

BALANCE**FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES
NACIONALES EN EL PERÍODO 1994-1998****JUAN IGNACIO DOBERTI**

Los tres problemas principales del financiamiento del sistema universitario al inicio del período analizado eran la insuficiencia y uso subóptimo de los recursos y la inequidad en la asignación presupuestaria entre las distintas casas de altos estudios. Estos inconvenientes no eran producto de una situación coyuntural, sino la consecuencia de largos y complejos procesos que derivaron en un estado del sistema universitario que requería una profunda revisión. La creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la aprobación de la Ley de Educación Superior son dos acontecimientos que pueden ser interpretados como el reconocimiento por parte del sistema político de la necesidad de un replanteo y de una mayor atención a la educación superior.

A veces, se intenta resolver los problemas complejos con respuestas sencillas sin obtener verdaderas soluciones. Los desafíos que enfrentaba el sistema universitario en 1994 no podían ser resueltos en el corto plazo ni en forma fácil o unívoca. La SPU debió enfrentar los problemas señalados a través de un proceso que ya ha rendido sus primeros frutos, pero que requiere continuidad, imaginación y mucho trabajo para hacer frente a los múltiples desafíos que hoy se presentan en el sistema universitario.

EL PROBLEMA DE LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS

En los países desarrollados, el gasto en educación superior no es inferior al 1% del PBI, y su mayor parte es solventada por el sector público. Sin embargo, los aranceles de los alumnos y las demás fuentes de financiamiento no pueden desprejiciarse. De hecho, la bibliografía en la materia sugiere que las universidades deberían obtener alrededor del 30% de los recursos en forma autónoma de las transferencias del Estado.

En el caso argentino, para el año 1994, la situación estaba compuesta por un muy bajo aporte del Estado, un

nulo cobro de aranceles de parte de las universidades y un escaso nivel de obtención de recursos por otras vías de parte de las universidades (apenas un 9% de sus recursos totales). En el lustro analizado (ver tabla 1) las transferencias a las casas de altos estudios se incrementaron fuertemente, iniciando una tendencia a la convergencia con valores compatibles con los observados en los países desarrollados. Sin embargo, un sistema público universitario masivo como el argentino, que cuenta actualmente con más de ochocientos mil alumnos y se desenvuelve en un contexto de persistentes restricciones fiscales, requiere de otras alternativas de financiamiento que complementen las transferencias del Tesoro.

El cambio normativo operado a partir de la Ley de Educación Superior habilita a las universidades a cobrar aranceles por los estudios de grado a los estudiantes. Esos recursos deben estar destinados prioritariamente a la financiación de becas. Sin embargo, hasta la actualidad, esta norma no ha generado comportamientos en este sentido. Hasta la fecha, la mayoría de las universidades ha continuado sin cobrar matrículas, y corresponderá a las mismas instituciones mantener o no esta postura en el futuro.

Con respecto a la obtención de recursos propios, las universidades vienen incrementando la captación, por ejemplo a través de convenios de asistencia técnica, pasantías o cursos. Sin embargo, la participación de esos recursos en el total de la ejecución presupuestaria de las universidades se mantuvo en niveles cercanos al 10%, lo que convierte a estas instituciones en sumamente dependientes del aporte estatal.

EL USO DE LOS RECURSOS

En el año 1994 los recursos a las universidades se asignaban a través de los montos que el Honorable Congreso de la Nación disponía para cada institución y casi no existía control posterior de su uso. Además, la situación de muchas universidades se caracterizaba por el excesivo monto destinado al pago de salarios, la falta de incentivos a la investigación, las carencias edilicias y de equipamiento y la falta de incentivos al incremento de la calidad. Como si esto fuera poco, se contaba con muy pocos datos como para hacer un diagnóstico de la situación que permitiera revertir las cosas. En consecuencia, la SPU implementó, como requisito para el desarrollo de sus políticas, sistemas de información de alumnos, de bibliotecas, de personal, de aspectos económico-financieros y realizó un relevamiento de la infraestructura de las universidades.

La política de asignación de los recursos de la SPU en el período analizado consistió en mantener los montos que las universidades recibían en forma inercial y distribuir los

Tabla 1
Evolución del Aporte Público a las Universidades

Año	Transferencias (en millones de \$)	Participación en el PBI
1994	1.403	0,50%
1995	1.478	0,53%
1996	1.543	0,52%
1997	1.702	0,53%
1998	1.774	0,52%

Fuente: Elaboración propia, basada en datos del INDEC y de la SPU

incrementos presupuestarios a través de pautas objetivas vinculadas a metas claramente delimitadas. Ejemplos de este tipo de asignaciones son:

- ✓ el Programa de incentivos a docentes-investigadores, que distribuye anualmente \$70.000.000 entre los docentes que tienen proyectos de investigación aprobados por su propia universidad;

- ✓ el Programa de financiamiento de la enseñanza, que, a través de un modelo de costos estándares, corrige desfinanciamientos históricos y premia comportamientos eficientes y luego asigna recursos para proyectos específicos;

- ✓ el Programa de financiamiento de inversiones, destinado a solventar inversiones en proyectos de infraestructura presentados por las propias casas de altos estudios;

- ✓ el Programa FOMEC (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, el equipamiento de laboratorios y de bibliotecas, así como las becas de postgrado para docentes, son ejemplos del uso de estos recursos.

Además, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior 24.521, queda establecida la autarquía económico-financiera de las universidades, lo que les permite a las mismas mayor flexibilidad en el uso de sus recursos, en función de conducir autónomamente su desarrollo. Esta autarquía incluye la descentralización salarial, lo cual significa que cada universidad puede decidir su esquema de remuneraciones atendiendo a sus propias particularidades.

LA INEQUIDAD ENTRE LAS UNIVERSIDADES

El tercer problema en el financiamiento universitario al inicio del lustro analizado era que algunas universidades se hallaban notoriamente subfinanciadas con respecto a otras de similares características. Esto constituía una situación injusta que era necesario reparar.

La redistribución de recursos entre universidades, sin embargo, no puede hacerse en forma instantánea. En primer término, porque se requiere un profundo y cuidadoso estudio de las distintas instituciones que conforman el sistema universitario para cuantificar los montos a ser redistribuidos. Además, el Consejo Interuniversitario Nacional solicitó formalmente que los ajustes se hicieran sobre los incrementos de recursos, puesto que reducir el presupuesto a algunas universidades podría generar situaciones conflictivas. En tercer término debe considerarse que si bien había universidades sub y sobre financiadas con respecto al promedio de recursos de las instituciones, también es cierto que el uso de los recursos era muy diferente aun para casas de altos estudios en igual situación presupuestaria. Por ende, como no se pretendía nivelar para abajo, sino compensar los desfinanciamientos históricos y, simultáneamente, premiar a las universidades que tuvieran un desempeño destacado, se procedió a desarrollar modelos que tuvieran como objetivo el incremento de la equidad, la eficiencia y la calidad en el sistema universitario.

Al respecto, la Ley de Educación Superior establece, en el artículo 58, que para la distribución del aporte entre las universidades se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. Por ello, la SPU convocó a todas las universidades nacionales a contribuir al desarrollo de un modelo de costos estándar. Este modelo establece las necesidades de recursos de cada universidad, definiendo relaciones docente/alumno por cada área disciplinaria y plantas tipo para autoridades superiores y premia a las universidades que tienen las mejores relaciones egresados/ingresantes e investigadores/docentes. Además, se elaboró un modelo para priorizar recursos para inversión en función de las mayores necesidades de infraestructura que tienen algunas universidades.

Como resultado de los modelos mencionados, la SPU distribuyó entre las universidades nacionales más de cien millones de pesos entre los años 1997 y 1998, lo que constituye un primer paso de gran importancia hacia la mayor equidad en la asignación de recursos entre las universidades.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Las políticas de financiamiento de las universidades nacionales entre 1994 y 1998 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 esta 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 programas para mejorar la eficiencia y la calidad en el uso de los recursos; y el diseño de modelos que permitieran 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 admisión, 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 en el período 1994-1998, 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.

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.