

FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO Y POLÍTICA PÚBLICA EN ARGENTINA: LA ASIGNACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS Y LA GENERACIÓN DE RECURSOS PRIVADOS EN LOS AÑOS NOVENTA

ANA M. GARCÍA
DE FANELLI*

Resumen

En el artículo se exponen los resultados de una investigación sobre las políticas de reforma del financiamiento universitario en la Argentina en los años noventa. Tras examinar la evolución del gasto público y su distribución entre las universidades, se analizan las políticas propuestas en torno a los dos ejes de la reforma: la asignación y la diversificación de fondos. En el primer caso, se evalúa la viabilidad técnica y política de los instrumentos incorporados. En el segundo, se examinan el papel de la vinculación con el sector productivo y el debate acerca de la introducción de otras alternativas de recuperación de costos.

Palabras clave:

Abstract

The article shows the results of a piece of research on university financing reform policies in Argentina during the nineties. After examining the evolution of public expenses and allocations to universities, suggested policies are analyzed around two key items of such reform: fund allocation and diversification. In the first case, the technical and political feasibility of incorporated items is analyzed; in the second, the role of linkages with the productive sector and the debate on the introduction of other alternatives for cost recovery purposes are examined.

Key words: financing, public policies, Argentina, linkage.

* Investigadora del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), Coordinadora del Área de Investigaciones de Educación Superior del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) y docente de la Universidad de Buenos Aires.
Correo-e: anafan@cedes.org.
Recepción: 9 de julio de 2002.
Aceptación: 16 de agosto de 2002.

Desde mediados de los años ochenta, los gobiernos de los países latinoamericanos han impulsado reformas en el financiamiento de la educación superior adoptando como modelos a imitar aquellas políticas llevadas adelante por los países industrializados, centralmente por Estados Unidos y algunos países europeos como el Reino Unido y Holanda.

En un contexto caracterizado por la presión de la demanda por educación superior y fondos públicos que no crecen a la par, los nuevos instrumentos diseñados en estos países han buscado aumentar la eficiencia del gasto público universitario y el aporte de fondos provenientes del sector privado. Específicamente, el aumento de la matrícula y un gasto público que no crece con igual ritmo han dado lugar a dos tipos de propuestas de reforma: la incorporación de nuevos instrumentos para asignar los recursos financieros públicos a las universidades y la diversificación de las fuentes de fondos a través del arancelamiento de los servicios de enseñanza y la vinculación con el sector productivo. Esta combinación de instrumentos de asignación y de recaudación de fondos constituye, según Johnstone (2001), la recomendación clásica ante la “progresiva austeridad”. En el primer caso, la intención principal es contribuir con la mejora de la eficiencia en el uso de los fondos públicos introduciendo racionalidad en el proceso de asignación. En el segundo, el objetivo es aumentar los recursos financieros disponibles para las universidades apelando a un crecimiento de la contribución del sector privado.

En el caso argentino, las reformas en torno al financiamiento universitario se plantearon dentro de un programa más ambicioso de transformaciones del sistema de educación superior denominado “Programa de Reformas a la Educación Superior” (PRES) lanzado a comienzos de 1993 durante la presidencia de Carlos Menem, acompañando un breve periodo de crecimiento

de la economía. Si bien el ímpetu inicial de la reforma disminuye particularmente desde 1999, tras el cambio de gobierno y la disminución progresiva de los fondos públicos destinado a estos fines, el debate continuó girando sobre las mismas líneas de instrumentos. Sólo se ha visto opacado durante el primer semestre del año 2002 por la grave crisis económica y política que atraviesa el país, tras la renuncia del entonces presidente De la Rúa a fines del año 2001 y con la declaración de *default* frente a los acreedores externos.

Tras un primer análisis sobre la evolución y distribución del gasto público entre las instituciones universitarias estatales en la Argentina en los años noventa, daremos cuenta del estado local del debate en torno a los dos ejes de reforma: la asignación y la diversificación de fondos.

El gasto público en el sector universitario

En la década del noventa el gasto público en educación universitaria creció y también lo hizo la contribución realizada por la sociedad medida en términos del Producto Interno Bruto (PIB). Como puede apreciarse en el Cuadro 1, los créditos presupuestarios del tesoro nacional a las universidades crecieron a una tasa anual real promedio de 7.9%, por encima de la tasa de crecimiento de los alumnos (4.8%) y del número de ingresantes (6.4% anual promedio). La brecha entre estas dos últimas tasas revela también los problemas de eficiencia que tiene el sistema en términos de graduación.

Este aumento del presupuesto es significativo si tenemos además en cuenta que las carreras que tuvieron una mayor expansión en igual periodo han sido aquellas de menor costo relativo (las Ciencias Sociales y Humanas).

En relación con el PIB, el gasto en educación

Cuadro 1
República Argentina.
Tendencias en el gasto público universitario y en la matrícula entre 1991 y 1998
(en porcentajes)

Indicadores	Porcentaje de variación total	Tasa de Crecimiento Anual Promedio
Créditos presupuestarios del tesoro nacional	69	7.9
Matrícula total	39	4.8
Matrícula Ciencias Sociales y Humanas	58	6.7
Matrícula Ciencias Básicas, Tecnológicas y Salud	19	2.5
Nuevos Inscriptos	54	6.4

Fuente: Anuario 1996 y 1998 de Estadísticas Universitarias, Ministerio de Educación.

superior ascendió de 0.40% en 1991 a 0.59% en 1998 (Ministerio de Educación, 1998). Esta participación difícilmente se logrará mantener en el contexto de la crisis económica y restricción fiscal que atraviesa la economía argentina al entrar en el nuevo milenio.

Aun cuando el gasto universitario creció en términos reales en los años noventa, cuando se observa con mayor detenimiento aparecen hechos que generan dudas sobre la suficiencia de este nivel de gasto para garantizar una educación universitaria pública de calidad y pertinente para el desarrollo académico, productivo y social del país.

En primer lugar, el impacto del aumento del gasto público sobre la calidad de las universidades se ha visto paliado por el bajo crecimiento del gasto de Investigación y Desarrollo (I&D). En la década del noventa, el esfuerzo estatal destinado a la actividad de investigación se mantuvo constante en términos de su participación en el PIB, representando entre un 0.20 y un 0.23% (Ministerio de Economía, 2000). Por su parte, las universidades estatales han destinado una escasa proporción de su presupuesto a la activi-

dad de investigación. En 1998, por ejemplo, esta actividad representó aproximadamente el 18% de los créditos presupuestarios totales (RICYT, 2000 y Ministerio de Educación, 1998). Ello es un escollo serio que atenta contra la formación y estabilidad de los grupos de investigación. El nexo entre enseñanza, aprendizaje e investigación, propio del modelo de universidad humboltiana, no encuentra entonces, en las actuales condiciones, posibilidades de desarrollo y sólo logra subsistir en contados nichos de excelencia cuya continuidad está permanentemente amenazada por la falta de fondos.

Por otro lado, al contrastar el nivel de esfuerzo que realiza el conjunto de la sociedad argentina en materia de educación superior y de I&D con otros países latinoamericanos e industrializados, se observa el gran atraso que presenta el país en esta materia, ubicándonos bastante por debajo del promedio de América latina y el Caribe (Ver Cuadro 2).

En segundo lugar, si nos remontamos más atrás en el tiempo, hasta la década dorada de los años sesenta, constatamos que en ese

Cuadro 2
Comparación entre algunos indicadores de I&D en países seleccionados, 1998

Indicador	América Latina	Argentina	Estados	España	Chile
	y el Caribe**		Unidos		
Gasto en I&D en términos del PIB	0.58	0.42	2.59	0.89	0.62
Gasto en I&D por Investigador (equivalente a jornada completa) en dólares	87,000	49,500	189,900	100,600	66,300*

* Persona física.

** Es un dato estimado. El promedio está sesgado por el peso de Brasil en el total.

Fuente: RICYT (2000).

momento se destinaba la misma proporción del PIB que hoy a la educación universitaria (0,59%) (CONADE, 1968). Para facilitar la comparación con esta etapa, hemos construido un indicador que relaciona el gasto por alumno universitario con el PBI per cápita. De dicha comparación surge que en 1965 la inversión por alumno en términos del PIB per cápita duplicaba a la existente. En efecto, mientras que en 1965 la relación entre el gasto por alumno universitario y el PII per cápita era de 0.51,

en 1998 apenas alcanzó el 0.22% (CONADE 1968, Ministerio de Educación 1998; RICYT, 2000). Este nivel de gasto educativo está, por otro lado, significativamente por debajo de los países industrializados (Ver Cuadro 3).

En tercer lugar, cuando deflactamos la serie del gasto público universitario por el índice de precios de los servicios, se aprecia una tasa de crecimiento menor a la que observamos con la serie deflactada por el índice de pre-

Cuadro 3
Indicadores de financiamiento en la Argentina y en algunos países de la OECD, 1998

Indicador	Gasto por alumno universitario*	Gasto por alumno/ PIB per cápita*
Alemania	10.139	44
Australia	12.279	51
España	5.056	30
Estados Unidos	19.802	61
Francia	7.113	34
México	3.800	48
Reino Unido	9.699	46
Promedio OECD	11.720	45
Argentina	2.572	22

* Dólares corregidos por PPP.

Fuente: Becerra, M. y Cetrángolo, O. (2001) sobre datos de OECD (2000).

cios combinados o con el índice de precios al consumidor (Ver Gráfico 1). Ello se debe a que en la década del noventa los precios de los servicios crecieron en promedio por encima de los precios de los bienes, dentro de los

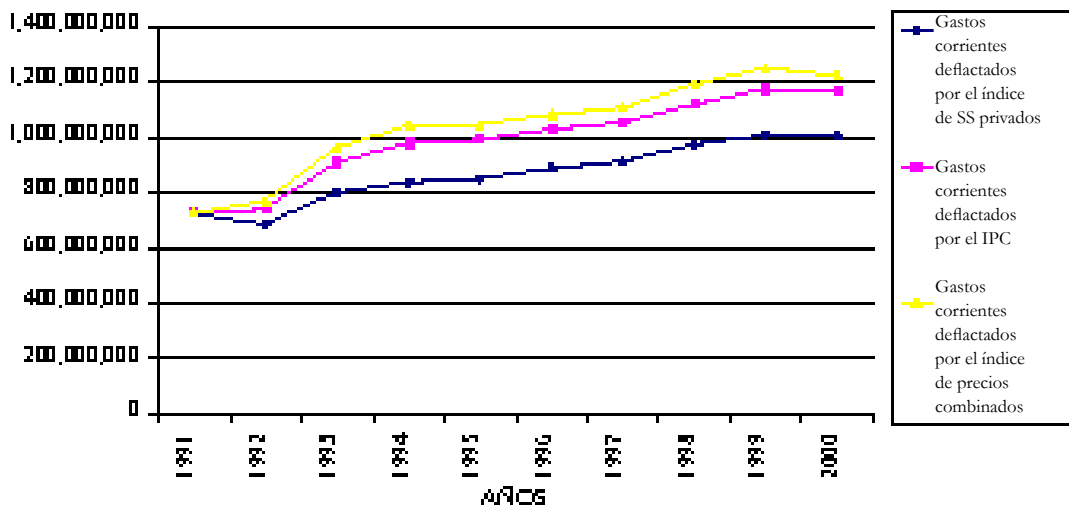
cuales tenemos a gran parte de los transables. El aumento en la productividad de este sector de la economía así como el aumento del precio de los no transables en un contexto de tipo de cambio fijo explican que, para obtener un mismo nivel de producto en el sector servicios,

se debió pagar un precio más elevado.

Finalmente, un rasgo distintivo de la política universitaria a lo largo de esta década fue que

se crearon numerosas universidades estatales. Cabe preguntarse, entonces, si este aumento del presupuesto universitario ha tenido por destino financiar tal expansión del sector. Del análisis desagregado del crecimiento del presupuesto

Gráfico 1
República Argentina. Gasto público universitario a precios de 1991



por universidad se concluye que efectivamente el financiamiento de las nuevas universidades constituyó un factor explicativo dentro del crecimiento marginal del presupuesto. Así, si tomamos en cuenta el crecimiento del gasto en el subconjunto de instituciones ya existentes a fines de los ochenta, el aumento del gasto en ellas entre 1991 y 1998 fue de 59% en términos reales, bien por debajo del 69% que creció el presupuesto total que incluye a las universidades nuevas.

Por otro lado, se observa una amplia varianza en el gasto por alumno entre las universidades (ver Cuadro 4), siendo las más grandes las que tienen un menor gasto promedio. Ello en parte cabe atribuirlo a la existencia de economías de escala, empero un efecto que parcialmente puede contrarrestar tal explicación es la alta proporción de la matrícula de las mismas en las Ciencias Básicas, Tecnológicas y Médicas. Estas áreas disciplinarias requieren un nivel de costo por alumno varias veces superior a las Ciencias Sociales y Humanas. Entre las universidades

medianas y pequeñas, sólo siete universidades presentan un nivel de matrícula en dichas áreas disciplinarias semejante a las universidades grandes. Siendo que las universidades nuevas requieren más inversiones en infraestructura, hemos construido también el gasto corriente por alumno, de modo tal de eliminar el efecto de los gastos en capital. En este caso se sigue manteniendo que las universidades medianas tienen, en promedio, un gasto corriente por alumno que es 1.6 veces el de las grandes y las pequeñas, el doble de las grandes

Un problema que presenta la comparación inter-institucional en términos de gasto por alumno es que esta última variable no es considerada totalmente confiable. En particular, los problemas al respecto son de dos tipos: a) la falta de depuración de los registros de alumnos en aquellas universidades que no realizan periódicamente censos y b) criterios diversos respecto de lo que se entiende por alumno¹. Por

Cuadro 4
República Argentina.
Gasto por alumno en las universidades nacionales por tamaño*, 1998.

Universidades	Gasto total por alumno	Gasto corriente por alumno	Gasto total por nuevo inscripto	Proporción Matrícula Cs. Básicas, Tecnológicas y Medicina 1995
Grandes				
Promedio	1741.66	1594.91	7334.40	
Buenos Aires	1891.28	1804.63	6977.95	39.82%
Córdoba	1524.56	1328.60	8457.97	39.34%
La Plata	1625.36	1402.08	7247.28	49.61%
Tecnológica	1902.39	1765.85	8836.64	99.32%
Rosario	1500.96	1412.58	5950.38	39.80%
Nordeste	1277.18	1083.79	4439.08	41.92%
Tucumán	2469.87	2366.85	9431.51	38.24%
Medianas				
Promedio	2859.52	2487.00	11062.91	
Lomas de Zamora	1404.48	1103.63	4843.54	7.84%
Cuyo	4463.88	3773.54	19836.81	24.11%
Mar del Plata	2504.62	2336.10	12595.88	25.49%
Litoral	2598.40	2406.16	8522.65	39.81%
Comahue	2905.02	2455.47	8334.95	23.83%
Luján	1981.09	1568.68	5598.57	21.12%
Sur	3031.16	2363.54	11943.27	46.17%
Salta	2280.22	1925.49	7388.40	37.05%
San Juan	5212.36	4835.88	19488.91	43.55%
La Matanza	1961.55	1736.49	13679.18	23.82%
Misiones	3111.99	2852.01	9459.79	32.67%
Pequeñas				
Promedio	3744.29	3038.44	11006.33	
Río Cuarto	3576.83	2792.06	10789.06	43.96%
La Patagonia S.J.Bosco	3655.11	3224.81	9338.79	32.98%
San Luis	3159.77	2810.44	9410.26	51.70%
Entre Ríos	2919.62	2429.12	9152.49	34.43%
Centro	4460.33	3480.74	15873.35	51.41%
Catamarca	3037.98	2693.70	6682.78	22.11%
La Pampa	3584.30	2948.06	10099.41	38.61%
Jujuy	2387.16	2081.38	5429.74	32.00%
La Rioja	1970.44	1555.28	4637.81	25.95%
Formosa	1895.98	1655.28	5279.38	17.55%
Santiago del Estero	1957.50	1806.09	2938.98	47.59%
La Patagonia Austral	4196.90	3146.87	10011.49	28.48%
Quilmes	5974.79	4337.14	20482.41	27.88%
General San Martín	5702.53	5119.07	15778.60	17.81%
General Sarmiento	7685.12	5496.63	29190.34	62.75%

* Corresponde a los créditos presupuestarios totales, incluyendo recursos propios. Hasta diciembre de 2001 se mantuvo la paridad peso - dólar, razón por lo cual toda la información que se brinda en los cuadros está en términos de pesos argentinos equivalentes a dólares. Sin embargo, a partir del año 2002, y tras la devaluación del peso argentino, la paridad peso - dólar se ubicaba en junio del 2002 en aproximadamente 3.5 pesos por dólar.

Fuente: Anuario de Estadísticas Universitarias 1998, Ministerio de Educación.

tal motivo, hemos construido un indicador con un denominador más confiable: la cantidad de egresados (Ver Cuadro 5).

La lectura de este indicador refleja dos fenómenos. En primer lugar, el gasto por egresado entre 1991 y 1997 ha aumentado, producto de un relativo estancamiento en el número de graduados a la par que el presupuesto continuaba creciendo. En segundo lugar, la disparidad entre universidades de gran tamaño respecto de las medianas y pequeñas se profundiza notablemente. El gasto por egresado de las medianas es dos veces y media el de las grandes y el de las pequeñas casi tres veces y media.

En síntesis, a pesar del aumento experimentado en la última década, el nivel de financiamiento público destinado a la educación universitaria parece insuficiente para brindar una enseñanza de calidad. Por otra parte, es probable que existan importantes distorsiones en su asignación, lo cual le estaría restando aún más efectividad. Siguiendo entonces la agenda internacional, las autoridades del Ministerio de Educación en la Argentina se han abocado, en primer lugar, al

Cuadro 5
República Argentina. Gasto público universitario por egresado, 1991-1997*

Universidades	1991	1997
Grandes		
Buenos Aires	16.898	27.270
Córdoba	19.563	25.190
La Plata	20.555	28.472
Tecnológica	48.913	71.847
Rosario	30.793	33.230
Nordeste	23.599	27.854
Tucumán	51.883	62.651
Medianas		
Lomas de Zamora	16.736	25.784
Cuyo	42.941	54.200

¹ La Ley de Educación Superior define a un alumno regular como aquel que aprobó dos materias el ciclo lectivo anterior. Según el Censo de 1994, la proporción de reinscriptos que no habían aprobado ninguna materia en 1993 representaba el 13.1%, una materia 14.4% y sin información 11.7%. Por su parte, en las universidades nacionales de Catamarca, Formosa, Jujuy, Salta y la Tecnológica, más del 20% no había aprobado ninguna materia (MCE-CIN-INDEC, 1994).

Universidades	1991	1997
Mar del Plata	41.409	55.080
Litoral	35.828	59.903
Comahue	65.856	75.603
Luján	64.600	71.921
Sur	62.984	71.299
Salta	83.168	184.551
San Juan	170.599	169.325
Misiones	106.044	83.295
Pequeñas		
Río Cuarto	57.463	85.088
La Patagonia S.J.Bosco	178.684	152.699
San Luis	60.703	78.920
Entre Ríos	47.679	82.298
Centro	53.462	89.092
Catamarca	94.218	94.977
La Pampa	59.326	86.166
Jujuy	128.835	315.297
Santiago del Estero	142.309	232.725

* Créditos del tesoro nacional a precios de diciembre de 1999. Fuente: Serie de Créditos Presupuestarios, Ministerio de Educación.

diseño de mecanismos de asignación destinados a promover la equidad y eficiencia en el uso de los fondos públicos y, en segundo lugar, a promover la incorporación de instrumentos para aumentar el nivel de participación del sector privado en el financiamiento total del sector. A continuación analizaremos con mayor detalle cómo se ha venido desarrollando ambas agendas a lo largo de la última década.

La asignación de los fondos públicos entre las universidades

Siguiendo el ritmo de las reformas internacionales, los años noventa dieron a luz nuevos mecanismos de asignación de los fondos públicos entre las universidades. Combinándose distintos tipos de instrumentos se fue diseñando un modelo que, en términos de Piffano (1993), podría caracterizarse como descentralizado pú-

blico. Al mismo tiempo que se le otorgaba a las universidades mayor autonomía institucional y autarquía financiera al transferirle la mayoría de sus recursos como suma global (*block grant*), se diseñaban otros instrumentos con el fin de alinear los objetivos del gobierno y de las universidades a la par que se buscaba promover reformas en su seno. Se diseñaron así los siguientes mecanismos de asignación de los fondos públicos a las instituciones o a sus recursos humanos:

- *Uso de fórmulas*: Dentro de esta categoría tenemos al Programa para el Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE). Constituían fondos asignables según una fórmula con indicadores de proceso (alumnos/docentes, auxiliares/docentes) y resultado (egresados/ingresantes, cantidad de materias aprobadas). Eran de carácter semi-condicionados pues las instituciones beneficiadas podían destinarlos libremente a las actividades de enseñanza que ellas consideraran prioritarias, pero debían formular programas con metas explícitas y auditables. En particular, el PROFIDE se diseñó con el propósito de ir modificando el procedimiento histórico e inercial. Por medio de este programa se distribuyó una pequeña proporción del monto total de los presupuestos de 1997 y 1998 utilizando para ello modelos o criterios objetivos para la asignación de los gastos de enseñanza. Esta experiencia era considerada por las autoridades como un ensayo para probar técnicamente el instrumento y para lograr consensos políticos entre los principales actores involucrados. De alcanzarse estos objetivos, la meta era ir aumentando progresivamente la proporción del monto global que se canalizaría por esta vía. El programa se suspendió al asumir en 1999 la nueva gestión al frente del Ministerio de Educación, pero está en estudio una reformulación del mismo, bajo iguales objetivos. Debido a que las nuevas universidades creadas entre 1989 y 1993 no se encuadraban adecuadamente en estos modelos, se decidió

diseñar un instrumento diferente para allegar los nuevos fondos, atendiendo así a sus requerimientos particulares: el PROUN (Programa de Reforma para las Universidades Nuevas).

- *Asignación específica no competitiva a categorías particulares de instituciones y/o actores universitarios*. Ejemplos de este tipo son: el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores y el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral. El Programa de Incentivo tiene por objetivo promover la realización conjunta de actividades de docencia e investigación. Para ello otorga un *plus* salarial a aquellos docentes que realizan ambas actividades. Por su parte el Programa de Reforma y Reestructuración Laboral tiene por propósito mejorar la estructura salarial a partir de un sistema de negociación centralizada realizada a través de Convenciones Colectivas a cargo de las Comisiones Negociadoras de los Niveles Generales del Personal Docente y No docente. Ambos instrumentos se han virtualmente paralizado ante la actual falta de fondos en el sector público.
- *Asignación específica competitiva*. Corresponde a este tipo el FOMECE (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) y el FONCYT (Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología). Para acceder a los fondos del FOMECE, las universidades presentaron proyectos dentro de líneas prioritarias de mejoramiento de la enseñanza y, tras su selección por un comité de pares, los mismos eran ejecutados con financiamiento internacional y nacional. En su origen, se proyectaba la continuidad de este programa con fondos nacionales. Sin embargo esto no se ha dado, siendo que la nueva gestión suspendió su funcionamiento, continuando sólo la administración de las partidas ya asignadas en las convocatorias previas. Si bien no integra el conjunto de programas diseñados dentro de la Secretaría de Políticas Universitarias también afectó indirectamente a la actividad de investigación universitaria la incorporación

del FONCYT. Este tuvo por propósito la promoción de la investigación por parte de grupos cuyas actividades se desarrollaba en instituciones públicas y privadas sin fines de lucro a través del otorgamiento de subsidios a proyectos que cumplieran con determinadas condiciones de calidad y pertinencia. El FONCYT continúa en la actualidad, aunque a mediados del 2002 se encontraba también virtualmente paralizado por la falta de fondos.

- *Asignación específica semi-competitiva.* Dentro de este grupo se incluyen los fondos destinados a nuevas inversiones (PROIN, Programa de Inversiones Nuevas). El PROIN tuvo por objetivo asignar fondos para proyectos de obras de infraestructura y equipamiento, de acuerdo a un orden de prelación que resultaba de las prioridades fijadas para los proyectos formulados por las propias universidades y de pautas objetivas de evaluación para definir el ordenamiento de las instituciones peticionantes. Sólo estuvo en funcionamiento un año.

La mayoría de los programas hasta el momento mencionados se han dirigido a la oferta del sistema universitario, sea a las instituciones de educación superior directamente o a docentes o grupos de investigación de las mismas. Aunque con un bajo impacto en términos de monto a distribuir, se crearon también dos programas de asignación a la demanda, es decir, a los estudiantes. Entre ellos, el Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU), aunque con un alcance limitado por la baja proporción de la demanda que logra atender, continúa en la actualidad, no así el Programa Nacional de Crédito Educativo (PNCEES). Este último, heredero de la primera experiencia argentina de crédito educativo, el Instituto Nacional de Crédito Educativo, dejó de funcionar en 1999, presentando niveles muy altos de incumplimiento en las devoluciones de los créditos adeudados.

Si nos atenemos a las leyes de presupuesto

nacional desde 1993 hasta el año 2000, la proporción del presupuesto universitario distribuido a través de algunos de estos mecanismos ascendió desde el 7% en 1993 hasta el 15% en 1998, para disminuir al 9% en el año 2000 (Ver Cuadro 6). Si bien la proporción destinada a este fin no es muy grande, su relevancia es muy superior a la misma, siendo que en promedio el 75% del presupuesto universitario total se destina a salarios, dejando entonces poco margen de maniobra a las autoridades universitarias para atender las nuevas demandas de transformación y mejoramiento.

La discusión actual entre las instituciones de mayor relevancia en el campo de la educación superior (Ministerio de Educación, Consejo Interuniversitario Nacional y universidades nacionales) respecto de la continuación y profundización de esta política presenta tres dimensiones principales:

- 1) La disponibilidad de fondos públicos incrementales para asignar sobre la base de programas especiales.
- 2) La existencia de información confiable, válida y pertinente para elaborar indicadores que

Cuadro 6
República Argentina. Distribución del presupuesto universitario a través de Programas Especiales y Reforma Laboral. Participación sobre el total* , 1993-2000

Año	Participación sobre el total
1993	7%
1994	8%
1995	9%
1996	6%
1997	10%
1998	15%
1999	10%
2000	9%

* Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Excluye Salud.
 Fuente: *Leyes de Presupuesto y Planillas Anexas, 1993-2000.*

ayuden en el proceso de asignación.

- 3) El logro de un consenso acerca de los objetivos de los programas y de los indicadores a emplear entre las distintas universidades públicas.

Este debate no es ajeno a la discusión que promueven estas cuestiones en el campo de la política educativa internacional.

Con relación a la primera cuestión, es decir, la disponibilidad de fondos incrementales, la experiencia internacional indica que en la mayoría de los países en los cuales se ha implementado una distribución según fórmulas o contratos competitivos, los mismos han supuesto la presencia de fondos adicionales a la distribución primaria entre las instituciones. Ello tiene la ventaja de evitar conflictos entre aquellas instituciones afectadas por una disminución de su presupuesto y aquellas favorecidas por su incremento. Como principal desventaja se encuentra su mayor vulnerabilidad frente a políticas de recorte del presupuesto público. Un ejemplo de ello es que típicamente es el primer tipo de programas que se elimina, con las consecuencias negativas que ello trae para el éxito de la estrategia de largo plazo de la reforma. De todos modos, se observa que cuando los actores universitarios sopesan beneficios y costos de la opción por sólo recurrir al uso de fondos incrementales, la balanza se inclina a favor de sus beneficios. Ello lo comprueba una encuesta realizada a diversas instituciones involucradas con esta política de distribución de fondos en los estados que utilizan el financiamiento según indicadores de resultado en los Estados Unidos. Mayoritariamente estos optan por la aplicación de este instrumento únicamente si esto ocurre sobre los fondos incrementales. Incluso ello es así en estados como Tennessee, donde el mecanismo de distribución según indicadores de resultado está incorporado a la distribución primaria del presupuesto desde hace ya más de veinte años (Burke, 1998).

En síntesis, la disponibilidad de fondos adi-

cionales a aquellos destinados a la operatoria básica de las universidades parece ser una condición de alta relevancia para que estos instrumentos alcancen cierta legitimidad.

La posibilidad técnica de elaborar indicadores válidos, confiables, pertinentes y no manipulables es una cuestión central a la hora de generar procesos transparentes y legítimos de asignación. La introducción de sistemas de información uniformes, como los propuestos por el SIU (Sistema de Información Universitaria) en la Argentina, es una política adecuada encaminada en esta dirección. Sin embargo, los problemas de información no son meramente técnicos. Están vinculados no sólo con la disponibilidad de recursos estatales e institucionales para recopilar y organizar la información, sino también con la existencia de conductas oportunistas entre los agentes que generan ocultamiento de información, distorsión, conductas de *free rider* entre las universidades y el gobierno. Ello responde también a la estructura de incentivos implícita en las formas de gobierno y financiamiento de las instituciones universitarias. Por tanto, la solución de esta cuestión depende simultáneamente de varios factores: la disponibilidad de fondos para la recopilación y construcción de indicadores, la formulación de acuerdos institucionales que generen confianza entre las partes y que incentiven brindar información veraz y, asimismo, la existencia de mecanismos de garantía y control sobre dichos acuerdos.

Finalmente, la dificultad para alcanzar un consenso sobre la fórmula entre los principales actores del sistema se vincula con la búsqueda simultánea de varios objetivos a través de un solo instrumento, siendo éstos muchas veces conflictivos entre sí. Entre dichos objetivos podemos mencionar:

- 1) La rendición de cuentas del uso de los fondos públicos (*accountability*).
- 2) La alineación de los objetivos del gobierno con aquellos de las universidades.

- 3) La equidad interinstitucional en la distribución de los fondos.
- 4) El diseño de una estructura de incentivos que promueva la eficiencia en las instituciones.
- 5) La recompensa a los productos de calidad y la penalización a aquellos que no tienen este objetivo.
- 6) El mejoramiento del funcionamiento institucional, respetando la diversidad de proyectos institucionales.

Lo más apropiado sería evaluar cuáles son los límites de cada instrumento para satisfacer cada uno de estos objetivos y diseñar uno por cada objetivo conformando así un conjunto coherente de instrumentos para alcanzar en forma simultánea todos ellos. Cada uno de los mecanismos de asignación usualmente empleados presenta pros y contras con relación al alcance de ciertos objetivos específicos de la política pública. Será labor de los actores involucrados el lograr sopesarlos en una suerte de análisis de costo-beneficio cualitativo, estructurado sobre la base de estrategias que permitan arribar al curso de acción considerado más apropiado desde el punto de vista político.

Así, la asignación según fórmulas, por ejemplo, es un procedimiento que trata de lograr una distribución equitativa y racional estimando aquellos recursos requeridos a través de la aplicación de relaciones entre la demanda por distintos tipos de programas y sus costos. Normalmente se expresa en una fórmula que, en la parte que corresponde a la enseñanza, puede incorporar un indicador simple como la relación alumnos-docentes o uno más complejo como el costo por alumno, según el tipo de complejidad de los cursos, por disciplina y nivel de enseñanza. Los datos pueden ser históricos, tendencias proyectadas o parámetros negociados entre las partes para proveer los niveles deseables de financiamiento. Son por tanto una combinación de juicios técnicos y acuerdos políticos

(Serban, 1998). En algunos casos, como ocurrió con la fórmula aplicada en 1997 y 1998 en la Argentina, se combina este instrumento con lo que en Estados Unidos se ha dado en llamar el *performance funding*. Mientras que típicamente la fórmula incorpora indicadores de proceso y en menor medida de insumo, en la asignación por *performance funding* el objetivo es estimar el resultado y el impacto a través de indicadores apropiados para ello.

Las fórmulas son instrumentos adecuados para alcanzar de un modo objetivo un primer acuerdo sobre la distribución de los fondos, centralmente sobre la base de los costos de enseñanza e investigación. Demandan, empero, la producción de información abundante y de buena calidad y el acuerdo básico sobre la definición de los conceptos utilizados en el plano interinstitucional.

Entre sus ventajas se encuentran:

- Proveer a los funcionarios estatales de un criterio objetivo para ir reformando recursivamente las distorsiones en la asignación primaria de fondos entre las universidades, reduciendo los costos de la competencia política y el uso de mecanismos basados en el *lobby*².
- Lograr alinear objetivos entre el gobierno y las universidades.
- Permitir a las instituciones proyectar su presupuesto en función de su peso relativo en la fórmula.
- Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos al dirigir la atención de las universidades hacia el mejor aprovechamiento posible de los insumos para el logro de ciertos resultados deseables.

Entre sus desventajas podemos señalar las siguientes posibilidades ligadas al empleo de

este instrumento:

- Reducir todos los programas académicos a un nivel común de mediocridad al financiar a todas las instituciones sobre la base de un supuesto de homogeneidad de proyectos institucionales y funciones de producción.
- Perpetuar inequidades que existían con anterioridad a la aplicación de estos programas, si la fórmula se basa en datos históricos.
- Su impacto sobre la eficiencia universitaria descansa en la posibilidad de asegurar homogeneidad de producto (en términos de calidad) y exactitud en el cálculo de los indicadores de resultado, requisitos éstos que son raramente alcanzables.
- Puede no proveer una adecuada diferenciación entre las instituciones.

En resumen, aun bajo el supuesto que se logre mejorar la construcción de los indicadores y se acuerden pautas comunes para la medición de las principales variables del sistema, la fórmula, como instrumento para alcanzar los objetivos antes señalados, resulta insuficiente. En particular, desatiende la situación de universidades que califican mal en la fórmula sin dar respuestas para su mejoramiento institucional y no promueve la existencia de diversidad en los proyectos institucionales. Algunas fórmulas tratan de mitigar estos problemas a través de dos soluciones: el uso de ponderadores diferenciales según tipo de institución y la introducción, como criterio de éxito, de la mejora institucional a través del tiempo. El sistema de los ponderadores se lo ha implementado en Estados Unidos para aplicar criterios algo distintos entre las universidades de

investigación, las de enseñanza y los *community colleges*. El problema es acordar políticamente el diseño de tales ponderadores, los cuales pueden además poner en peligro algunas actividades no ponderadas en cierto tipo de institución. Con relación a la mejora institucional, si bien promueve las reformas graduales y controla por los insumos con los cuales cuenta cada institución, tiene la desventaja que castiga a las instituciones que ya son de por sí de buen nivel.

Una alternativa diferente para la solución de estos problemas es la utilización de otros instrumentos en combinación con las fórmulas: los contratos competitivos y los contratos programas. Los primeros son adecuados para premiar y sostener la existencia de programas o actividades de excelencia o proyectos institucionales especiales, a la vez que promueven la alineación de objetivos entre el gobierno y las instituciones. No son, en cambio, útiles como mecanismos de rendición de cuentas ni para el mejoramiento institucional. Para este último objetivo parecen más adecuados los contratos programa, los cuales pueden atender las necesidades de las instituciones según estas surgen de procesos de autoevaluación y evaluación externa. Las experiencias más importantes de aplicación de contratos programas son la de Francia y Cataluña. En el primer caso se celebra un contrato por cuatro años, sobre la base de un proyecto institucional elaborado por la universidad y en función de procesos de autoevaluación y evaluación externa. Los fondos otorgados por esta vía tienden a financiar actividades específicas dentro de los proyectos institucionales que

² Migrom y Robert (1992) denominan estos costos de transacción “costos de la influencia” (*influence costs*). Se incurre en costos de influencia cuando existen decisiones que afectan la distribución de la riqueza en una organización o que afectan los intereses de algunos miembros. En este caso los individuos afectados o los grupos afectados tratan de influenciar el resultado de la decisión en su beneficio. En la medida en que tienen éxito en influenciar a los tomadores de decisión, surgirán otros costos asociados con la toma de malas decisiones. La magnitud de los costos de influencia depende del grado de centralización de las decisiones, los procedimientos que gobiernan las decisiones y el grado de homogeneidad o conflicto de intereses entre sus miembros. Es de esperar que en un mecanismo de distribución negociada del presupuesto entre las universidades, los costos de influencia sean altos.

promuevan la innovación (Abécassis, 1994). En Cataluña se han celebrado contratos programas entre el gobierno de la comunidad autónoma y las principales universidades de la región. El contrato programa está diseñado sobre la base de un conjunto de objetivos a alcanzar en distintas actividades, definidos precisamente en términos de compromisos e indicadores de auditoría de resultados. Cada año una comisión integrada por representantes del gobierno y de las universidades analizan en qué medida estos objetivos se cumplieron y en función de esta evaluación se asignan nuevos fondos (Vilalta, 2001).

En síntesis, el camino transitado hasta el momento en la Argentina, buscando diseñar diversos tipos de instrumentos, parece adecuado y en línea con la experiencia internacional. Cabe por supuesto una mejora importante de la calidad técnica de los instrumentos utilizados y una definición más clara políticamente de cuáles son los valores que se persiguen con cada uno de ellos: eficiencia, calidad y equidad. Por su parte, la jerarquía entre estos valores se debería definir en el espacio de la política pública.

La diversificación de los fondos

La solución de la política pública en el plano internacional para un nivel de gasto público que no acompaña el crecimiento de las necesidades del sistema ha sido la búsqueda de fuentes alternativas en el sector privado. En la Argentina, existe un cierto consenso en el plano del discurso político respecto a la necesidad de un mayor nivel de financiamiento distribuido con equidad. Sin embargo, hay poco acuerdo con relación a los mecanismos para alcanzar tal objetivo.

Los dos instrumentos centrales para aumentar en el corto plazo los fondos privados son las actividades de asistencia técnica, consultoría y otro tipo de actividad de vinculación con el sector productivo y el cobro de aranceles por los servicios de enseñanza.

Con relación al primer mecanismo de ob-

tención de fondos, no existen en la Argentina mayores desacuerdos con las líneas generales de la política a seguir. No obstante se plantean dos cuestiones a contemplar. En primer lugar, existe una capacidad desigual entre los campos disciplinarios para generar ingresos por esta vía y no siempre hay consenso para la implementación de mecanismos de subsidio cruzado entre los campos con mayores posibilidades de generar ingresos y los que no lo tienen. En segundo lugar, esta actividad de transferencia, consultoría y asistencia técnica es provechosa si contribuye positivamente con los objetivos académicos y profesionales de la institución, sin restar tiempo a las tareas prioritarias de la universidad. En la medida en que tales actividades constituyan genuinos subproductos de la enseñanza y de la investigación y que dichos fondos sean administrados en forma transparente y adecuada a los fines institucionales, el impacto puede ser positivo no sólo desde el punto de vista de los recursos financieros sino también sobre la reputación institucional y sobre las posibilidades de inserción laboral de los graduados. Una desventaja de este mecanismo reside, empero, en que es procíclico, disminuyendo la actividad de transferencia en momentos de reducción de la actividad económica. Por tanto no permite contrabalancear caídas del presupuesto público en situaciones de fuerte crisis económica como la presente. Otro elemento a tener en cuenta es que depende del grado de desarrollo económico regional. Así, algunas universidades estarán en mejor condiciones que otras para expandir sus ingresos por esta vía.

La relevancia de estos fondos en el funcionamiento de algunas universidades de la Argentina es clara en los datos volcados en el Cuadro 7. Allí se observa cómo los recursos propios tienen una participación muy significativa en el financiamiento de ciertos tipos de gastos. Así, por ejemplo, la Universidad de Buenos Aires (UBA) financió en 1998 con recursos propios el 85% de sus gastos de bienes de consumo, el 80% de los servicios no

personales, el 46% de sus bienes de uso y el 20% de las transferencias. Dentro de estos recursos propios se incluyen también los ingresos generados por el cobro de aranceles en las carreras de posgrado, en los cursos de capacitación continua y en la oferta de postítulos para los egresados de los terciarios.

En el caso de los estudios de grado, salvo unas pocas universidades nuevas y pequeñas donde se aplica un arancel relativamente bajo, en el resto existe fuerte oposición ideológica y política a la inclusión del arancel, particularmente entre los estudiantes y la comunidad universitaria.

Es interesante constatar que en el caso argentino, los enfrentamientos argumentativos alrededor del tema del arancel han girado sobre uno de los objetivos que se le suele adjudicar a tal política, esto es, la mejora de la equidad en la asignación del gasto público.

En la literatura especializada, los argumentos a favor del instrumento del arancelamiento universitario suelen al menos contemplar otros dos aspectos. Johnstone y Shroff-Mehta (1999) han realizado una síntesis de los tres principales argumentos dados al respecto:

- *Equidad*: si los que asisten a la educación superior son mayormente sectores de nivel

Cuadro 7
República Argentina. Participación porcentual de los recursos propios sobre el total de cada tipo de gasto. 1998

Universidad*	Personal	Bienes de Consumo	Servicios no personales	Bienes de uso	Transferencias
Buenos Aires	3.25	85.01	80.17	46.34	19.85
Córdoba	3.24	74.37	51.86	10.42	16.08
Gral. San Martín	9.12	13.96	30.19	4.78	11.69
Lanús	21.68	16.38	39.91	0.0	0.0
La Plata	0.36	39.22	41.91	21.01	6.37
Lomas Zamora	2.29	7.91	35.91	8.39	1.87
Nordeste	3.14	28.66	62.85	41.48	9.12
Tecnológica	0.75	57.27	62.32	49.76	23.45

*Representan el subconjunto de universidades nacionales cuya participación porcentual de los recursos propios sobre el total de ejecución presupuestaria supera el promedio (9.25 %).

Fuente: Anuario 1998 de Estadísticas Universitarias, Ministerio de Educación.

medio y medio alto y si el sistema tributario es regresivo, entonces ello da por resultado que el conjunto de la población esté financiando el estudio de los sectores de mayor nivel socioeconómico. Parece entonces adecuado que los más ricos paguen un arancel para así financiar la educación de los más pobres.

- *Eficiencia*: el arancel introduce las bondades del mercado, logrando una mayor atención a las necesidades de los consumidores (los estudiantes) y poniendo en marcha la competencia inter-institucional al tratar las instituciones de captar alumnos ofreciendo

los mejores productos posibles.

- *Recuperación de costos*: siendo que los fondos públicos no van a aumentar al mismo ritmo que la matrícula, si se quiere seguir manteniendo un cierto nivel de calidad sin reducir su expansión, se debe aumentar la contribución que los estudiantes y las familias realizan a la educación superior. Ello a su vez se justifica por el componente de bien mixto que presenta la educación universitaria, en tanto los graduados obtienen un retorno privado de su ejercicio profesional o académico. Como existe también una externalidad social posi-

tiva en dicho ejercicio (difícil de cuantificar), dicho arancel no cubrirá la totalidad del costo sino sólo una proporción que no suele superar el 20 o el 30% del mismo. El resto se cubre con subsidio público.

Al primer argumento, que es el que acapara la atención en la Argentina y que ha hallado su expresión en la Ley de Educación Superior³, se le opone típicamente otro que hace hincapié en que la equidad del gasto público se mejora a través de un sistema tributario más progresivo y no por medio de un arancel (Coraggio, 2001; Lima, 2001). Sin embargo se debe tener presente que, tal como lo señala Johnstone (2001), la implantación de cambios en el sistema impositivo es muy problemática, particularmente en los países en desarrollo por efecto del estado general de la economía y la globalización. Con relación a esto último se señala que las corporaciones multinacionales ubican sus filiales en los territorios que le ofrecen mejores condiciones de costos impositivos. Frente a un aumento de los impuestos a las grandes corporaciones, es muy probable que éstas emigren hacia zonas geográficamente más favorables en tal sentido. Dado el alto componente de empresas transnacionales en la economía argentina, este es un argumento para atender

Cabe realizar tres observaciones adicionales a las argumentaciones a favor del arancel por motivos de equidad, una de orden metodológico y otros dos de orden sustantivo. En primer lugar, los trabajos que muestran la subrepresentación de los sectores de bajos ingresos dentro de la matrícula universitaria trabajan con datos que no son precisamente los más pertinentes para el caso. En particular se compara la proporción de jóvenes del quintil más bajo de ingreso que estudia en la universidad con la población total de jóvenes de

18 a 30 años de este mismo quintil (Experton, 1999; Becerra y Cetrángolo, 2001). Lo que corresponde, en este caso, es realizar la comparación con aquellos jóvenes que están potencial y legalmente en condiciones de acceder, es decir, aquellos que han concluido el secundario. En otras palabras, lo que se debería analizar es qué proporción de los jóvenes de 18 a 30 años del primer quintil está estudiando en el sector de educación superior y compararlo con la proporción de jóvenes de 18 a 30 años de este quintil que ha finalizado sus estudios de nivel medio⁴. En segundo lugar, el arancel introducido por motivos exclusivamente de equidad tiene un impacto limitado como recuperador de costos pues no genera recursos directos para las instituciones, dado que los mismos, según determina la Ley de Educación Superior, se deberían destinar principalmente a becas. En tercer lugar, es muy probable que a pesar de que se le otorguen becas a los jóvenes de nivel socioeconómico más bajo con los fondos recaudados del arancel, aun así estos jóvenes más pobres no lograrán concluir sus estudios, debido al bajo nivel de calidad del capital humano acumulado a lo largo de la primaria y la secundaria y por el efecto externo que ejerce el entorno familiar sobre las probabilidades que tienen los alumnos de concluir sus estudios universitarios.

Dos de los principales problemas que enfrenta la universidad pública hoy en la Argentina son la baja proporción de ingresantes que finalmente se gradúan, que se estima en el 20%, y el alargamiento de la duración real de las carreras, que supera el 50% de su duración formal (García de Fanelli, 2000). Si el producido por lo recaudado en concepto de arancel se destinara exclusivamente a aquel subconjunto de estudiantes que son de nivel socioeconómicamente bajo y que presenta un alto nivel de formación previa,

³ La Ley de Educación Superior señala que lo recaudado en concepto de pagos por servicios prestados en el nivel de grado debe destinarse principalmente a becas, no pudiéndose aplicar para cubrir gastos corrientes (Ley 24.521, Art 59 c).

⁴ Según datos de la EPH de mayo de 1998 (en Crovetto, 2000), podemos observar las siguientes trayectorias en el cuartil más pobre de ingresos y en el cuartil más rico. Por cada 100 chicos del cuartil más pobre de ingresos, sólo 26 completarán el

seguramente la beca tendría como impacto el esperado, la conclusión de los estudios universitarios, siempre y cuando el monto de la misma fuera lo suficientemente alto como para cubrir los gastos directos y especialmente los costos de oportunidad. Siendo que es probable que el subconjunto de jóvenes que cumplen ambos requisitos no sea muy numeroso⁵, también es posible pensar en un sistema de becas financiados por el gobierno que cumpla tal propósito, como es el caso de los Estados Unidos. En efecto, allí la política en pro de la equidad está en manos de un sistema de asistencia económica a los estudiantes que comprende becas y créditos educativos. La justificación de la inclusión del arancel en las universidades públicas y privadas norteamericanas responde principalmente al principio de recuperación de parte del costo, bajo el supuesto de que la educación universitaria es un bien privado, donde es posible la apropiación individual del bien (rival en el consumo) y donde es factible la exclusión vía un precio. De cualquier modo cabe aclarar que de los 10,000 dólares de costos promedio que presentan las instituciones de educación superior norteamericanas, los estudiantes y sus familias financian el 30%. El resto proviene del subsidio público vía ayuda económica a los estudiantes y fondos de investigación (en el nivel federal o nacional), fondos directos para la operatoria institucional de los gobiernos estatales o provinciales, *endowments* y donaciones del sector privado (McPherson y Winston, 1993). El subsidio público nacional y provincial se justifica en este caso por la existencia de importantes externalidades en el consumo y en la producción del bien universitario y por las imperfecciones del mercado de capitales para financiar la inversión en capital humano.

nivel secundario. De ellos, el 57%, es decir 15 chicos, ingresarán a la educación superior. En el cuartil más rico, de cada 100 chicos, 81 terminarán el nivel medio, de ellos, el 81%, es decir 66, asistirán a la educación superior. Como se ve los jóvenes de nivel más alto de ingreso tienen más probabilidad de acceder al nivel superior, pero la brecha no es tan pronunciada como cuando se compara simplemente los que asisten al nivel superior con el total de jóvenes dentro de cada hogar por quintil de ingreso.

⁵ Sobre la base de las solicitudes de becas realizadas al programa de becas universitarias en vigencia es posible constatar que el número de postulantes que solicitan becas es de alrededor de 60,000.

Discutiendo la problemática del arancelamiento en un sentido más amplio (es decir, contemplando centralmente su función de recupo de costos), Johnstone (2001) señala las siguientes dificultades para su puesta en marcha en los países en desarrollo:

- 1) La determinación de la capacidad de pago es muy compleja cuando no se dispone de información clara y auditable sobre los ingresos familiares.
- 2) La responsabilidad legal de los padres para solventar los costos universitarios es un tema discutible y muy dependiente del contexto cultural y económico de cada país. El aumento de los divorcios vuelve aún más compleja esta cuestión.
- 3) Cuando los padres no pueden o no quieren solventar los gastos de estudios de sus hijos, estos deben poder acceder o bien a empleos *part-time* que no afecten la marcha de sus estudios o bien a créditos educativos. En los países en desarrollo, existen problemas serios en la calidad de los empleos disponibles para los jóvenes y los créditos difícilmente son eficaces sin instituciones acordes que lo sostengan. Entre estas instituciones se señala una cultura del pago de las deudas contraídas y sistemas eficaces de recuperación de los préstamos. La experiencia del funcionamiento de instituciones de créditos educativos en los países en desarrollo da cuenta de la existencia de altos niveles de subsidio público debido a las tasas elevadas de incumplimiento (*defaults*), la garantía estatal, las tasas de interés subsidiadas y los altos costos de administración.

Un mecanismo alternativo que se ha planteado en la Argentina, es la utilización de impuestos especiales sobre los ingresos de los graduados o

sobre el ingreso de las familias que tienen hijos estudiando en la universidad (Petrei, 2001). Estos instrumentos no cuentan con antecedentes internacionales de implantación. Como antecedente de aplicación del ingreso a los graduados se suele mencionar el caso australiano, sin embargo este último se trata en realidad de un sistema de crédito educativo. El sistema australiano se basa en el recupero de aproximadamente el 20% de los costos de las carreras a través de dos mecanismos, a elección de los estudiantes: el pago del arancel con descuento mientras se cursa la carrera o su postergación al momento de graduarse, a través de un crédito contingente, es decir, equivalente a una proporción fija del ingreso, siempre que este adquiera cierto nivel imponible, cuya recolección queda en manos del sistema impositivo. Por el contrario, el impuesto al graduado que se ha planteado en la Argentina consiste en una alícuota a pagar sobre los ingresos generados por los profesionales (de por vida), sin relación directa con el costo de los estudios realizados. Un impuesto de este tipo podría tener efectos negativos sobre el logro de la eficiencia por su impacto sobre los incentivos, ya que pagarían más aquellos que han tenido más éxito en su actividad académica o profesional, lo cual no está ni exclusiva ni quizás principalmente vinculado con su título. Además, nada garantiza que lo recaudado por tal concepto se destine al sistema universitario, por lo cual tampoco es un mecanismo que alinee los objetivos del gobierno y de las universidades. Por otro lado, puede tener problemas técnicos de implantación, no siendo posible estimar claramente cómo proceder con los ingresos obtenidos por la actividad de cuentapropismo, donde existe una franja muy alta de evasión y de actividad profesional.

El otro tipo de instrumento propuesto es un impuesto a las familias con hijos en el sistema universitario (Petrei, 2001). Si bien este instrumento evita algunos de los problemas señalados en el ejemplo anterior, centralmente el desaliento sobre un desempeño exitoso, presenta problemas en la determinación de la capacidad de pago

de la familia en un contexto como el argentino donde existe fuerte evasión y subdeclaración de los ingresos. También presenta problemas en términos de la disposición a pagar, pues no está claro que los padres estén dispuestos a solventar el costo de la enseñanza universitaria de sus hijos, particularmente siendo que una alta proporción de ellos es mayor de 21 años. No resuelve, además, el problema de que la determinación del monto a abonar en calidad de impuesto no guarda relación con el costo de la enseñanza recibida. Tampoco constituye un instrumento para aumentar el presupuesto universitario pues nada garantiza que los fondos recaudados por esta vía se le destinen a este subsector.

Como vemos, las distintas propuestas, tanto en contra como a favor de la introducción de la diversificación de fondos, presentan restricciones importantes en el plano del funcionamiento de las instituciones. En particular, sin el desarrollo de la capacidad institucional para recopilar información veraz sobre los ingresos familiares y para cobrar los impuestos, difícilmente se pueda implementar algunos de los instrumentos de recuperación de costos que hoy se debaten. En la Argentina la discusión sobre el tema es hasta el momento muy parcial, pues no está en el centro de la cuestión cómo elevar la calidad de un sistema universitario público que, de no reaccionar, quedará rezagado frente a los avances de la sociedad del conocimiento.

Conclusiones

El gasto público en educación universitaria ha crecido entre 1991 y 1998, experimentando en los últimos años las restricciones impuestas por la crisis económica y las políticas de reducción del déficit. A pesar de esta evolución favorable hasta finales de los noventa, existe consenso en la comunidad universitaria respecto de que tal nivel es insuficiente. Tratando de explicar esta brecha entre los datos y la percepción de esta cuestión, hemos destacado cuatro hechos estilizados que

dan cuenta de la misma.

En primer lugar, la educación universitaria se caracteriza por la producción conjunta de enseñanza e investigación, variando la intensidad de ambas actividades en función de la orientación más académica o profesional de las áreas de conocimiento. Un fenómeno observable en la Argentina es que el crecimiento del financiamiento público fue importante para la actividad de enseñanza pero no fue acompañado por un aumento de igual nivel en el gasto de I&D. El esfuerzo que el gobierno y el sector privado realizan en tal sentido es claramente insuficiente si se lo compara con los parámetros promedios de América Latina y especialmente del mundo industrializado.

En segundo lugar, el gasto por alumno universitario tiene niveles promedio muy bajos en términos internacionales. Este segundo dato debe ser analizado empero con ciertas reservas pues es probable que parte de esta brecha se explique simplemente por una cuestión metodológica, esto es, por cómo se define un alumno en el contexto de las universidades argentinas y en el mundo industrializado. De todos modos, es difícil imaginar que el ajuste de los datos existentes de modo tal de tornarlos comparables con los datos internacionales lleve a acortar la diferencia en forma tan significativa como para que pierda sentido el contraste entre ambas realidades.

En tercer lugar, parte del aumento del presupuesto universitario responde a una inflación de los costos de este sector por efecto del cambio de precios relativos entre los bienes no transables (en este caso los servicios) y los transables. En los años noventa, los primeros se encarecieron.

Finalmente, existe una varianza importante en el gasto por alumno y mucho mayor aún en el gasto por egresado no sólo entre grupo de universidades de distinto tamaño sino dentro de cada grupo. En otras palabras, hay universidades que gozan de un presupuesto por alumno más favorable que otras.

La respuesta frente a la insuficiencia de recur-

sos públicos para la educación superior llevó a la adopción de dos líneas principales de política: tratar de diseñar mecanismos de distribución de los fondos que mejore la equidad y eficiencia del gasto público y promover el aumento de recursos propios, sea a través de contratos con el sector productivo o por vía del cobro de aranceles por los servicios prestados.

La política adoptada desde 1993 para mejorar la asignación del gasto descansó en el uso de distintos mecanismos: una fórmula, el diseño de contratos específicos de carácter no competitivo y de contratos específicos competitivos. Con los vaivenes propios que acompañan los cambios en la gestión de gobierno, algunos de estos programas han desaparecido (el FOMECE, el PROIN), otros perduran (el Programa de Incentivo a los Docentes Investigadores) y finalmente otros están en proceso de redefinición (la fórmula para distribuir el presupuesto público entre las universidades nacionales). La efectividad de cualquiera de estos instrumentos descansa en la existencia de información confiable, válida y pertinente y en el diseño de una estructura de incentivos que evite la conducta oportunista en la relación entre el gobierno y las universidades. También parece ser necesario aclarar cuáles son los objetivos estratégicos que guían la política (eficiencia, equidad, calidad) y cuáles de éstos son factibles de alcanzar con cada uno de los instrumentos disponibles, evitando la utilización de un único instrumento para alcanzar múltiples objetivos.

Además de diseñar políticas que busquen mejorar el gasto público, los datos sobre el financiamiento universitario muestran que también se requieren más fondos públicos para mejorar la calidad del sector y la inversión en I&D. Empero, también está pendiente el debate sobre cómo afrontar un escenario posible donde dicho gasto no se expande al ritmo necesario para mejorar o siquiera sostener un cierto nivel de calidad en el sector universitario. Las alternativas diseñadas en el plano internacional son múltiples, pero en la

mayoría se resumen en políticas que promueven por caminos diversos la participación del sector privado por vía directa (contratos de asistencia técnica, consultoría, transferencia tecnológica, aranceles por los servicios, donaciones) o indirecta (restricción de acceso al sector público y absorción de demanda excedente por el sector privado). En la Argentina aumentaron significativamente los recursos propios de algunas universidades gracias a la vinculación con el sector productivo y a los aranceles cobrados por servicios de enseñanza en el nivel de posgrado. Si bien también se optó desde la política pública por permitir el crecimiento del sector universitario privado, no existió simultáneamente una política

de contención de la matrícula en el sector público, como es el caso de Chile, Brasil o Colombia. Por su parte, el cobro de aranceles en el nivel de los estudios de grado recibe un amplio rechazo en la comunidad universitaria, estando principalmente en debate su efecto sobre la equidad del gasto público.

En definitiva, no parece existir todavía una discusión clara sobre las alternativas de fuentes genuinas de fondos para el sistema universitario, que se base sobre una jerarquía de valores definida desde un proyecto de universidad, de crecimiento económico y de desarrollo social, y que sopesa abiertamente la viabilidad técnica y política de las propuestas.

Referencias

- ABÉCASSIS, A. (1994). "The policy of contracts. Between the state and the Universities", en OECD Documents, *Evaluation and the Decision making Process in Higher Education*, pp. 13-38.
- BECERRA, M. y Cetrángolo, O. (2001). "Notas para contribuir al debate sobre financiamiento de las universidades", *Escenarios Alternativos*, Año 5, Número 12, pp. 134-145.
- BURKE, J. C. (1998). "Performance funding: present status and future prospects", en Burke, J. C. y Serban, A.M. (Eds.). *Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, pp. 5-13.
- CONADE (1968) *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo Económico-Social*.
- CORAGGIO, J. L. (2001). *Contribución al estudio del Sistema Argentino de Educación Superior Universitaria*, Buenos Aires, CIN (Consejo Interuniversitario Nacional).
- CROVETTO, N. (2000). *Demanda de Educación Superior y Equidad, Mimeo*.
- DELFINO, J. y Gertel, H. (1996). "Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales", en Delfino, J. y Gertel, H.(Eds.). *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Serie Nuevas Tendencias.
- GAGGERO, J. (coordinador) (1996). *Propuestas alternativas de asignación de los recursos públicos entre las universidades nacionales*, PRES, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
- GARCÍA DE FANELLI, A. (2000). "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México", en *La educación superior, el estado y el mercado: Las reformas de los años noventa en América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, 129-163.
- GARCÍA DE FANELLI, A. (1998). *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*, Serie Nuevas Tendencias. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio

de Cultura y Educación.

GINESTAR, A. (1994). *Costos educacionales para la administración financiera universitaria. Pautas para presupuestar*, Buenos Aires-Mendoza, EDIUNC-CITAF-OEA-INAP.

JOHNSTONE, B. (2001). "Response to Austerity: The imperatives and limitations of revenue diversification in Higher Education", The International Comparative Higher Education Finance (<http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/publAusterity.html>.)

JOHNSTONE, B. y Shroff-Mehta, P. (1999). "Higher Education Finance and Accessibility: An International Comparative Examination of Tuition and Financial Assistance Policies", Center for Comparative and Global Studies in Education Graduate School of Education, University at Buffalo, State University of New York.

LAYZELL, D. y Lyddon, J.W. (1990). *Budgeting for Higher Education at the State Level*, Washington, D.C.: ASHE-ERIC Higher Education Reports.

MARQUÍ, C; Riveiro, G. y Martínez Porta, L. (1999). "El FOMEC: Innovaciones y reformas en las universidades nacionales", en Sánchez Martínez, E. (Ed.) *La educación superior en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, pp. 95-109.

McPHERSON, M. y Winston, G. (1993). "The economics of cost, price, and quality in U.S. Higher Education", en *Paying the Piper. Productivity, Incentives, and Financing in U.S. Higher Education*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp. 37-68.

MILGROM, P. y Roberts, J. (1992). *Economics, Organization and Management*, New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

MINISTERIO ECONOMÍA (2000). *Caracterización y evolución del gasto público social*.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, República Argentina (1998). *Anuario de Estadísticas Universitarias*.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, República Argentina (1996). *Anuario de Estadísticas Universitarias*.

OECD (1999). *Education Policy Analysis 1999*, París.

PETREI, H. (2001). "Financiamiento de la Educación Universitaria", *Escenarios Alternativos*, Año 5, Número 12, pp. 123-133.

PIFFANO, H. (1993). "Informe base del Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina", en Piffano, H. (Ed.) *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires, Harvard Club de Argentina, pp. 1-311.

RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana) (2000). *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología*.

SERBAN, A. (1998). "Precursors of Performance Funding", en Burke, J. C. y Serban, A.M. (Eds.) (1998). *Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, pp. 15-24.

VILALTA, J. (2001). "University Policy and Coordination Systems Between Governments and Universities: the Experience of the Catalan University System", *Tertiary Education And Management*, Volumen 7, No 1, pp. 9-22.