

El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios

*Sergio Obeide*⁹⁸

El presente documento explica de manera sintética el modelo de asignación de recursos presupuestarios a las Universidades Nacionales desarrollado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Esta metodología tiene sus bases en los aportes que, desde el año 1994, realizaron las Universidades en distintos ámbitos, particularmente en el Consejo Interuniversitario Nacional y en el hoy Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación⁹⁹, así como en la experiencia internacional en la materia.¹⁰⁰

Objetivos del modelo

El modelo desarrollado tiene el propósito general de sustituir una distribución histórica de los recursos en la que primaron criterios incrementalistas, no siempre relacionados con las metas, resultados y necesidades de las universidades, por una metodología basada en pautas susceptibles de ser expuestas y discutidas en el marco de una política de educación superior.

En este sentido, el objetivo específico es calcular el presupuesto requerido por cada Universidad para atender, en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas en marcha. Este presupuesto *normativo* permite detectar las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada Universidad. A partir de un análisis de situación como éste, es posible diseñar una política pública de financiamiento.

Un modelo como el propuesto, debe conducir al cálculo del presupuesto normativo *total* de cada Universidad; es decir, el relativo a los gastos corrientes (sueldos del personal docente, del personal de apoyo administrativo, de las autoridades y otros gastos de operación) y a los gastos de inversión. La complejidad asociada a un desarrollo de este tipo, ha conducido a la Secretaría de Políticas Universitarias a conceder prioridad al diseño de un modelo que inicialmente se concentre en el cálculo del presupuesto normativo para la enseñanza de grado, focalizado en el gasto en personal docente, lo cual representa alrededor del 55% del presupuesto universitario total observado.

⁹⁸ Coordinador de Asignación de Recursos de la Secretaría de Políticas Universitarias.
⁹⁹ Vid. Delfino y Gertel, 1995; Gaggero, Iparraguirre y Torres, 1996; Gaggero y otros, 1998; Obeide y otros, 1999. Para un análisis crítico, *vid.* Sánchez Martínez, 1999; Coraggio y Vispo, 2001.

¹⁰⁰ Vid. Ahumada, 1993; Andifes, 1994; Cardoso Amaral, 1996; Delfino y Gertel, 1996; DEST, 2002; DETYA, 2000; Haugades, 1996; HEFCE, 2002; Jarzabkowski, 2002; Krotzsch, 2000; Kohn, 1996; Monserrat, 1996; Ocampo LondÓo, 1989; OCDE, 1990; Piffano, 1993; Preddey, 1996; Sbeehan, 1996.

A partir del presupuesto normativo docente, es posible inferir porcentualmente los demás componentes del presupuesto normativo total. Constituye ésta una alternativa que admite futuros avances metodológicos modulares basados en estándares para las demás actividades universitarias.

Premisas para el cálculo del presupuesto normativo docente

La metodología desarrollada está basada respeta las siguientes premisas:

- La propuesta debe ser transparente y comprensible para el no especialista. Debe permitir reproducir los cálculos efectuados.
- Deben estar claramente explicitadas las variables intervinientes de modo tal que constituya un instrumento útil para el diseño de políticas educativas.
- El cálculo de necesidades se basa en la cantidad de estudiantes que efectivamente cursan las diferentes carreras de grado de cada casa de altos estudios.
- Deben distinguirse y contemplarse las especificidades pedagógicas asociadas a diferentes carreras y tipos de asignaturas.
- Se considera la totalidad de las carreras de grado de cada Universidad Nacional.
- Se reproduce la estructura de dedicaciones docentes de cada Universidad Nacional.

Desarrollo del modelo para la determinación del presupuesto normativo docente

Sintéticamente, la dinámica del modelo puede ser presentada del modo siguiente:

- Se definieron catorce disciplinas estándares (Agronomía, Arquitectura, Artes, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Derecho, Farmacia, Humanidades, Ingeniería, Ciencias Médicas, Odontología, Psicología y Veterinaria). Cada una de las carreras de grado que conforman la oferta educativa universitaria, fue asociada a una de estas disciplinas. Se calculó la cantidad de horas totales de clase correspondiente a cada disciplina (promedio nacional de las carreras comprendidas en cada disciplina). Así, por ejemplo, Derecho con tres mil trescientos sesenta horas e Ingeniería con con cuatro mil doscientas. Estas horas fueron traducidas a *asignaturas equivalentes anuales* de ciento veinte horas de duración cada una. De este modo, las tres mil trescientas sesenta horas de Derecho equivalen a veintiocho asignaturas y la disciplina Ingeniería tiene treinta y cinco asignaturas equivalentes anuales.
- Estas asignaturas fueron clasificadas en cuatro tipos diferentes (A, B, C y D) en función de sus diversas demandas pedagógicas y se distribuyeron en cinco años de duración del cursado, se conformó así el diseño curricular

estándar (*matriz disciplinar estándar*).

- Se contempló el grado en que son compartidos los trayectos formativos de las distintas carreras asociadas a cada disciplina estándar (troncalidad de las carreras).
- A los efectos de calcular las necesidades docentes de cada Universidad, se asignan los alumnos de cada una de sus carreras (nuevos inscriptos y reinscriptos activos) a la matriz disciplinar estándar que corresponda, para determinar de esta manera la cantidad de alumnos por asignatura.
- Basándose en la definición previa de las relaciones estándares *alumnos por docente* (diferentes para cada uno de los cuatro tipos de asignaturas y distinguiendo a profesores y auxiliares), es posible calcular para cada asignatura, y por agregación para cada carrera y para cada Universidad, la cantidad de *módulos docentes* (de profesores y de auxiliares) requeridos. Así, por ejemplo, para una asignatura con sesenta alumnos, dada una definición estándar de treinta alumnos por auxiliar, corresponderán dos módulos docentes de auxiliares.
- Un módulo docente estándar contempla la dedicación horaria requerida para la atención completa de *un* grupo de alumnos (en el ejemplo del punto anterior surgen dos grupos de treinta alumnos cada uno); esto es, diez horas semanales de actividad académica (durante un año académico), lo cual comprende el dictado de clases, la elaboración, toma y corrección de exámenes, los horarios de consultas, la preparación de las clases, la actualización permanente, etc
- Se transforman los módulos docentes calculados en *cargos* docentes. Esto supone decidir la *dedicación* de cada cargo: simple (10 hs. semanales), semi-exclusiva (20 hs.) o exclusiva (40 hs.), los cuales presentan muy fuertes diferencias de salario (1 a 10), no proporcionales a la cantidad de horas (1 a 4). El pasaje de módulos a cargos, requiere una política que opte entre dos extremos: transformar cada módulo calculado en un cargo de dedicación simple (son equivalentes en la dedicación), o agrupar al máximo posible los módulos en cargos de mayor dedicación. Esta decisión debe contemplar además el tiempo de dedicación a las actividades de investigación y de extensión. Obviamente, la decisión política adoptada propiciará distintos modelos de universidad, y puede tener muy diferentes consecuencias presupuestarias.
- En este sentido, la Secretaría de Políticas Universitaria propicia que los módulos docentes normativos calculados sean absorbidos por una planta docente normativa que replique la estructura de dedicaciones que realmente tiene cada universidad. Con este fin, se considera que la dedicación simple contempla 1 módulo para la docencia; la dedicación semi-exclusiva 1,5, para la docencia y 0,5 para la investigación (en promedio); y la dedicación exclusiva, 2 módulos para la docencia y 2 para la investigación.

- Los cargos docentes calculados son susceptibles de ser valorizados según las escalas salariales vigentes, se determina así el presupuesto normativo para el personal docente de cada Universidad. En esta instancia, es posible efectuar ajustes que den cuenta de situaciones particulares, tales como la mayor dispersión geográfica de algunas universidades o su inserción en regiones más pobres, aspectos éstos que impactan en los costos universitarios.¹⁰¹

Otros componentes del presupuesto normativo

Fue dicho en la introducción que, inicialmente, se propone calcular los demás componentes del presupuesto normativo total, efectuando una inferencia porcentual a partir del presupuesto normativo docente. Así, por ejemplo, si fuera estipulado que el presupuesto docente representa el 55% del presupuesto total, se deduce que al resto de los componentes corresponde el 45% (personal de apoyo administrativo, autoridades, gastos de funcionamiento, inversiones). Es posible también discriminar este último porcentaje para cada uno de los componentes.

Los porcentajes se constituyen así en nuevas variables estándares, cuyos valores finales serán asignados teniendo en cuenta, por una parte, los pesos relativos observados (reales), y por el otro, los porcentajes considerados ideales en función de parámetros internacionales y de la situación nacional.

Existen además recursos que son específicamente asignados a las universidades para investigación (no incluye salarios) y para la función salud (hospitales). Puesto que aún no han sido desarrollados los estándares que permitan el cálculo de un presupuesto normativo, se propone mantener el presupuesto histórico en cada caso, o efectuar eventuales incrementos a las partidas globales.¹⁰² Esto no obstante, se efectúa una redistribución de los recursos destinados a investigación, en función de las actividades científicas efectivamente llevadas a cabo en cada institución. En este sentido, se ha interpretado que un indicador relevante lo constituye la cantidad y categorías de los docentes-investigadores de cada universidad.

¹⁰¹ Debe aquí destacarse que el modelo da cuenta de la mayor dispersión geográfica, al considerar por separado las carreras de una misma disciplina que se dictan en sedes diferentes de una misma Universidad. De esta manera, se evita el cálculo de las economías de escala que se producirían si esas carreras se dictaran en forma concentrada. Por otro lado, las diferencias socio-económicas regionales son en parte contempladas al calcular, en la valorización de los cargos, los mayores montos salariales por zona desfavorable.

¹⁰² Es importante aclarar que, aun cuando el presupuesto para el nivel pre-universitario no sea asignado en forma específica, el modelo contempla su cálculo y su asimilación al tratamiento aplicado a las funciones investigación y salud.

Alternativas para la asignación de los recursos

La política de asignación de recursos a las universidades nacionales, puede ser formulada a partir de la contrastación del presupuesto real y del presupuesto normativo de cada institución. Este cuadro de situación permite detectar aquellas universidades teóricamente sub-financiadas (presupuesto real insuficiente para atender sus necesidades académicas), y aquellas teóricamente sobre-financiadas (presupuesto real superior al necesario para la atención de sus necesidades).

El objetivo de tender a la equidad distributiva entre las casas de altos estudios, admite dos alternativas básicas para la asignación de los recursos:

- Asignar los recursos incrementales entre las universidades sub-financiadas.
- Reasignar el presupuesto real (total o parcialmente) en función de los valores normativos calculados.

En el primer caso, se mantienen inalterables los presupuestos históricos y sólo se afectan los incrementos presupuestarios. La segunda alternativa, en la medida que existan unas instituciones sub-financiadas y otras sobre-financiadas, produce, respectivamente, el aumento y la disminución de los presupuestos históricos. En ambos casos es posible el establecimiento de topes en los montos máximos a asignar, a fin de producir la gradualidad considerada necesaria en el cambio de la situación general de financiamiento.

Bibliografía

Ahumada, Martín M., "An Analysis of State Formula Budgeting in Higher Education". En BRENEMAN, David W., LESLIE, Larry L. y ANDERSON, Richard E. (editores), *Organization and Governance in Higher Education*, EEUU, ASHE Reader Series, Ginn Press, 1993.

Andifes, Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, *Matriz de alocação de recursos para as instituições federais de ensino superior*, 1994.

Cardoso Amaral, Nelson, "El sistema de enseñanza superior brasileño". En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Coraggio, José Luis y Vispo, Adolfo (Coordinadores), *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Consejo Interuniversitario Nacional, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2001.

Delfino, José y Gertel, Héctor, *Modelo de Asignación del Presupuesto Estatal entre las Universidades Nacionales*, Serie Estudios y Propuestas, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1995.

Delfino, José y Gertel, Héctor (editores), *Nuevas direcciones en el*

financiamiento de la educación Superior – Modelos de asignación del aporte público, Buenos Aires, Ministerio de C. y E. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1996.

DEST (Department of Education, Science and Technology), *Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium*, Australia, 2002.

DETYA (Department of Education, Training and Youth Affairs), *The Australian Higher Education Quality Assurance Framework*, Occasional Papers Series 2000-H, Australia, 2000.

Gaggero, Jorge, Iparraguirre Roberto y Torres Rubén, *Propuestas alternativas de asignación de los recursos públicos entre las Universidades nacionales*, Buenos Aires, Ministerio de C. y E., Secretaría de Políticas Universitarias, 1996.

Gaggero y otros, *Modelo normativo de Asignación presupuestaria*, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed., Secretaría de Políticas Universitarias, 1998.

Haugades, Huguette, “Método de reparto de los aportes del Estado destinados a las universidades en Francia”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

HEFCE (Higher Education Funding Council for England), *About the HEFCE. An Introduction to the Higher Education Funding Council for England*, April 02/17, 2002.

Jarzabkowski, Paula, “Centralised o Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models”. En *Higher Education Quarterly*, volumen 56, Nro. 1, Enero 2002, pp. 5-32.

Krotsch, Pedro, *Educación superior y reformas comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

Kühm, Hans Peter, “La Educación Superior en Alemania: Sistema, Financiamiento, Reformas y Problemas”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Monserrat, Jordi, “Financiación de la enseñanza en España”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Obeide y otros, *Metodología de asignación de recursos a las universidades nacionales: gastos corrientes e inversiones en infraestructura*, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed., Secretaría de Políticas Universitarias, 1999.

Ocampo Londoño, A., *Financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. Alternativas y Estrategias*, CRESALC, 1989.

OCDE, *Financing Higher Education*, Paris. 1990.

Piffano, Horacio L. P., Ed., *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Harvard Club de Argentina, 1993.

Preddey, George, “Modelo para la asignación de fondos públicos entre las universidades. El caso de Nueva Zelanda”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.

Sánchez Martínez, Eduardo (editor), *La Educación Superior en la Argentina – Transformaciones, Debates y Desafíos*, Buenos Aires, Ministerio de C. y Ed. de la Nación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1999.

Sheehan, John, “Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las Universidades”. En Delfino y Gertel (editores), 1996.