aires.*
- *Delfino, José y Hector, Gertel Eds. (1996) "Nuevas direcciones en el finan-*

ciamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público Serie Nuevas Tendencias. Secretaría de Educación Superior. Ministerio de Cultura y Educación.

- Gaya, R. (1999): "La asignación del Presupuesto a las Universidades en base a la función de costos universitarios". Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía de la Nación.
- Garcia de Fanelli, Ana M. (2000): "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México" en Balán, Jorge Ed (2000): *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Hufner, K. (1994). "Accountability", en: "International Higher Education: An Encyclopedia." Edited by Philip Albatch. New York.
- Lammarra, Norberto F, (2003). "La educación superior argentina en debate". Eudeba - IESALC, Buenos Aires.
- Neave y Vught, (1994). "Prometeo Encadenado: Estado y Educación Superior en Europa". Editorial Gedisa. Barcelona.
- Obeide, Sergio y Marquina, Mónica, (2003). "Innovaciones en materia de financiamiento: Hacia la constitución de un organismo descentralizado de asignación de recursos", en *Políticas de Estado para la Universidad Argentina*. Juan Carlos Pugliese editor. Buenos Aires.
- Salmi, Jamil y Alcalá, Gabriela (1998): "Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior" LCSHD Paper Series N° 35. World Bank.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2002): "Mecanismos de asignación de recursos a las universidades públicas argentinas: un marco conceptual para la discusión" Secretaria de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- UNESCO, (1998): *El financiamiento de la Educación en Período de Austeridad Presupuestaria*, Buenos Aires.
- Winkler, Donald (1990): "Higher education in Latin America: Issues of efficiency and equity" World Bank Discussion Papers 77. World Bank.