

Roberto M. PENTITO
(Editor)

LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO A 100 AÑOS
DE LA **REFORMA UNIVERSITARIA**

1918 - 2018



UN PROYECTO UNIVERSITARIO COMO REALIZACIÓN DEL
DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA JUSTICIA SOCIAL



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

El financiamiento de la universidad pública

Reflexiones sobre las bases y limitaciones del sistema vigente, y respecto a la construcción de un nuevo modelo que asegure el derecho a la educación superior y el desarrollo de nuevas instituciones de raigambre territorial

“Acaso todas las ciudades del futuro sean universitarias”

Del discurso de Deodoro Roca en la sesión de clausura del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios en la ciudad de Córdoba, el 31 de julio de 1918

“La dirección que tome la reforma de la universidad será la dirección que tome la reforma del Estado. De hecho, la disputa es una sola, algo que los universitarios y los responsables políticos deben tener siempre presente.”

Boaventura de Sousa Santos, “La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”

Por Hugo O. ANDRADE

1. Introducción

Los sucesos que se conmemoran en este centenario de la Reforma Universitaria expresan un cambio en la organización universitaria argentina, que tiene honda presencia en nuestros días, y en la Universidad Nacional de Moreno, nacida en el bicentenario de la Revolución de Mayo para responder a la demanda creciente de educación superior, y en un marco de políticas públicas que apuntaban a la democratización del acceso a este nivel de enseñanza y a la redistribución del capital colectivo que supone la presencia de las instituciones universitarias en el territorio, entiende propicio rememorar reflexivamente, no solo para profundizar en su visión y misión constitutiva o en la revisión periódica de su dirección estratégica, sino para aportar al debate acerca del papel de la universidad pública en el siglo XXI y las condiciones necesarias para su desenvolvimiento.

En este sentido, este debate conmemorativo, y dentro del contexto de las vísperas de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) 2018, tiene la misión de analizar y debatir la situación de la educación superior de la región y delinear su orientación estratégica y planes de acción para el próximo decenio. La Conferencia tendrá lugar en la Universidad Nacional de Córdoba, no solo como homenaje a la Reforma, sino como voluntad implícita de reafirmar el sentido de la educación como bien social, derecho humano y responsabilidad del Estado, representa una oportunidad inmejorable para expresar y difundir la visión de esta naciente comunidad universitaria.

En particular, este artículo tiene el propósito de aportar a la reflexión sobre el financiamiento de la educación superior en nuestro país, su problemática actual y las consecuencias que se derivan del proceso de masificación de la educación superior e incorporación de nuevas instituciones al sistema, poniendo en evidencia las limitaciones del modelo vigente en función de la insuficiencia de los recursos asignados para su funcionamiento estable y desarrollo equilibrado, teniendo

en cuenta la configuración histórica del sistema, sobre la base de los principios que tienen origen en la Reforma Universitaria del 18, pero particularmente, la gratuidad consagrada desde el año 1949 y que de manera no lineal, aún se repite se sostiene como principio fundamental, junto con el ingreso libre e irrestricto instituido con la última reforma de la Ley 24.521 de Educación Superior (LES), sancionada en 1995.

2. La Educación Superior en América Latina

a. Elementos para una caracterización. A principios del siglo XXI, la educación superior adquiere un papel crítico: en una economía internacional basada en el conocimiento y en la información, el nivel educativo de la población –y en particular, el acceso al ciclo postsecundario– resultan centrales para la fortaleza de los países, ya que los requisitos de calificación en el mundo del trabajo, dominado por la innovación, el uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías, son cada vez más exigentes. Es por que el problema del acceso, permanencia y graduación de sectores antes excluidos de la educación superior se instala en la agenda de la política estatal como nunca antes. En consecuencia, los esfuerzos por masificar la Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES)⁷² y la multiplicación de instituciones universitarias, junto con la creación de organismos de planificación, coordinación y acreditación como instrumentos de mejoramiento de la calidad y eficacia, son algunas de las líneas que han seguido los países de la región.

En este sentido, la presión estatal por universalizar la educación superior se conjugó con un reclamo social histórico: la igualdad de oportunidades y sin duda, es tributario de los principios que se consolidaron definitivamente en la Reforma Universitaria de 1918 proclamada a los hombres libres de Sudamérica. Constituido tradi-

72 La TBES mide el porcentaje de estudiantes matriculados en la educación superior independientemente de su edad, expresada como porcentaje de la población del grupo en edad de cursar ese nivel de enseñanza (según los parámetros de la OCDE, de 20 a 24 años).

cionalmente como un espacio elitista de reproducción de los sectores dominantes, desde aquellos días han sido muchos los movimientos políticos y sociales que realizaron intentos por democratizar la educación superior; pero no será hasta avanzados los 60 que a nivel regional se produzcan avances concretos y que en el pasado reciente, la propia dinámica internacional ha generalizado el reclamo por el acceso, al constituirse como un factor clave para la mejora de las condiciones de vida de la población⁷³.

Se trata de un fenómeno universal en el que Latinoamérica no es una excepción; pero que con una rica tradición en educación superior que data del siglo XVI, cuenta con particularidades que lo hacen único en el mundo. En efecto, en los primeros años del siglo XXI, América Latina encontró a sus sistemas nacionales de educación superior relativamente disminuidos para hacer frente a las demandas de la sociedad, como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal ensayadas desde mediados de los años 70. Como señalan los sucesivos informes del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), la región experimentó una explosión en la matrícula de educación superior durante los últimos veinte años, pero principalmente apoyada en una gran expansión de las instituciones privadas, cuyo funcionamiento y determinación de su oferta se basa en la reglas económicas tradicionales de maximización.

Más recientemente, con economías en crecimiento y Estados nacionales que recuperaban sus capacidades, el sistema educativo y las universidades en particular, intentaron impulsar estrategias de desarrollo y de inclusión de todo tipo, siempre bajo la premisa de profundizar la tendencia a la universalización del acceso a la educación superior. No obstante, según datos de la UNESCO de 2006, la TBES

73 Como hemos dicho, en el peculiar caso argentino, este proceso se ha impulsado desde la Reforma Universitaria y producido de manera efectiva con la supresión de los aranceles universitarios por el Decreto PEN 29.337 del 22 de noviembre de 1949 suscrito por el Presidente Perón, dando lugar a un proceso de acceso a la educación superior altamente singular (se triplicó la población estudiantil durante sus 2 presidencias).

promedio de la región alcanzó el 31%, es decir, una proporción muy por debajo del promedio de los países desarrollados, aunque con una fuerte variación a nivel de países, acorde a su heterogeneidad⁷⁴.

En suma, podemos afirmar que la masificación de la educación universitaria en América Latina tiene comienzo en la década del 60, pero adquiere un carácter explosivo en los últimos años, producto de diferentes causas concurrentes, pero particularmente el aumento de las demandas de trabajo calificado y principalmente, los mecanismos destinados a superar las barreras arancelarias y propiamente, la gratuidad.

Por otra parte, esta ampliación no ha tenido un aumento proporcional en la tasa de graduados, por lo que han proliferado diferentes políticas y acciones a modo de respuesta, no solo en relación a la necesidad permanente de expansión cualitativa y cuantitativa de la educación y al reclamo por el acceso como medio de movilidad social, sino también, en cuanto al fortalecimiento de las posibilidades de egreso para disminuir la deserción, en procura del aumento de la tasa de graduación, pero con menor éxito. Las medidas han partido de las mismas instituciones universitarias y de los Estados que, cada vez más, se involucran en la planificación de la educación superior y la elevación de los estándares de calidad mediante diversos programas específicos.

Esto ha derivado en una alta exigencia de inversión que, en líneas generales, no se ha correspondido con las dimensiones del sistema ni con sus demandas, por lo que se encuentra en un estado de crisis, agravada por el renaciente contexto neoliberal dominante que propicia políticas de ajuste (por medio de la racionalización de los recursos asignados), o restricciones en el acceso, como principales respuestas a ensayar. En este marco, y tal como aconteciera en la década del 90, las universidades se han abierto a la generación de recursos propios en un nuevo diálogo con el mundo de la producción y el trabajo.

⁷⁴ Para 2015 se ha estimado que la TBES promedio de la región trepó al 44%, mientras que la de los países centrales se ubica en el 71% (UNESCO, 2015).

Como se ha dicho, existe una fuerte diversidad en términos institucionales, y la presencia de la oferta estatal no siempre es dominante a nivel de cada país. Por caso, la Argentina, cuenta con una oferta estatal que cubre más de tres cuartos de la matrícula de educación superior y más del 80% de la universitaria. Asimismo, ocupa históricamente el primer lugar en América Latina en cuanto a la TBES que, en base a datos de la UNESCO de 2006, alcanzaba el 64%, aproximándose a niveles propios de los países de la OCDE⁷⁵.

En otro extremo, Brasil, con un sistema de educación superior de gran tamaño, complejo y heterogéneo, tiene una amplia matrícula en el sector privado, constituyendo, el sector público solamente el 11% del total. En cuanto a la educación universitaria, 52% de la matrícula es de oferta pública y el 48% restante privada, y a su vez, exhibe un muy bajo porcentaje de TBES que, según datos de 2006, era cercana al 25%, si bien es de destacar que este guarismo se ha más que duplicado en la última década.

b. Niveles de igualdad y sus condiciones. En el contexto que hemos caracterizado, la presión por generar oportunidades educativas “inclusivas” exige la transformación de las instituciones y de la experiencia educativa, para dar una respuesta pertinente, de calidad y de condiciones equitativas respecto de las diferencias de las personas y los grupos, tomando en consideración sus diferencias no solo de índole económica sino de capital cultural suficiente, sino también de género, etnia, lengua o cultura, entre otros factores que introducen desigualdades y que no son menos importantes en nuestra región⁷⁶.

Cierto es que en las últimas décadas, el número de personas que han accedido a la educación superior se ha incrementado en todos los

75 Solo superado por Cuba.

76 Es de señalar que la noción de la diversidad, como derecho humano individual y de grupos, no ha sido reconocida en el ámbito de la educación superior, tanto como lo ha sido el talento o mérito en relación con la necesidad; no obstante, durante las últimas décadas, los criterios de género y discapacidad han cobrado cierta visibilidad a la hora de formular políticas públicas de accesibilidad o permanencia.

países de la región y a una tasa superior al crecimiento mismo de la población, lo cual evidencia un avance sin precedentes; sin embargo, la matrícula del sector privado es la de mayor tasa de crecimiento. No obstante, la posibilidad de acceso universal y la distribución social de las oportunidades de acceso a la educación superior, sigue mostrando inequidades; comparando estratos de ingresos, por ej., mientras que en promedio, en el quintil más alto de ingresos, el 50% de los hogares que con hijos acceden a instituciones de educación superior, en el quintil más pobre, menos del 20% de las familias lo logran⁷⁷.

Como ya se ha señalado, la igualdad en el nivel superior no depende sencillamente de su gratuidad o de su ingreso irrestricto, pues como señalan Bourdieu y Passeron (2006)⁷⁸, la afinidad entre el capital cultural de una clase y las exigencias del sistema de enseñanza es lo que determina las posibilidades de éxito. Sabido es que la “igualación” de los medios económicos, a través de becas y/o créditos para desarrollar estudios superiores, no suprime las desventajas de origen, bajo un sistema que premia de manera “neutral” el mérito individual. Ana María Ezcurra (2011)⁷⁹ sostiene que, de no mediar estrategias que vayan más allá del ingreso masivo para permitir posibilidades reales de graduación, estamos ante un proceso de “inclusión excluyente”. La relación entre un ingreso masivo y una alta tasa de deserción es causal: los sectores que se incluyen en la educación superior son los que fracasan masivamente y que solo logran graduarse en pequeñas proporciones⁸⁰.

77 Datos de: Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (varios autores, 2008).

78 *Los herederos. Los estudiantes y la cultura, Siglo XXI*.

79 *La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC).

80 Las estrategias para aumentar los niveles de igualdad deben dirigirse en consecuencia a fomentar el acceso, de la mano de la orientación y preparación en las instancias de ingreso, de la amplitud de la oferta, de la gratuidad y las becas; pero particularmente, a fortalecer la retención, de la mano de programas de articulación entre la educación media y la educación superior y, ampliamente, de estrategias para el desarrollo del “oficio del estudiante”, como identifica el trabajo de Ezcurra (2011). En suma, acciones que conviertan en real la posibilidad de graduación de todos.

Ahora bien, esta realidad, plantea como nunca antes la problemática del financiamiento de la educación superior en la región. La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad está vinculada a condiciones de equidad de acceso y terminación de estudios en el nivel superior. En este sentido, la generación de oportunidades sin considerar o sin suficiente financiamiento para sostener políticas igualadoras de las diferentes necesidades de los grupos excluidos y de condiciones de partida en términos de capital cultural, implica la no superación de las desigualdades de fondo para su avance, desarrollo integral y participación social y lo que es peor, agudizar la repitencia, el abandono de estudios y el desaliento, con un alto costo social y económico para el Estado. Esta situación ha dado lugar a diagnósticos que plantean la ruptura del vínculo entre la educación superior y la movilidad social, al comprobar las tasas diferenciales de graduación por niveles de ingreso, concluyendo que el gasto público en educación superior se está transformando en una transferencia de recursos de los sectores populares a los de mayores ingresos que se aprovechan de la gratuidad, retrotrayendo el carácter elitista de la educación superior prerreformista.

Naturalmente, la masificación de la educación superior, con las particularidades de cada país, y de manera concomitante con las medidas de universalización de la educación media y los diferentes programas públicos para favorecer la terminalidad, han dado lugar a una ampliación de la demanda de estudios superiores que implicaron la asignación de mayores recursos públicos para su sostén. En efecto, el gasto público como porcentaje del PIB, en la mayoría de los países de América Latina, ya superó el 1%, en muchos casos duplicando los valores registrados a fines del siglo pasado.

Se trata de un nivel de inversión reciente y aún por debajo de la media histórica de los países desarrollados que se encuentra en el orden del 1,6% en promedio; por tanto, se trata de un nivel de inversión relativamente insuficiente para el desarrollo de una agenda estratégica de educación superior que asegure:

- Una cobertura o distribución geográfica equilibrada de la oferta educativa superior,
- Mayor pertinencia de la oferta, de acuerdo a los objetivos de formación superior que demandan las naciones,
- Atención suficiente de las necesidades sociales, personales y de los grupos y/o sectores populares que se incorporan a la educación superior.

De manera que, la priorización de la equidad y la inclusión en la educación superior, si bien se encuentra presente en todos los espacios interinstitucionales, aún no ha tenido suficiente expresión en acciones más contundentes y ambiciosas. Por otra parte, la deficiente regulación del sector privado que predomina, ha generado un mercado de titulación de baja calidad que, lejos de fomentar la igualdad, institucionaliza la discriminación de quien no posee el capital cultural necesario para acceder al sistema público.

En este sentido, las iniciativas a nivel países son variadas por su objetivo, por su profundidad, por el actor que las ejecuta y por la realidad de la que deben dar cuenta. En líneas generales, la política estatal, en un contexto de crecimiento, se ha centrado en la creación de instituciones (Brasil y Argentina a la cabeza) y la oferta de becas, mientras que las estrategias destinadas a la retención han partido principalmente de las propias instituciones, evidenciándose la falta de un abordaje integral de esta problemática y escasos resultados en materia de retención y graduación de estudiantes.

De esta forma, en el escenario tendencial de transición de una sociedad industrial hacia sociedades de conocimiento, la educación superior ha operado con una dinámica de cambio de baja cohesión social que, sumada a la insuficiencia de la educación básica y media y los altos niveles de desigualdad, pobreza, exclusión, más bien ha retroalimentado adversamente condiciones de redistribución positiva del ingreso, a pesar del progreso alcanzado durante los últimos años.

Por otra parte, bajo el actual contexto de políticas de ajuste macro-económico, renacen las opciones de política en torno a:

- El cobro de aranceles, más allá de la instrumentación de políticas de becas o subsidios, y/o diferenciación por diferentes ponderados, pero principalmente nivel de ingresos.
- Mecanismos de selección por medio de exámenes, o fijación de cupos de vacantes⁸¹.
- El alivio de otras restricciones de capacidad, incluida la supresión de requisitos mínimos, o servicios complementarios o de apoyo, resignando calidad.
- La categorización de instituciones con habilitación de alternativas de servicios y de funcionamiento, como por ejemplo la reducción horaria, favoreciendo la ampliación de la oferta y reduciendo costos⁸².

Se trata de una estilización que no implica una dirección excluyente de política, por lo que, en un marco de espontaneismo y de relativa falta de planificación y financiamiento creciente, se favorece una mayor diferenciación entre los sistemas nacionales a nivel de la región, dando comienzo a un ciclo de deterioro y retroceso de la educación superior en manos del Estado en la región⁸³.

En ese contexto, un abanico de políticas de reforma más o menos uniforme, pero con variada intensidad y el ensanchamiento del sector

81 Los que dejan en la puerta de la universidad pública a todos aquellos que no entran dentro de los parámetros del *alumno esperado* por las instituciones.

82 En Brasil, México y Perú con especial magnitud, inclusive se ha producido el surgimiento de instituciones internacionales de educación superior privadas o con fines de lucro, con una oferta de adecuación a distancia y de acreditación de estudios presenciales en otras instituciones asociadas (Laureate Education Inc., Red Ilumino o Sistema Universitario de las Américas, Apollo Group, Inc. o Pearson PLC, por mencionar algunos de los más importantes, sin mencionar los fondos de inversión como Linzoe BICE Private Equity II que han adquirido paquetes accionarios de diferentes universidades privadas).

83 En el caso de Europa, más bien, predominó la incorporación de un arancelamiento parcial y la reforma de los planes de estudio, en un marco de introducción de mecanismos de evaluación y categorización, que dieron por resultado una reafirmación de la porción estatal del sector.

privado, es la caracterización dominante desde la crisis financiera de 2009 y, si bien la libre competencia, en el sentido de la habilitación del sector privado para la provisión de servicios está ampliamente difundida desde las últimas décadas, supone un pago por su consumo como cualquier bien, y por tanto, su oferta y demanda, se rige por las reglas tradicionales de maximización.

Como se ha dicho, a su vez, el problema de la escasez de los recursos públicos ha derivado en la introducción de mecanismos tales como los créditos fiscales, la tributación de los graduados, la fijación de cupos y aranceles, privilegiando criterios de eficiencia económica, por la repercusión deseada en la regulación de la oferta y la demanda a favor de soluciones de equilibrio subóptimo, que limitan las externalidades de su más amplia difusión.

Sin duda, la inequidad de este esquema es superada por la existencia de una oferta pública gratuita de educación superior, dado su condición de bien público, tal como define la teoría económica tradicional. No obstante, bajo este marco, la oferta pública está sujeta al abordaje de las condiciones de eficiencia la oferta y equilibrio parcial neoclásicos: problemas de aglomeración, conductas *free rider*, nivel óptimo y de equidad de la distribución, entre otros, lo cual conlleva a su vez, problemas derivados de la escasez y las diferencias reales de acceso a nivel territorial, ya que la oferta privada se concentrará en los grandes aglomerados.

Lo expuesto implica una vez más, reflexionar sobre las condiciones de igualdad de oportunidades de la población que accede a la educación superior, ya que se trata de cuestiones y abordajes conceptuales que limitan los efectos positivos deseables de la educación superior.

3. Los dilemas sobre el sostenimiento de la universidad pública

A modo introductorio, hemos recorrido brevemente la realidad y los desafíos que hoy enfrenta la educación superior en América Latina ante los nuevos requerimientos de conocimiento, en particular, de la actividad económica y el mundo del trabajo, junto con la expansión de la ciudadanía, y todo ello en condiciones de creciente inclusión social, ampliación y diversificación de la oferta de educación universitaria en condiciones de pertinencia y calidad en la región.

En otras palabras, podemos decir que América Latina enfrenta el desafío preponderante de la universalización de sus sistemas de educación superior, y en condiciones de excelencia; y en segundo orden, de aumentar las tasas de graduación y de transformar los mecanismos elitistas predominantes en mecanismos efectivamente inclusivos. En síntesis, un modelo de universidad que esté a la altura de los desafíos de este nuevo milenio, implica prioritariamente dar respuesta a las demandas de inclusión de los sectores populares en la educación superior y comprometerse con la contribución al desarrollo del país y de la región, afianzando como paradigma liminar de la educación universitaria, la pertinencia y responsabilidad social frente a los problemas de exclusión y desigualdad.

Estas premisas tienen origen en los principios siempre vigentes de la Reforma Universitaria, que en este primer centenario, y en un marco de transformación neoconservadora, exige de mayores y nuevos esfuerzos colectivos para no desandar y en contrario, profundizar políticas de inclusión y equidad, sosteniendo como bandera a la educación superior como un bien público prioritario, frente a quienes alientan su reducción a un bien de mercado transable, resulta indispensable.

Si partimos de la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO *“La misión de la educación superior está orientada a contribuir*

al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la sociedad como un todo, a través de la formación de profesionales; la creación y difusión del conocimiento; la interpretación, conservación y promoción de las culturas; el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje superior durante toda la vida; la protección y el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la capacitación de los jóvenes, y el aporte de perspectivas críticas e independientes sobre las opciones estratégicas a las que se enfrentan las sociedades". Es posible concluir en la definición de la educación superior como un bien público, indispensable para promover el desarrollo y la equidad social, tal como sostienen diferentes autores como Stiglitz, lo cual conlleva definiciones sobre la asignación de recursos públicos para su sostenimiento, que superen las visiones tradicionales dominantes sobre equilibrio parcial y de maximización en sentido walrasiano, dado los beneficios sociales de su condición de consumo no excluyente, relativamente oculto bajo el concepto económico de "fallo de mercado"⁸⁴.

No obstante la tradición del pensamiento económico y el auge de las políticas neoliberales en los 90 y luego de la crisis financiera internacional, el sistema de educación superior de América Latina aún se sostiene en un sector público dominante, aunque la dinámica macroeconómica de la región y la demanda creciente de acceso a este nivel educativo como se ha comentado, ha afectado su desarrollo.

Lo dicho pone en evidencia la necesidad de construir mecanismos de financiamiento racionales, eficientes y transparentes, que permitan superar la realidad actual, junto con mejores prácticas y reglas claras de aplicación de fondos, que hagan de la autarquía financiera una expresión cabal de la autonomía responsable que se pregona desde los albores mismos del proyecto reformista de la universidad, dado contribución a la realización colectiva de las sociedades.

84 Las modernas concepciones sobre "bienes comunes", como aquellos cuyo libre acceso se considera necesario para la concreción de los derechos humanos fundamentales, pueden ser más apropiada para la concepción de la educación en su conjunto, cuyos beneficios individuales, sin duda, son menos trascendentes, que los colectivos o que se derivan de su máxima extensión para el logro del bien común.

De manera que, en un primer orden se plantea como indispensable la definición del nivel de inversión en educación superior que garantice la sustentabilidad del sistema público y el logro de sus objetivos estratégicos, dentro de un marco de eficiencia y equidad en la asignación y utilización de los recursos públicos, bajo criterios de maximización de la calidad que el Estado debe propiciar por medio de instrumentos de asignación y control de la gestión presupuestaria, en condiciones de pleno goce de la autonomía universitaria.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la educación superior, conlleva el desarrollo de la investigación y de valores culturales y ciudadanos, además de la formación en sí misma, realizando una dimensión más compleja que la mayor calificación de recursos humanos para atender necesidades de mercado. En este sentido, los servicios que la universidad puede ofrecer en materia de desarrollo del conocimiento y de la cultura y su transferencia, bajo cualquier modalidad, en tanto bien “meritorio”, dan cuenta de que es altamente beneficioso fomentar su “consumo” colectivo, por sus enormes externalidades positivas. Es por ello, que el mayor acceso a la educación superior contribuye a una redistribución positiva del ingreso, altamente deseable, si bien, y es una realidad palpable, las condiciones en que se ofrece, está afectada por una desigual distribución de las oportunidades educativas y que implica:

- a) El acceso privilegiado de sectores más altos ingresos.
- b) La predominancia de impuestos regresivos que contribuyen a este sesgo de desigualdad como fuente de financiamiento.

Estos aspectos, de no tenerse en cuenta a la hora de definir el financiamiento de la educación superior, habrán de producir resultados contrarios a los deseados, inclusive contribuyendo a una mayor regresividad del ingreso como se anticipara.

Específicamente, con relación a las principales tendencias en cuanto a la asignación de los recursos públicos entre las universidades, se

comprueba la preocupación por introducir incentivos tendientes a mejorar el uso de los recursos públicos y elevar la calidad de la enseñanza; razón por la cual, se vienen imponiendo crecientemente los sistemas de asignación sobre la base de fórmulas de incentivos en función de objetivos cuantitativos deseables de eficiencia y en base a costos promedios teóricos, dejando de lado los mecanismos de asignación tradicionales (reproducción del presupuesto anterior y/o con ingredientes adicionales producto de la negociación política).

Los esquemas más difundidos, utilizan como principal parámetro la *cantidad de alumnos* corregidos por diversos mecanismos que hacen a las características de las carreras que cursan y que implican costos diferenciales. No obstante, la relativa insuficiencia de los recursos públicos continúa reproduciéndose, ya que los esfuerzos para determinar el quantum necesario de inversión para el desarrollo y funcionamiento óptimo de los sistemas universitarios estatales, sigue pendiente.

Ahora bien, la eficiencia, en el sentido de la relación resultante entre el logro de los objetivos propuestos y los menores costos, nos enfrenta al dilema de entender a la producción de graduados como una medida de éxito⁸⁵, con la menor tasa de abandono y de retraso respecto del tiempo teórico de las carreras, como medida de gasto eficiente. En este sentido, si los mecanismos de financiamiento introducen elementos que prioricen esta medida de economía en la producción de graduados, se terminaría por inducir condiciones más bien expulsivas, al favorecer el desfinanciamiento de los mayores gastos de apoyo y otros conexos necesarios para un proceso educativo inclusivo y de calidad y lo que es peor, cuando afectan el sostenimiento de otros gastos que hacen al desarrollo de la investigación y de valores ciudadanos, y con ello de las capacidades institucionales en general, de no mediar criterios cuantitativos más sofisticados que los que usualmente se pregonan.

85 Sin duda, un indicador consistente con el ideario meritocrático que se pregonan desde las usinas del pensamiento neoliberal y los organismos internacionales de crédito.

Lo dicho, no conlleva la resignada justificación de las elevadas tasas de abandono y de retraso en los estudios que son evidentes, ni un desprecio a la necesidad de introducir mecanismos que favorezcan mejores resultados en este sentido. Es probable que los históricos problemas de insuficiencia financiera de las universidades públicas expliquen mejor esta ineficacia, dado la inestabilidad del financiamiento, y con ello la implementación acotada y coyuntural de estrategias y políticas de mejora de las prácticas pedagógicas y retención de los estudiantes. No menos importantes, son los problemas de gobernabilidad y de gestión de la universidad pública, cuyas mejoras, también podrían inducir indirectamente mejoras de eficiencia⁸⁶.

Sin duda, los incentivos financieros son un mecanismo más efectivo para influir en el funcionamiento de las universidades que los clásicos mecanismos de regulación y control, ya que los primeros pueden influir de manera proactiva en la instauración de cambios actitudinales e institucionales. En este sentido, los mecanismos de premiación de resultados, financiamiento específico de mejoras y el establecimiento de fórmulas de asignación en base a los múltiples parámetros involucrados, pero que proporcionen estabilidad financiera a las universidades, resultan más idóneos a los fines mencionados.

En síntesis, bajo qué condiciones debe llevarse a cabo este proceso de asignación y aplicación de fondos y teniendo en cuenta estas observaciones previas, qué servicios adicionales se requieren, en cuanto a calidad en términos de óptimo pedagógico (tamaño de aula, niveles y condiciones de formación práctica, servicios conexos y particularmente los de tutoría y apoyo, por mencionar algunos de los elementos clásicos del proceso de enseñanza-aprendizaje e instrumentos para la retención de estudiantes), son cuestiones que deben formar parte de la “ecuación” financiera que se establezca.

86 Por el contrario, es posible que en los últimos años, las políticas de ciencia y técnica e incentivos a la investigación y con ello, sus mecanismos de control, hayan contribuido a mayores logros y a mejoras en la calidad y pertinencia de la tarea, con mejores resultados que en la formación o la enseñanza.

Este fenómeno de ajuste presupuestario y asignación de fondos con criterios de eficiencia económica, son comunes en toda América Latina a partir de la década del 90, bajo las premisas del *consenso de Washington*, aunque con matices cualitativos y cuantitativos en cada país. Las consecuencias visibles de este proceso, no se reducen a la construcción de un andamiaje conceptual e institucional tendiente a la asignación presupuestaria basada en parámetros de eficiencia, sino que también, han significado el desarrollo de mecanismos de rendición y control y de transparencia de la gestión presupuestaria de las universidades y asimismo, una apertura a la incorporación de recursos financieros a partir de las contribuciones del sector privado y arancelamientos de escasa significatividad económica a nivel de grado, pero definitivamente consolidados en el nivel de posgrado⁸⁷.

En nuestro país, el desarrollo de este andamiaje se apoyó en la sanción de la Ley 24.521 en 1995, aún vigente, que habilitara el desarrollo de recursos propios, la implementación de programas para la mejorar de la eficiencia y la calidad, y con menor intensidad, la implementación de un modelo que permitiera compensar la inequidad presupuestaria y asimetrías entre las universidades, entre otras definiciones regulatorias y de política, y que en lo que hace al financiamiento público de las universidades nacionales, se consolidó en la construcción de un modelo consensuado de presupuesto ideal normativo, aunque sin aplicación práctica para la determinación de los recursos de fondo hasta la fecha⁸⁸.

87 En este sentido, el pago de aranceles por parte de los estudiantes del sector estatal tiene escasa presencia en la región y se reduce a un carácter simbólico. No obstante en Chile registra la mayor significatividad (25% del total del presupuesto), aunque en dicho país prevalecen las instituciones privadas, naturalmente aranceladas.

88 Es de destacar que entre las modificaciones introducidas con la sanción de la Ley 27.204 en 2015, se suprimieron explícitamente “*Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado*”, consagrando la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal y la prohibición expresa de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos, en tanto, consagra a la educación superior como un “*bien público y un derecho humano personal y social*”, en el marco de la Ley 26.206 de Educación Nacional.

Bajo este marco, los recursos privados de las universidades públicas experimentaron un fuerte incremento que, en promedio, se ubica en el 17% de los recursos totales⁸⁹. En consecuencia, se ha configurado un modelo dual de financiamiento de la educación superior, siendo un rasgo distintivo de la región, lo que también ha contribuido a una diferenciación entre los sectores público y privado, con particularidades a nivel de países.

Subyace a esta construcción, la consideración de la educación superior como un bien mixto, dado sus condiciones de relativa no rivalidad y/o exclusión e indivisibilidad desde una perspectiva ortodoxa del pensamiento económico, lo cual justifica su provisión estatal, pero cuyo nivel óptimo surge del principio básico de la eficiencia asignativa, sujeto a condiciones de restricción presupuestaria, lo cual opera como un relajamiento de los principios de equidad o la función del Estado en torno a la mejor distribución del ingreso e igualdad de oportunidades, como condición prevalente para definir la asignación de recursos públicos para su sostenimiento.

En este sentido, podemos afirmar que organismos internacionales como UNESCO y Banco Mundial han jugado un papel importante en la construcción de la agenda de transformación antes reseñada, relativamente oculta por la valoración positiva que implicó la creación de sistemas de evaluación y acreditación alentada por los mismos (Guadilla, 2007).

De esta manera, el sector público de la educación superior no logró cubrir suficientemente el incremento de la demanda de educación superior, por lo que se favoreció que el sector privado liderara el crecimiento de la matrícula, no solo en los contextos transitorios de las limitaciones presupuestarias públicas o durante los procesos de relativo estancamiento del PIB. Asimismo, esta dinámica también ha contribuido a perfilar un modelo académico diferen-

89 En el caso de Argentina, ocupan alrededor del 20% del total y se compone de un amplio abanico de instrumentos que van desde el impuesto a los egresados (Uruguay) a los aranceles por exámenes y cursos propedéuticos entre los más difundidos.

ciado, que también se expresa en el tipo de graduado universitario generado.

En el mismo sentido, y como se anticipara, también ha contribuido al surgimiento de instituciones internacionales, por medio de franquicias, sedes externas, alianzas y convenios, incluida la educación a distancia, dando lugar a un desarrollo institucional asociado para el reconocimiento de estudios y homogeneización creciente a nivel internacional, con el efecto de configuración de un modelo académico diferenciado.

4. El financiamiento de las Universidades Nacionales en Argentina

Recientemente, la educación superior argentina ha experimentado un proceso diferente y excepcional en comparación con el resto de los países de la región y que se expresa en lo siguiente:

- a) La sanción de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo en 2005, que diera lugar a un acuerdo federal para garantizar un incremento de la inversión consolidada en educación, incluida la educación superior, hasta alcanzar una participación del 6% del PIB en 2010; asegurando así, un volumen creciente de fondos que, en el caso de la educación superior, implicó duplicar el presupuesto público para su sostenimiento, en comparación con la década del 90.
- b) La creación de 17 nuevas universidades públicas desde comienzos del siglo XXI, contribuyendo a reconfigurar la distribución espacial de las instituciones, particularmente las de reciente creación en el conurbano bonaerense, al plantear un nuevo desafío al problema del acceso de los sectores populares a la universidad y su rol en el proceso de desarrollo del territorio.
- c) La consagración de la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso irrestricto en las universidades públicas, concebidos

como un bien público y un derecho humano personal y social, a partir de la sanción de la Ley 27.204 en 2015 que modificara la Ley 24.521 de Educación Superior.

Se trata de decisiones y hechos que han contribuido a profundizar el rol predominante del sector público de la educación superior en Argentina, el que conserva inalterado una participación del orden del 75% de la matrícula, pero con un incremento de instituciones universitarias que ha permitido equiparar el número de instituciones públicas y privadas.

En concordancia con los principios que se han extendido en toda la región en las últimas décadas, las políticas de financiamiento de la universidad pública argentina se han apoyado en propender hacia una mayor racionalidad en la asignación, basada en la promoción de la eficiencia y la calidad, y sobre la base, siempre renovada, de la necesidad de incrementar los recursos asignados.

Es de señalar que en el pasado, la relación entre el Estado y la universidad no estaba atravesada por cuestiones como el “costo de producción” dado la significatividad económica de la inversión anual por su carácter elitista y por la valorada contribución social que se reconocía de ellas. La situación comienza a cambiar luego de la posguerra, con el inicio de la masificación de la educación superior y con ello, las exigencias presupuestarias, fenómeno evidente no solo en la Argentina. Ya en los 80, y en el marco de las políticas de ajuste y reforma del Estado, la inversión en educación superior por el Estado queda envuelta en las reglas de eficiencia económica, que sustentan el modelo vigente, el que sin duda, implica una nueva relación Estado-Universidad.

Es dable destacar que estas premisas han provocado ciertas tensiones, pues se perciben como atentatorias de la autonomía universitaria y, principalmente porque no conllevan criterios de pertinencia con las necesidades sociales, dado su mero reduccionismo a estándares

de rendimiento y calidad. Asimismo, el fortalecimiento de la gestión universitaria no ha sido lo suficientemente desarrollado, predominando, más bien, un modelo de evaluación formal de escasos resultados y que también es percibido como atentatorio de la autonomía universitaria. En cualquier caso, y en el marco de las políticas de reforma del Estado bajo el *consenso de Washington*, la cuestión se instauró y cobro importancia, generando un fuerte impacto en la relación entre las universidades y el Estado, ya que surgieron diferentes medidas e instrumentos de planificación, distribución y control presupuestario del sistema universitario, que con matices, avances y retrocesos, fue consolidándose a lo largo del tiempo.

Tal como plantea Greco (2009) “*la agenda de las políticas públicas del sector estuvo centrada en temas de financiamiento, básicamente en torno a los mecanismos de asignación del presupuesto estatal, ampliándose posteriormente a cuestiones referidas a la evaluación y la acreditación universitaria*”. Se trata de una transformación significativa, ya que en un contexto de fuerte restricción financiera, se impuso la preeminencia de la necesidad de la racionalidad de la distribución de los recursos y eficiencia en la ejecución de los gastos, por encima de la priorización de las necesidades sociales a satisfacer. Este marco, también fue propicio para la apertura a otras fuentes de financiamiento, entre los que se incluyó el arancelamiento, y una nueva estrategia de vinculación con el sector productivo, basada en relaciones de intercambio de servicios retribuidos⁹⁰.

En otras palabras, la estrechez de los recursos presupuestarios para la educación superior ha tenido mayor incidencia en el desarrollo de mecanismos de distribución de fondos entre las instituciones públi-

90 Bajo este contexto político y normativo, se alentó y desarrolló la incorporación de recursos privados, los que han tenido una participación creciente en el total de los mismos hasta alcanzar una participación de alrededor del 20% en promedio a comienzos de siglo, manteniéndose relativamente estables pero con amplia variación entre las instituciones, ya que son resultantes de las capacidades desiguales cada una de ellas ha podido generar y por la retroalimentación positiva que puede ofrecer el mejor conocimiento público y la reputación adquirida, junto con el reconocimiento derivado de la inserción laboral de los graduados. Naturalmente, estos recursos no tienen efectos en la mejora de la equidad.

cas, que en el desarrollo de mecanismos que aseguren un nivel de financiamiento óptimo o una fuente de financiamiento que conlleve una genuina redistribución progresiva del ingreso.

Por su parte, varios autores han estilizado diferentes modelos de distribución de recursos públicos, que sintéticamente pueden resumirse en:

- a) Sistemas basados en resultados, en función de diversos indicadores de desempeño en materia de graduados (también aplicable a la trilogía de funciones tradicionales de la universidad)⁹¹.
- b) Sistemas basados en el costeo de las actividades, principalmente fórmulas que se aplican en base a la cantidad de alumnos (diferenciados mayormente por características disciplinares), en razón de la función básica de formación.
- c) Sistemas basados en el presupuesto anterior o quantum histórico, ajustado como consecuencia de negociaciones políticas.

Dentro de este último esquema se encuentra el sistema de educación universitaria argentina vigente, cuya asignación global responde a una *base histórica*, sin exigencia de resultados o metas, las que suelen introducirse por medio de otros mecanismos suplementarios de financiamiento, en el marco de políticas activas que alientan los gobiernos.

Esta modalidad de asignación ha sido objeto de números estudios que reconocen los siguientes rasgos⁹²:

- a) El monto global asignado se determina en base al presupuesto anterior por el órgano fiscal.

91 Dentro de este esquema, pueden diferenciarse los mecanismos basados en fórmulas de “cuasimercado” (como por ej., los concursos de proyectos o el financiamiento directo de la demanda, mediante subsidios o becas a los estudiantes).

92 A los que también podemos agregar, la tendencia hacia la separación del financiamiento de las actividades de formación, respecto de las de investigación primero, y posteriormente de otras funciones.

- b) La distribución del monto global entre las instituciones reconoce un criterio histórico ajustado por una red de influencias y relaciones de peso y poder político.
- c) Existe una elevada rigidez en el gasto, ya que la mayor parte se destina a cubrir gastos de personal, aunque la distribución entre los rubros es mayormente privativa de las instituciones (es decir, gozan de autarquía).
- d) El desembolso de los fondos es periódico, proporcional y relativamente automático.

Este esquema ha derivado en un predominio de los recursos públicos y/o dependencia del financiamiento estatal de las instituciones universitarias y suele imputarse como la principal causa de la falta de estímulo para el desarrollo de procesos de mejora de la calidad, de la equidad y/o de la eficiencia de las instituciones, favoreciendo cierto *statu quo* en las relaciones entre instituciones, Estado y, si se quiere, con el mercado.

No obstante, a estas asignaciones globales deben adicionarse otras específicas basadas en diferentes mecanismos de incentivo, pero de escasa significatividad económica en el total, aunque con creciente presencia a lo largo del tiempo, y que suponen la implementación de financiamiento adicional, de manera “concurable”, para el desarrollo de ciertas actividades y políticas de mejoramiento de la calidad⁹³.

Por otra parte, es necesario advertir que la negociación política de los incrementos presupuestarios incide no solo en la no convalidación de los aumentos de la matrícula o el volumen de las actividades, sino en la gestión misma de las instituciones que ven limitado sus planes de desarrollo estratégico, quedando mayormente atrapadas en la voluntad política de incrementar los recursos asignados a la educación universitaria en términos generales, ya que por lo general, no existen reglas de incremento. Se trata de un modelo o esquema criti-

93 También puede apreciarse el mismo fenómeno a nivel regional.

cable ya que imprime una relación conflictiva con el Estado, mediada por presiones corporativas y una relación de fuerzas que afecta la autonomía universitaria.

En el caso argentino, esta configuración ha sido relativamente más inestable y menos transparente que en otros, donde el Estado garantiza cierto nivel de inversión en educación universitaria en términos de producto o de disponibilidades presupuestarias, al menos hasta la sanción de la Ley 26.075 y su efectiva vigencia hasta hace pocos años, condición que se reconoce como indispensable para el desarrollo estratégico del sistema y el efectivo cumplimiento del derecho a la educación superior como un derecho humano y social.

También, porque impide una adecuada planificación en el uso de los recursos y por el desaliento que conlleva la inestabilidad de los recursos en relación a la deseable reducción de costos o de otros comportamientos ambicionados social y políticamente por parte del sistema. En cualquier caso, se trata de un esquema que puede alentar el sobredimensionamiento de las estructuras de las universidades más grandes y consolidadas (y con ello, con mayor poder político de negociación), respecto de aquellas más pequeñas y deficitarias con un menor poder relativo, que a su vez, se agrava en los contextos de escasez presupuestaria propia de los países en desarrollo.

Por lo expuesto, no se trata de realzar las virtudes de los sistemas basados en el costeo de las actividades en base a fórmulas que se aplican a la cantidad de alumnos, ya que estos esquemas conllevan un alto grado de simplificación, no solo por las economías de escala o características específicas de la formación disciplinar y que son relativamente fáciles de cuantificar, sino por los costos diferenciales que pueden asociarse a los perfiles sociales y territoriales y demandas que no se revelan en las ecuaciones, además de adolecer de la falta de incentivos para propiciar mejoras de calidad o eficiencia esperadas. Además, si no se complementan con mecanismos que direccionen la oferta, alienen mejoras o rendimientos, o una mayor transparencia,

habrán de contribuir a una concentración de los recursos a favor de las universidades más grandes y consolidadas.

Por su parte, los sistemas basados en *resultados*, en función de diversos indicadores de desempeño principalmente en materia de graduados o investigación - por ejemplo, exigen un gran esfuerzo en el diseño, ya que indicadores de minimización de costos en base a la reducción de la deserción o repitencia, constituyen una simplificación errónea y por tanto, indeseable, conforme las razones antes mencionadas. En otras palabras, no puede formularse una ecuación de costos estándar o uniforme, sin apreciar las diferencias culturales, sociales y económicas de los territorios en los que se asientan las universidades, de la misma manera que si la variable explicativa son los resultados deseables.

En suma, podemos afirmar que existe una discusión sobre cuáles deberían ser los indicadores más deseables para determinar la cuantía y distribución del financiamiento de la educación superior, de manera de poder capturar las múltiples dimensiones de las actividades desarrolladas por las universidades. Por otra parte, existe amplio consenso acerca de que es deseable que los sistemas de financiamiento de la educación superior operen de tal manera de generar determinados comportamientos o cambios institucionales, por lo que se concluye en que los sistemas deben tener en cuenta las ventajas y desventajas de las tres modalidades tipificadas en un esquema general integrado en las virtudes de cada uno de ellos y de manera diferenciada, para cada una de las funciones de la universidad (formación, investigación y desarrollo, vinculación, y extensión u otras que se concierten).

En consecuencia, determinar un sistema alternativo de financiamiento de la educación superior que fije la cuantía y distribución de los recursos públicos entre las instituciones, conlleva evaluar los siguientes aspectos:

- a) La determinación de la oferta de la educación superior, en cuanto a la provisión pública o privada.
- b) La determinación de la cuantía de la demanda de educación superior y eventuales regulaciones para restringir el acceso.
- c) Las reglas de equidad para la distribución de los recursos destinados a la educación superior.
- d) Las reglas de eficiencia para la asignación de los gastos que conlleva la oferta de educación superior.

Como se adelantara, los fondos estatales efectivamente asignados de las universidades públicas argentinas no surgen de un modelo de distribución que tome en cuenta indicadores objetivos, sino que es el resultado del tamaño arribado y con ello una *base histórica*, solo modificada por la incidencia de la negociación política en la oportunidad de determinación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, como del Legislativo al momento de su aprobación con asignaciones adicionales extraordinaria por fuera de las que convalidara las autoridades del Ejecutivo. Este “esquema inercial”, según Grecco (2009), en momentos de bonanza económica garantiza cierto *statu quo* según los incrementos diferenciales que se obtengan en función del poder político de cada institución universitaria, mientras que en los periodos de ajuste; conlleva una disminución generalizada en el gasto por alumno, principalmente por medio de las remuneraciones de los trabajadores. Asimismo, podrían resumirse los siguientes defectos y problemas estilizados sobre el esquema vigente:

- Falta de transparencia, dado que no existen criterios objetivos de reparto.
- Distorsiones en la asignación ante la falta de incentivos a favor de la eficiencia o cualquier otra regla objetiva deseable.
- Incapacidad para atender demandas.
- Incertidumbre respecto del nivel de financiamiento futuro.

Sin embargo, con la sanción de la LES de 1995⁹⁴, en su artículo 58, se estableció que corresponde al Estado el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines, previendo que la distribución del aporte entre las mismas se tendría especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. El cual nunca podría disminuirse como contrapartida de recursos adicionales provenientes de otras fuentes⁹⁵.

Esta Ley integra en un único texto legal, el marco regulatorio de toda la educación superior, hasta entonces disgregado y relativamente inarticulado, y no solo a la educación superior universitaria y no universitaria, sino a la educación pública y privada, introduciendo importantes cambios que configuran los principios rectores de la educación superior desde entonces. En este contexto, podemos afirmar que la Ley consolidaba un conjunto de propuestas acordes con el momento histórico que atravesaba el país; parcialmente sustentadas en el neoliberalismo dominante, y su premisa básica que identifica, en general, las relaciones sociales con los mecanismos de mercado, por lo que las normas y su aplicación deben generar las condiciones en las cuales pueda expresarse la racionalidad instrumental de los actores sociales, en un contexto económico omnipresente de políticas

94 En sustitución de la Ley 23.068 de 1984, que ratificaba el régimen provisorio de normalización de las Universidades Nacionales, apenas recuperada la democracia, el Decreto PEN 154/83 que a su vez, reimponía los Estatutos anteriormente en vigencia y a la Ley 23.569 de 1988 y demás normas complementarias, que ordenaron el régimen económico-financiero de las universidades hasta ese momento.

95 A partir de la modificación introducida por la Ley 27.204, se suprimió la consideración de indicadores de eficiencia y equidad para la determinación del aporte y se reforzó la garantía de no disminución ni reemplazo por otras fuentes de financiamiento, cualesquiera sean.

de “ajuste” y consecuente, de restricción presupuestaria⁹⁶. Cabe resaltar que la universidad pública argentina, desde la década del 70 venía atravesando un momento crítico, producto de la conjugación de diferentes factores que dieron por resultado una menor presencia en la política pública y de descapitalización creciente por la caída constante de la inversión pública, contribuyendo a la pérdida de la valoración de su condición de bien público, acorde con el predominio del neoliberalismo a nivel global y el hiperdesarrollo del mercado universitario crecientemente internacionalizado⁹⁷.

De hecho, la Ley también incorpora una definición que refleja el peso de la tensión presupuestaria existente, al introducir el debate sobre esta cuestión en una nueva dimensión ya que el artículo 48 de la Ley, prevé que: *“Las instituciones universitarias nacionales (...) que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa”*.

96 Parte de diagnosticar la crisis del modelo universitario vigente, se manifiesta en altos índices de deserción, la prolongación de los estudios, la inexistencia de normas que ordenaran la autorización de universidades privadas y asegurasen el cumplimiento de estándares de “calidad” semejantes para el conjunto del sistema, sumado a la voluntad de ordenar el funcionamiento del subsistema público en base a condiciones que las alienten a obtener recursos adicionales a los presupuestarios y que propendan a compatibilizar el aumento explosivo de la matrícula (consecuente con la apertura democrática y la demanda contenida por esquemas de exámenes de ingreso, cupo y arancelamiento), con la preservación de la calidad de la enseñanza. Así también, la importancia adquirida por las actividades de posgrado, y la creciente apelación a la necesidad de vincular al quehacer de las universidades con las “demandas” de otros actores sociales y económicos aparecían en dicho contexto como nuevas cuestiones a tener en cuenta en el ordenamiento legal.

97 No obstante, las orientaciones subyacentes en la regulación impuesta desde entonces, la norma no se desentiende de la tradición reformista, al sostener el respeto por la autonomía institucional, pero, en líneas generales, la Ley busca redefinir la relación Estado-Universidad a partir de la implementación de la evaluación y acreditación de carreras e instituciones, creando instancias de coordinación e incentivo a la generación de recursos propios por parte de las instituciones públicas. Además, establece un nuevo marco institucional que equipara y contiene en una misma lógica la regulación de los subsistemas público y privado, procurando encauzar sobre todo, el crecimiento del número de instituciones privadas y la formación de posgrado, en tanto segmento arancelado de las universidades públicas desde entonces, hecho congruente con la tendencia al acortamiento de los estudios de grado que se introdujera por esta misma norma.

Informe que debe producir el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), con el acuerdo de todas las universidades públicas que lo integran. El CIN fue creado por el Decreto PEN 2.461/85, con el fin de coordinar las políticas públicas, precisamente en el marco del debate por la cuestión del financiamiento del sistema universitario⁹⁸.

Cabe entonces afirmar que la LES vigente, que ya lleva casi 20 años de vigencia y con un considerable número de reformas y ajustes parciales, es una Ley relativamente incongruente y extemporánea en algunas definiciones, sobre todo, a partir de que la nueva Ley de Financiamiento Educativo 26.075, la Ley de Educación Nacional 26.203, ambas del 2006, y que han reafirmado los rasgos históricos característicos del sistema educativo argentino (gratuidad y universalidad), reconfigurando el derecho a la educación en todos sus niveles como un derecho humano fundamental. En la actualidad, la sanción de la Ley 27.204 de *implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en relación a la Educación Superior*, introduce importantes reformas tendientes a dotarla de congruencia con las normas antes referidas, aunque no de manera integral. Básicamente, se apunta a una interpretación más clara de los artículos más “ambiguos” de la LES, a la luz de los principios de gratuidad y universalidad reafirmados bajo el nuevo marco regulatorio de la educación pública en todos sus niveles, aportando así mayor coherencia con el resto de las normas educativas fundamentales.

En este marco, se destaca la certeza sobre la *imposibilidad de arancelar los estudios de grado académico* en todas sus formas y de restringir el acceso vía exámenes eliminatorios de ingreso, sobre la base del reconocimiento de la educación y el conocimiento como bienes públicos y derechos humanos personales y sociales, como se adelan-

⁹⁸ Históricamente, la creación de nuevas universidades estatales no había sido objeto de regulación ni de mayores consideraciones, no obstante, el proceso de creación de Universidades Nacionales ha sido relativamente lento y los debates se enfocaron hacia: la autonomía, la libertad de cátedra, la habilitación al sector privado y, no será sino como consecuencia de las condiciones macroeconómicas imperantes, que se abriera el debate del problema del nivel de finamamiento y la distribución de recursos entre las mismas.

tara; cuestiones que, si bien las normas garantizan, se sustentan en la efectiva aplicación de la norma por parte de los gobiernos de turno.

Esta modificación conlleva una nueva contradicción con el andamiaje que se viene desarrollando desde la sanción de la Ley, al *eliminar la consideración de indicadores de eficiencia y equidad* para la distribución de los fondos, priorizando la garantía del principio de sostenimiento sin mermas por parte del Estado, más allá de que puede asegurar estabilidad y menor incertidumbre, produce un vacío formal respecto de la voluntad compartida pero no efectivizada plenamente, acerca del establecimiento de criterios equitativos, transparentes y racionales de distribución de los recursos públicos, sobre la base de acuerdos concertados en el marco del CIN.

Como se dijo, esta cuestión ha cobrado importancia a lo largo del tiempo, suscitando debates y controversias, ya que se asume como un instrumento valioso para inducir mejoras deseables y comportamientos institucionales, si bien, *no existe* un consenso lo suficientemente amplio acerca de cuáles son los indicadores deseables para la determinación de una distribución equitativa y racional.

Quizás esta sea la causa principal por la que ha perdurado en el tiempo el reparto de los recursos públicos entre las universidades nacionales, en base a la distribución anterior con incrementos puntuales en función del incremento general, al que deben adicionarse las asignaciones extraordinarias en función de negociaciones políticas. En suma, subsisten parámetros inerciales y subjetivos, con prescindencia de objetivos orientados a morigerar inequidades o estimular resultados deseables como prescribía originalmente la Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, y con el apoyo de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)⁹⁹, el CIN, ha logrado definir un modelo de determinación de la distribución de fondos recomendable entre

⁹⁹ Cuya creación en 1992, implicó el comienzo de la materialización de diferentes mecanismos de regulación y evaluación de manera creciente.

las universidades (*Modelo de Asignación Presupuestaria*)¹⁰⁰, basado en el cálculo del presupuesto requerido por cada universidad para atender, con criterios objetivos y en condiciones estándares, sus actividades académico-científicas en ejecución, al que se denomina “Presupuesto Normativo”. Se trata de una construcción que tiene inicio en el año 1994 y que concluyera en un primer resultado aprobado colectivamente en 2003, como consecuencia de diferentes Acuerdos Plenarios¹⁰¹ y que reconoce 3 bloques de asignación¹⁰²:

- a) Un bloque de economía de escala, que explica el 45% del monto global determinado, y que se distribuye en base a una parametrización por la cantidad de alumnos calificados en función de la complejidad de la oferta y nivel de actividad.
- b) Un bloque de “presupuesto normativo” estrictamente y que explica el 50% del monto global determinado, y que se distribuye en función de los costos de personal y gastos de funcionamiento.
- c) Un bloque de gastos de Ciencia y Técnica que explica el 5% restante del monto global determinado.

El primer bloque conlleva la definición de la estructura de la oferta y la actividad académica a partir de la definición de alumnos “referenciados” escalados, en función de parámetros de complejidad de las carreras y otros elementos de regularidad y rendimiento (en base a las materias aprobadas declaradas por las instituciones y la brecha con la media general).

100 El actualmente vigente, aprobado por Acuerdo Plenario CIN 978/16, condensa los Acuerdos anteriores, comenzando por el Acuerdo Plenario CIN 465/03 que lo instituyera.

101 Un Acuerdo Plenario previo, no receptado en el modelo que se describe, contemplaba un bloque de asignación para una “función objetivo” que propiciaba la reducción progresiva en 5 años de la incidencia del inciso 1 (gasto en personal) y que registraba un techo promedio observable del 86% en el total del gasto, hasta llegar a un nivel deseable del 75%.

102 El sistema se define aplicable a todas las universidades que cuenten con 10 años de funcionamiento previo y a partir de la generación de bases de información uniformes a partir de los Programas SIU y fue modificado varias veces, incorporando de manera consensuada mejoras a los formulas y los criterios establecidos.

El bloque normativo apunta a la determinación de un modelo de necesidades de personal docente, no docente y autoridades (en cantidades y valores), en función de la estructura y complejidad de la oferta académica y el tamaño establecido en función de los alumnos referenciados en el primer bloque. A partir del quantum determinado, se define una proporción equivalente al 25% para gastos de funcionamiento e inversiones¹⁰³.

Por último, el bloque Ciencia y Técnica se define en base a un porcentaje a aplicar al gasto resultante de la cantidad de docentes-investigadores categorizados, dentro de un esquema normativo instituido a partir del Decreto PEN 2.427/93 y que establece un incentivo a los docentes de las Universidades Nacionales que participen en proyectos de investigación, como forma de estímulo a esta labor y reconversión de la planta docente¹⁰⁴.

De manera que este *Modelo de Asignación Presupuestaria* arribado se sustenta en el cálculo de un gasto teórico por alumno, que no es más que una fórmula de costos de producción que reconoce distintas relaciones técnicas estandarizadas por escala y carrera, es decir, no reconoce ninguna otra especificidad del proceso de formación ni características propias que las Instituciones establezcan y que hacen a su perfil de graduado y contexto social y económico en el que se desenvuelven, sobre la base de una cantidad de alumnos referenciados, que no es más que una estimación de la actividad promedio de los estudiantes, en función de un cálculo de deserción y rendimiento como brecha del promedio general, que no reconoce ninguna otra ponderación del estudiante, en relación a dimensiones como pobreza

103 A esta determinación deben adicionarse otros elementos de características especiales como los gastos propios por los servicios de salud asociados a la formación disciplinar en salud y el funcionamiento de los niveles preuniversitarios, para los que no hay fórmula definida y por tanto se computa el presupuesto histórico, dado el reconocimiento de establecer fórmulas o indicadores comunes.

104 Desde el inicio de la construcción del modelo, se planteó la necesidad de indicadores específicos para otras funciones como extensión o posgrado, luego ampliada a la formación a distancia o el funcionamiento de los medios universitarios de comunicación, pero sin éxito para determinar fórmulas específicas.

o más ampliamente, vulnerabilidad social¹⁰⁵. Sobre esta base, se apoya el cálculo de costos estandarizados de personal y funcionamiento de esa función de producción de la oferta académica ponderada por tamaño y complejidad de manera teórica. El 5% restante, se determina en base a las condiciones vigentes de desarrollo de la ciencia y técnica, al reconocer las proporciones existentes de docentes-investigadores categorizados.

Es decir, se trata de un modelo que, a priori, presenta una alta multicolinealidad entre las variables explicativas, dado la relación evidente entre la cantidad de alumnos y las demás variables involucradas. Por otra parte, la definición de “alumnos referenciados” surge de una estandarización de las carreras que no reconoce otra ponderación de complejidad asociada a las condiciones objetivas de su desarrollo ni de las características socioeconómicas de los estudiantes, solo reflejada parcialmente en función del rendimiento medido como brecha del promedio. Por tanto, tampoco contempla incentivos o compensaciones que favorezcan la reducción de esas brechas de rendimiento, ni de condiciones de funcionamiento reales respecto de las ideales que se pudieran establecer. En suma, *se trata de un esquema que tiende a reproducir las condiciones de producción existentes, pero de manera más sofisticada que las que objetivamente aseguran los presupuestos históricos que dieron lugar a su existencia.*

De hecho, el objetivo del modelo construido tenía por objeto sustituir la distribución tradicional con base en la asignación histórica sin sustento en metas, resultados o necesidades objetivadas, asumiendo que el presupuesto global determinado expresa el requerimiento de cada institución en base a condiciones estándares, con base en sus alumnos referenciados, determinados de manera confiable, homogénea y pertinente; lo que requeriría un esfuerzo adicional en la parametrización de los alumnos referenciados y la complejidad de la oferta, incorporando las brechas existentes entre

105 En este sentido, cuestiones como la equidad de género o las barreras que enfrentan los pueblos originarios, no solo lingüísticas, pueden entenderse con idéntica pertinencia a la hora de construir indicadores.

las condiciones reales e ideales, tanto de los estudiantes como de la oferta académica.

El resultado arribado solo permite detectar la brecha existente entre la asignación real y la ideal de la función de producción uniforme que resulte para cada universidad. Sobre esta base, el modelo solo se propone la asignación de los recursos incrementales de manera consistente con el mismo, es decir, con el consiguiente ajuste de los presupuestos históricos de manera progresiva hacia el mencionado presupuesto normativo, conforme la intensidad de los incrementos de financiamiento que se dispongan¹⁰⁶.

Se trata de un modelo perfectible y progresivamente sofisticable en cuanto a la determinación del “alumno referenciado” y la complejidad de las estructuras, tal que permita un ajuste natural en función de la ampliación efectiva de la oferta, y lo que es más importante, la adecuación y mejoramiento de sus condiciones de producción, en función de las disponibilidades y las particularidades del medio en que se desenvuelven las universidades¹⁰⁷.

En sus considerandos, el modelo solo establece una fórmula “ideal” para la distribución de recursos públicos para el financiamiento del funcionamiento de las universidades, dejando de lado los requerimientos de inversión o de infraestructura que demanda la igualación de las condiciones reales de funcionamiento de las carreras, sobre la base de entender que deberían ser contemplados por otros mecanis-

106 Por otra parte, el modelo construido solo tiene por objeto determinar la distribución ideal del quantum asignado y no la determinación de la cuantía de recursos necesaria para mantener las condiciones educativas existentes en cada universidad, menos aún, para atender metas de crecimiento o de satisfacción de la demanda. De manera que tampoco resuelve la vulnerabilidad del sistema en el contexto de ajuste presupuestario.

107 A estas observaciones, deben sumarse las necesidades de recursos que planteen las elecciones de desarrollo estratégico de las universidades y que por igual merecen un esfuerzo de construcción de indicadores consistentes. Se trata de un andamiaje que debe tener sustento en la dirección que se exprese en los planes estratégicos de gobierno en todos sus niveles, cuestión que, en el actual contexto de aliento excluyente al mercado como único ordenador del crecimiento y desarrollo económico, resulta por lo menos contradictorio.

mos y fuentes de financiamiento, por medio de proyectos elegibles por procedimientos de evaluación social y económica convencionales.

Si bien, el modelo conlleva la eliminación de la conflictividad subyacente en el sistema basado en el presupuesto anterior ajustado como consecuencia de negociaciones políticas, sus resultados distan mucho del logro de objetivos esenciales como la equidad.

Asimismo, el sistema propuesto se asienta en la posibilidad técnica de elaborar indicadores válidos, y confiables, resultante de la construcción del Sistema de Información Universitaria (SIU) desde 1996 hasta la fecha, en un proceso de desarrollo continuo que puede sentar las bases para un modelo de asignación más ambicioso.

En la práctica, el modelo tuvo aplicación sobre fondos públicos a distribuir que, en el mejor de los casos, tuvieron una incidencia del 1% en el total de los recursos públicos, en simultáneo con asignaciones adicionales discrecionales (y por parte de ambos poderes públicos), con el agravante de engrosar la base histórica de los presupuestos específicos, en una cuantía aún más significativa, por lo que la brecha entre la asignación real y la ideal modelizada para cada universidad continuó un sendero irregular de ensanchamiento. En síntesis, no fue posible incorporar de manera integral criterios objetivos de distribución y de manera gradual, a partir de la sanción de la LES.

Sin perjuicio de lo anterior, a los fondos distribuidos, deben adicionarse los mecanismos de asignación de *recursos adicionales*: fondos específicos para impulsar objetivos de política y que han tenido una importante relevancia. En efecto, desde 1995, infinidad de programas se han implementado para distribuir recursos incrementales con diferentes criterios de asignación (por fórmulas, por asignaciones relativamente competitivas o de manera específica sin determinar), entre los que se destacan: el Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas (PROUN), que aún existe, los programas de implementación de carreras y de mejoramiento de la calidad por

medio del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA), entre otros que con diversa intensidad y continuidad han llegado a tener una incidencia promedio del 3% en el total de los recursos asignados a la educación universitaria¹⁰⁸.

En síntesis, la aplicación de los indicadores del modelo presuponen de manera implícita un universo social compuesto de elementos homogéneos, es decir, asumen que todas las instituciones universitarias se insertan en contextos similares y que sus estudiantes referenciados son idénticos en sus características sociales, culturales, y económicas en promedio, y por tanto, las instituciones operan en espacios territoriales igualmente similares, por lo que, podemos afirmar que la aplicación de este esquema sofisticado de gasto por alumno sin más, tendría un impacto indeseable en términos de equidad, ya que no se reflejan la realidad de las condiciones de funcionamiento de las instituciones, ni la diversidad de sus proyectos institucionales, como así tampoco, parámetros de deseabilidad que operen como incentivos.

El sistema universitario argentino en cifras. A modo ilustrativo, se resumen algunas cifras que permitan dimensionar la estructura del sistema público universitario argentino actual, para apreciar las diferencias al interior de sus instituciones y su comparabilidad a nivel de país, a fin de poder reflejar cuantitativamente sus virtudes y debilidades y eventualmente, sus inconsistencias, en relación a los principios directrices y el modelo universitario argentino, heredero de la Reforma Universitaria y la supresión de aranceles de 1949.

Actualmente, el sistema universitario argentino se compone de 56 instituciones universitarias nacionales¹⁰⁹, de las cuales, como se dijo, 17 son de reciente creación, y por tanto, no cuentan con ninguna

108 Estos mecanismos han tenido una incidencia creciente hasta 1998, llegando a representar el 15%, para disminuir desde entonces, estabilizándose alrededor del 3% en los últimos años.

109 A ellas, pueden adicionarse los Institutos Universitarios Nacionales (7) y las Universidades provinciales (6) para reunir el sistema público en su conjunto.

referencia de presupuesto normativo deseable ya que no forman parte del mencionado modelo de pautas.

El presupuesto global asignado para 2018 implica una inversión pública de u\$s 4.700 millones, a lo que deben adicionarse u\$s 66 millones más para el financiamiento de programas específicos de fortalecimiento y desarrollo (1,4% del total asignado), que serán resorte de decisión del gobierno, más u\$s 200 millones para obras de infraestructura de varias universidades, con criterio de asignación no transparente y sujeto a disponibilidades financieras. Asimismo, deben adicionarse otros u\$s 70 millones a distribuir de manera no uniforme como recursos adicionales extraordinarios (o sea, sujetos a disponibilidad presupuestaria), pero cuya distribución ya fue establecida por el Congreso Nacional al momento de la aprobación del presupuesto, producto de la negociación política¹¹⁰.

Es de señalar que las 17 instituciones de reciente creación absorben el 8,2% del total del presupuesto asignado, por lo cual, las 39 restantes absorben el 91,8%, destacándose que las 7 más antiguas y más grandes reúnen el 51,3% del total del presupuesto asignado. Se trata de una distribución apoyada en la base histórica presupuestaria, a la que deben adicionarse las asignaciones discrecionales ya comentadas¹¹¹.

Por otra parte, de acuerdo a Cetrángolo y Curcio (2017), tomando como base la ejecución del año 2015, el 85% del gasto es aplicado a recursos humanos, en el caso de las universidades “en régimen” (es decir, dentro del referido *Modelo de Asignación Presupuestaria* del CIN), mientras que el 57% insume este componente en el caso de las de reciente creación, proporción que resulta razonable dado el peso de los gastos de inversión inicial que estas universidades realizan.

110 En otras palabras, podemos afirmar que del total de la cuantía de recursos resultantes, el 98% son de libre disponibilidad, si bien existen regulaciones uniformes que inciden en esta libre aplicación, como lo es el régimen uniforme de retribuciones y de negociación colectiva centralizada.

111 En el caso de las de reciente creación, las asignaciones que tienen origen en un fondo específico que representa el 6,4% del presupuesto asignado para este conjunto.

Por su parte, y tomando como base los datos disponibles a 2014, del total de 1.430.982 alumnos regulares¹¹², el 95,4% pertenece a las universidades públicas en régimen, mientras que el 4,6% a las de reciente creación. Naturalmente, este guarismo varía año a año, ya que las de reciente creación incrementan su participación con mayor intensidad que el resto, en consonancia con el periodo inicial de desarrollo y apertura de su oferta académica a un nuevo público que incorpora nuevos estudiantes.

De manera que, en función de la disponibilidad de datos, podemos estimar una inversión anual por alumno del orden de los 3,630 u\$s en promedio (en base a datos de estudiantes a 2014), y que en el caso de las de reciente creación, ascendería a 4,519 u\$s anuales en promedio, es decir un 24,5% mayor, dado la fuerte incidencia de otros rubros del gasto relacionados con los requerimientos iniciales de equipamiento e infraestructura.

En este sentido, el estudio antes mencionado evalúa la fuerte dispersión en la inversión de recursos por alumno (computando el gasto realizado en el año 2015 y la cantidad de alumnos al año 2014), demostrando una variación de 8 veces mayor en un extremo a 5,6 veces menor en el otro extremo, como resultado de las distorsiones acumuladas en la asignación presupuestaria que hemos comentado¹¹³.

Otros autores, en cambio, analizan la estructura de la inversión anual en términos de graduados, como forma de enfatizar un monto de inversión, 15 veces superior en promedio al resultante por alumno y con idéntico grado de dispersión entre las instituciones¹¹⁴.

112 Podemos afirmar que se trata de un sistema tipificable como grande, en comparación con la mayoría de los países de América Latina.

113 El trabajo no discrimina el caso de las universidades nuevas, cuyas condiciones no son comparables, dado los requerimientos extraordinarios iniciales, que amplificaría el rango de variaciones observado.

114 Guadagni, Alieto (2016), en base a un trabajo realizado para la Universidad de Belgrano y publicado por el Cronista Comercial, concluye que la inversión anual promedio por graduado fue de 56,902 u\$s, sosteniendo que conlleva un mayor gasto comparado con otros países de la región, e inclusive industrializados, como consecuencia de la mayor deserción y atraso en la graduación a nivel nacional.

En otros términos, y en base a datos de UNESCO¹¹⁵, es de señalar que el promedio de gasto público regional destinado a la educación superior en términos de PIB, y que rondaba el 0,87% en promedio al año 2000 pasó a 1,27% en 2014, lo que implica un gasto promedio anual por estudiante de u\$s 2.381, pero con enorme variabilidad entre países. Este resultado es bastante inferior al evidenciado en los países desarrollados.

Argentina, con mayor nivel de inversión medido en estos últimos términos, registra una proporción apenas superior al 1% del PIB (bastante inferior a países como Cuba, Venezuela, Bolivia o Costa Rica, por citar algunos casos), nivel que duplica la inversión registrada durante la década del 90 cuando se configurara normativamente el sistema universitario actual. Es decir, se ha registrado una fuerte recomposición del gasto público en el sector, en concordancia con el proceso de masificación que se comentara.

A fin de apreciar la significatividad de estos datos, es necesario señalar que los países de la OCDE¹¹⁶ invertían en el año 2014 16.143 u\$s por estudiante en promedio en educación superior, sosteniendo de manera bastante estable un aumento del gasto en educación superior, a un ritmo más alto que el de la matrícula¹¹⁷.

Desde el 2016, el presupuesto universitario enfrenta al desafío de sostener dicho nivel en un nuevo contexto. Muchas universidades atraviesan dificultades financieras y necesitan asistencia urgente, a la vez que los fondos adicionales globales previstos en el presupuesto vigente han sido objeto de debate en torno a la forma e intensidad con que han sido aplicados y pierden significatividad económica, ya que el presupuesto global se ha estancado en una proporción cercana

115 <http://uis.unesco.org/>

116 Según datos extraídos de “Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2017” elaborado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Reino de España (<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>).

117 Nótese que el gasto público consolidado en educación (para todos sus niveles) en los países de la OCDE, ronda en promedio, el 11,3% del PIB, guarismo que casi duplica la proporción aspiracional establecida en 2010 en Argentina del 6%.

al 0,99% del PIB, junto con un menguante nivel de inversión en infraestructura y que, en consecuencia, refleja un verdadero congelamiento de la realidad actual sin contemplar necesidades pendientes ni fondos adicionales para el desarrollo del sistema o para su mejoramiento, ni direccionamiento de la educación universitaria hacia objetivos de interés nacional en favor del crecimiento del país, como así tampoco, recursos extraordinarios para arbitrar soluciones a los problemas financieros urgentes que se observan.

Es en este contexto que se ha producido una intensificación de los recursos adicionales resultantes de la negociación política, repercutiendo adversamente en la construcción siempre pendiente de un sistema universitario más equilibrado y en el cual los recursos se distribuyan de acuerdo a criterios capaces de articular objetivos de calidad científico-académica y equidad socioeducativa. Esto lleva a que la situación de las universidades de reciente creación sea aún más acuciante, ya que los recursos menguantes habrán de impedir el despliegue de sus funciones sustantivas y la cobertura de la infraestructura mínima necesaria antes del periodo de maduración de la institución.

Reconocer que la inversión en educación superior es un mecanismo esencial para la acumulación de condiciones para el desarrollo intelectual, social y productivo de carácter equitativo, que solo puede prosperar en condiciones de transparencia y equidad en la asignación de los recursos y de orden cualitativo de funcionamiento de las instituciones bajo una autonomía responsable, nos retrotrae a las reflexiones que alentaron los reformistas del 18 en torno a la contribución de la universidad pública a la realización de las sociedades en su conjunto.

5. Reflexiones en torno al uso de indicadores “objetivos”

Lo dicho hasta aquí no conlleva un juicio acerca de los indicadores expresados (*gasto por alumno* o *gasto por graduado*), en tanto medidas óptimas para la distribución de recursos públicos entre las instituciones. Es lo que trataremos de desarrollar a continuación.

La asignación de recursos presupuestarios a las universidades públicas y los criterios con los que evaluar su utilización son cuestiones políticas cruciales, ya que condicionan el desempeño del sistema y de sus instituciones. ¿Es entonces deseable asignar estos recursos en base a fórmulas o modelos generales que busquen “incentivar” algunas formas de encarar la tarea universitaria? En principio podemos responder afirmativamente, pero es necesario introducir nuevos elementos a lo dicho hasta aquí.

En este sentido, ya hemos dicho que el esquema de financiamiento público de base histórica gira en torno a la reproducción año a año del esquema de distribución vigente, el cual se referencia aproximadamente, a la matrícula de cada institución. Como se dijo, suele ser criticado por incentivar a mantener el “statu quo”, ya que los recursos no se otorgan en base a criterios que impulsen a mejorar la calidad de las actividades y sus resultados. Según, la opinión algunos autores, ello derivaría en que la duración real de las carreras se extienda¹¹⁸, que los sistemas de información no reflejen de manera adecuada la deserción, etc. Por otra parte, esta modalidad constituye un terreno fértil para que germine la tentación de negociar caso por caso las asignaciones que complementan el núcleo presupuestario.

a) *La tasa de graduación.* La discusión en torno a cómo reemplazar o complementar esta distribución por otra que incentive mejoras en el desempeño de cada institución, suele dar lugar a la idea de aplicar

118 Ya que sólo si aumenta la cantidad de alumnos crece la base que permite reclamar recursos. Ver Delfino y Gertel, 1997.

modelos basados en indicadores “objetivos”. Pero, ¿cómo formalizar los resultados de las actividades universitarias? Si cernimos la cuestión a las actividades docentes, podemos tomar como ejemplo un indicador muy difundido: *la tasa de graduación*. Esta, de hecho, al ser utilizada para evaluar la “calidad” del trabajo de cada institución, revela mejores resultados en las universidades privadas que en las públicas, lo que hablaría en favor de la tarea que se desarrolla en las primeras¹¹⁹.

¿Esto es así? Por un lado, ya Delfino y Gertel (1997) alertaban acerca del “alto riesgo” que conlleva su adopción “(...) porque las mayores exigencias en materia de resultados, como la relación entre egresados e ingresantes (...) podrían también evadirse reduciendo el nivel académico. Es decir, la implementación sin más de un modelo semejante puede implicar nada menos que un incentivo a la baja en la calidad de la enseñanza a fin de aumentar a toda costa dicha tasa”¹²⁰. Esto lleva a preguntarnos si todo modelo de esa índole no requiere ser complementado con elementos *cualitativos*. Una adecuada valoración de la calidad de la formación impartida, por ejemplo, necesita evaluar a largo plazo el desempeño de los graduados de cada universidad¹²¹.

Pero más allá de esto, cabe plantearse que la aplicación de estos indicadores pone entre paréntesis las condiciones sociales en que se da el accionar de cada universidad. Si esto es así, la aplicación sin más de tales indicadores puede tener un efecto indeseable en términos de equidad. Un indicador como la tasa de graduación parte del supuesto de que todas las instituciones universitarias actúan en contextos simi-

119 Ver por ejemplo: “*Nuestra graduación universitaria es escasa*” de Guadagni, Alieto y Boero, Francisco, en *El Cronista Comercial*, 02-08-2016, Buenos Aires; o en “*Más matriculados, pero pocos graduados en las universidades*” *La Nación*, 27-03-2015, Buenos Aires.

120 Citado por Pérez Rojas, Mariano (2000): “*Tendencias de financiamiento universitario: su implicancia sobre las relaciones entre la universidad y el Estado*”. En *Faces* Año 6 N° 8, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), Buenos Aires.

121 Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los estudiantes que desarrollan sus estudios en el tiempo previsto en el plan de estudios suelen ser los que pueden dedicarse a tiempo completo y poseen recursos para hacerlo.

lares y que toda diferencia en los resultados obtenidos puede ser, por lo tanto, atribuida solamente a su eficacia.

Sin embargo, esos contextos diversos condicionan de distinto modo a cada población estudiantil y sus posibilidades de acceder al conocimiento complejo; lo que conduce a su vez a que cada universidad enfrente distintas dificultades para cumplir su tarea, y deba plantearse estrategias específicas tendientes a enfrentarlas, y una demanda diferencial de recursos. Si esto no se prevé, todo modelo asignará valores más altos a las que trabajan con una población que de por sí trae a la universidad un background educativo que favorece su desempeño académico (y que, además, puede dedicar más tiempo a sus estudios). Un modelo presuntamente racional y neutro daría lugar a que los recursos fluyan hacia sectores de por sí más favorecidos, y a las instituciones que los acojan en mayor proporción, lo que favorecería las tendencias a la concentración que hemos observado como un mecanismo implícito de concentración de la riqueza.

Esto podría evitarse, incorporando *criterios que tengan en cuenta las características socioeducativas de la población estudiantil y del área de influencia de cada universidad*, de modo de atender las peculiares necesidades de cada una y propender así a una mayor equidad en la distribución de la inversión educativa. Ejemplos de tales indicadores son: la proporción de estudiantes que conforman la primera generación que en su grupo familiar accede a la educación universitaria; la tasa de escolarización superior universitaria; el porcentaje de profesionales en la población económicamente activa en la zona de influencia, o bien los Índices de Vulnerabilidad Social (IVS) que tienen difundida aplicación en distintas medidas de política.

b) La distribución por alumno. Este indicador resulta inaplicable, y especialmente para las universidades recientemente creadas, frente a otras que ya poseen más de un siglo de existencia. En efecto, las nuevas universidades requieren infraestructura, equipamiento,

recursos humanos y organización institucional desde cero, con lo cual, la inversión requerida por alumno ha de ser necesariamente mayor a la de las universidades más antiguas. Mantener, adaptar, modernizar o mejorar infraestructura o equipamientos requiere una inversión importante; adquirirlas o construirlas de cero, requiere aún más.

En consecuencia, y sin entrar en consideraciones técnicas más específicas con respecto al tamaño de cada universidad y el diferente y diverso “*gasto por alumno*” que cada una de ellas ha de requerir en función de estas cuestiones, para ofrecer un mismo nivel de servicios, que son invisibles en los análisis simplificadores tradicionales.

Sin embargo, fruto de la reacción de aquellas comunidades universitarias tradicionales que se sienten afectadas en sus privilegios, se ha insistido en criticar la distribución del presupuesto universitario nacional, al dejar establecido que las universidades recientemente creadas reciben proporcionalmente más recursos que las universidades más grandes y antiguas, en prueba del perjuicio que ello conlleva para las comunidades universitarias más consolidadas y reconocidas. Estas apelan al argumento de los “recursos por alumno” como indicador presuntamente apto para mostrar cómo favorece indebidamente a estas nuevas universidades a costa de las tradicionales¹²².

Es sabido que la presentación de cifras e indicadores formales cumplen una función retórica en el debate político, que es la de dotar a un argumento de verosimilitud y legitimidad, basada en la presunta “objetividad” y “neutralidad” que les otorga su racionalidad técnica. Pero por sobre todo, este indicador formal permite esconder de manera eficaz a las bases ideológicas de la posición que intenta

122 Además, es posible constatar que una porción considerable de sectores del mundo universitario o las corporaciones científico-profesionales alzan su voz de condena a la creación de estas universidades. Condena que se reitera, sobre todo, en cada ocasión en que el Congreso discute el presupuesto del año siguiente, al intentar instalar la falacia de que las nuevas universidades se apropian del presupuesto que les corresponde a las universidades tradicionales.

naturalizar como la única que “racionalmente” puede ser objetivo de la acción pública¹²³.

No se trata de decir que no deben usarse indicadores cuantitativos para describir una situación social, sino que éstos no agotan esa caracterización y, que nunca existe solo uno que se pueda utilizar. Además, como la realidad social está atravesada por distintos conflictos, la elección de uno u otro nunca es neutral.

En suma, utilizar el *gasto por alumno* para comparar el accionar de distintas universidades es una herramienta que tomada de manera aislada resulta falaz y que, más allá de pretender dotar de “objetividad” un reclamo de las universidades más grandes y antiguas por más recursos, conlleva elementos ideológicos que caracterizan la situación política actual.

c) *La amenaza de la redistribución.* ¿Qué implica pretender que la inversión por alumno sea equivalente entre las nuevas universidades y las instituciones tradicionales? Resulta evidente que si el Estado gasta lo mismo, lo que está haciendo es convalidar las diferencias sociales previas, y su acción sería neutral con respecto a la situación previa. De ahí que puede inferirse claramente cuáles son las raíces ideológicas de la omisión de esta pregunta en estos análisis “técnicos” basados en indicadores presuntamente neutrales y objetivos. ¿Debe el Estado invertir –en términos proporcionales– lo mismo en instituciones situadas en un territorio que cuenta con una tasa de escolarización de nivel superior del 9,9%, como la de Moreno, con otras asentadas en áreas que duplican ese porcentaje? ¿Debe dejarse de lado que en la Capital Federal la magnitud relativa de la población que completó estudios de nivel superior (20%), triplica la del resto del área metropolitana de Buenos Aires, y quintuplica, por ejemplo, la de Moreno (3,8%)?

123 Especialmente cuando el clima de época naturaliza, a su vez, ciertas premisas ideológicas, como los principios mismos de la realidad social, en los cuales, los argumentos técnicos que también se basan en ellas, parecen los únicos razonables.

Creemos que, por el contrario, a la hora de distribuir los recursos presupuestarios, es necesario perfeccionar los indicadores que se usen, de tal modo de poner en evidencia la disparidad socioeducativa entre las áreas de influencia de cada universidad.

Lo anteriormente expresado implica poner en discusión que el Estado impulse una política de redistribución de la riqueza y oriente recursos hacia territorios cuya población posee menores ingresos. El acceso a la educación superior puede implicar un elemento estratégico a la hora de asegurar que las futuras generaciones provenientes de los sectores de menores ingresos, cuenten con más y mejores elementos para desarrollarse en el mercado laboral y en la vida social y política.

Además, la matrícula resultante de la creación de estas universidades que, en un 93% es primera generación de estudiantes universitarios en sus hogares, constituye una expansión neta del sistema, y por tanto, requiere una inversión pública acorde, ya que no se trata de una redistribución de alumnos, ni una distorsión distributiva de esa inversión.

Esta polémica no solo atraviesa el ámbito universitario, y adquiere una relevancia especial en el presente. El ciclo político abierto a fines de 2015 se alimenta de demandas sociales diversas, cuyo núcleo parece sostenerse en la presión de los sectores más concentrados para recuperar resortes de poder y, en ese marco, han buscado reiteradamente desprestigiar y devaluar el status institucional de las universidades de reciente creación. Esto puede restringir el acceso de las nuevas universidades a los recursos que hagan posible la continuidad de su pleno desarrollo institucional.

6. El financiamiento de las universidades públicas de reciente creación

Como se ha dicho, con frecuencia se discuten los aportes del Estado para el sostenimiento de las Universidades Nacionales, particularmente, en lo que atañe a las de reciente creación, sobre la base de argumentos de eficiencia económica. Hasta aquí, hemos contribuido a este debate, procurando ampliar la perspectiva desde la cual parece pensarse la cuestión.

Creemos que la pregunta acerca de si deben o no crearse y ponerse en funcionamiento nuevas instituciones educativas no puede responderse, so pena de un reduccionismo meramente instrumentalista.

Algunos parecen entender este debate como una discusión restringida a la “localización” de las partes de un sistema, localización que parece ser pensada, sobre todo, con base en un criterio de “eficiencia”. Existe algo así como un modelo jerárquico implícito, según el cual, en algunos lugares, corresponde que se desarrolle el quehacer universitario pleno, mientras que, en otros, solo resulta “racional” que se “presten servicios universitarios”. La distribución actual de los “recursos” del sistema (edificios, docentes, presupuesto, etc.) es naturalizada como un punto de equilibrio estático y cualquier decisión en contrario es “nivelar para abajo”; solo hay que hacer lo que la distribución vigente permite. Allí donde el capital y las capacidades humanas acumuladas así lo hagan posible, habrá vida universitaria y pleno despliegue de institucionalidad. En el resto, habrá “prestación de servicios”: una geografía jerarquizada con centros y periferias¹²⁴.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) no es un espacio integrado y homogéneo, más bien expresa las desigualdades que dominan nuestra sociedad. En este sentido, la reciente creación de

124 El planteo es idéntico al de las leyes inexorables de la economía ortodoxa, en el cual “alterar la dotación de factores” resulta ineficiente. Esta racionalidad cumple una función esencialmente conservadora.

universidades en sus distritos de borde, donde predominan los bajos ingresos, los empleos menos calificados y diversas barreras de acceso a la educación superior, expresan la voluntad colectiva de asegurar la igualdad de oportunidades y una redistribución de los recursos.

Entre 2003 y 2015, la política educativa alcanzó importantes resultados en materia de inclusión y ampliación de derechos. La creación de las “Universidades del Bicentenario”¹²⁵ es ejemplo de ello, al facilitar el acceso a la educación universitaria a amplios sectores de la población que antes hallaban barreras materiales y simbólicas para hacerlo.

La creación de nuevas universidades no debe ser pensada desde un criterio ilustrado, fundado en la autoridad real o presunta de los especialistas; demasiadas veces, la misma ilusión tecnocrática ha ganado espacio en el proceso decisorio y sus resultados han sido decepcionantes. No es una cuestión que se decida desde la razón técnica, sino que es una cuestión esencialmente política¹²⁶.

Entendemos que es necesario repensar los términos de este debate para plantearlo sobre un eje de mayor alcance que el de la eficiencia económica y que ponga en juego la racionalidad sustantiva de la vida universitaria en la Argentina actual. A nuestro juicio, no se trata de pensar al sistema universitario solamente como una disposición de medios con arreglo a fines sobre la base de las funciones canónicas de: formar profesionales, producir ciencia, inclusive prestar servicios de manera eficiente en la aplicación de los recursos.

125 En referencia a las Universidades Nacionales de Moreno, de Avellaneda, Arturo Jauretche, del Oeste y de José C. Paz, las que constituyen una tercera generación de universidades del conurbano bonaerense, y que fueran puestas en funcionamiento en el año 2010.

126 Un cabal ejemplo de lo que ha significado la creación de universidades nuevas en esta última década, es el caso de la Universidad Nacional de Moreno situada en el 3° cordón del conurbano que registra el singular indicador de que más del 70% de sus estudiantes son primera generación de egresados del nivel secundario en sus hogares; lo cual denota un hecho de movilidad social y un desafío de inclusión para esta Casa de Estudios.

La creación de nuevas universidades no puede ni debe agotarse en referencia a esas funciones, las que huelga recordar, sintetizan la misión y objetivos de la universidad que también nos legara la Reforma Universitaria del 18. La universidad no solo debe producir profesionales y patentes, sino que debe contribuir, desde su tarea específica a recrear el tejido social de la Nación. Es en este marco en el que creemos que la creación de estas instituciones constituye una revolución silenciosa por su potencialidad para contribuir a la estrategia común para alcanzar un desarrollo sustentable del país en su conjunto.

Las nuevas universidades responden a la necesidad de democratizar el acceso al conocimiento, proveer a la investigación y desarrollo tecnológico aplicados a fines socialmente útiles y a la vez, alcanzar una mejor relación de cobertura de la educación superior en relación con la distribución geográfica de la población; es decir, dar un paso más hacia el objetivo de construir una sociedad más equitativa y capaz de llevar a cabo un proceso de desarrollo sostenido.

7. Conclusiones

Las elecciones en torno al financiamiento público de la educación en todos sus niveles, definen el horizonte de posibilidad real de los principios rectores que las leyes y los planes consagren. También podemos afirmar que reflejan la elección pública de los gobernantes y por su intermedio, de las sociedades, en la medida que dichas decisiones de inversión en educación sean legitimadas periódica e indirectamente por el voto ciudadano. En este sentido, la determinación del presupuesto de las universidades nacionales siempre es materia de debate público, no solo porque condiciona el desempeño del sistema en su conjunto, sino porque a su vez afecta sus posibilidades de incidir en el proceso de desarrollo nacional y territorial, dado los fines trascendentes de la universidad pública, legado indiscutible del proceso reformista que hoy transita su centenario.

Hemos señalado que, en la última década el presupuesto universitario argentino global paso del orden del 0,5 al 1,02 por ciento del PIB en 2015, lo que implicó una inversión educativa creciente no solo en cantidad de nuevas instituciones incorporadas sino también en cuanto a más presupuesto real por institución, lo que se ha reflejado en una mayor matrícula de estudiantes universitarios, la implementación de nuevas carreras y de diferentes programas de desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa en base a indicadores objetivos y proyectos elegibles que a su vez redundaron en el desarrollo de las estructuras de funcionamiento de las universidades y, con ello, la base de sus presupuestos históricos. Este fenómeno es consecuencia de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo que constituyó un cambio auspicioso en su momento, aunque los mecanismos tradicionales de asignación y su impacto en la equidad, en opinión de muchos autores, dejen mucho que desear. A nuestro juicio, el mejoramiento permanente de estos mecanismos, solo es posible si avanzamos en la institucionalización de este cambio, cuestión que en el actual contexto macroeconómico y de cambio de orientación en la política y rol del Estado, nos retrotrae a situaciones que parecían superadas hasta hace poco tiempo.

En este sentido, hemos visto que el presupuesto público de las universidades se determina en base al anterior, lo que garantiza la reproducción de la estructura existente y refleja de modo aproximado la matrícula de cada institución. Esta “asignación de base histórica” suele ser criticada, dado que incentivaría mantener el “statu quo” en cada institución, ya que no se las impulsaría mejorar la calidad de las actividades ni sus resultados.

Hemos señalado también que, dado el consenso existente en torno a la necesidad de otros esquemas basados en fórmulas o “modelos” que tiendan a recompensar resultados estimados como deseables, se ha conformado un *Modelo de Asignación Presupuestaria*, producto de diferentes acuerdos del CIN desde hace casi dos décadas, con el fin de determinar un presupuesto normativo deseable para cada institu-

ción y contribuir así, a una asignación equitativa de los recursos que atienda objetivos de calidad y escala, conforme la estructura desarrollada¹²⁷. Se trata de un modelo perfectible, ya que solo apunta a una distribución coherente de los recursos disponibles en función de una estructura de costos ideal uniforme, como única condición de equidad distributiva.

Sin embargo, hemos afirmado que su aplicación es acotada y por tanto, predomina el esquema tradicional de base histórica; lo cual, en contextos de ajuste fiscal y/o cuando la asignación es insuficiente, alienta los incrementos resultantes del “presupuesto negociado” con las autoridades de turno o en el marco del tratamiento parlamentario. Actualmente, el presupuesto público destinado a la educación universitaria registra un estancamiento a partir del 2016, en el que recobran intensidad en la agenda de política los debates sobre la distribución y el nivel de insuficiencia de los fondos aportados.

Aunque también coexisten otros fondos, concursables y no, para programas de desarrollo o acciones estratégicas prioritarias en función de políticas de Estado, y para financiar inversiones, inclusive para atender situaciones de necesidad y urgencia, estos no han contribuido a evitar los incrementos individuales negociados de manera discrecional, y por tanto, no han favorecido el mayor rigor sistémico de la manera acotada que se ha definido de la asignación presupuestaria.

Lo dicho exige un esfuerzo por perfeccionar el *Modelo de Asignación Presupuestaria* construido para sustituir la distribución tradicional con base en la asignación histórica sin sustento en metas, resultados o necesidades objetivadas como se suele argumentar, ya que sus determinaciones expresan el requerimiento de cada institución en base a

127 Como se dijo, este modelo excluye a las universidades que no tengan más de diez años de funcionamiento, las cuales se encuentran en pleno proceso de desarrollo institucional y organizacional y por tanto, no hay aún parámetros suficientes para un cálculo como el que propone este modelo, situación en la que se encuentra actualmente casi el 30% de las instituciones del sistema público universitario.

condiciones estándares, y con base en sus alumnos referenciados de homogénea, sin ningún elemento de pertinencia ni de ajuste de las brechas existentes entre las condiciones reales e ideales, tanto de los estudiantes como de la oferta académica.

En cuanto a las universidades nacionales de reciente creación, cuya asignación no puede reducirse al mero reconocimiento de la estructura alcanzada a cierto momento, ni a una cuestión de eficiencia económica estática tal como suele hacerse de manera reduccionista, ya que su existencia radica en razones de naturaleza esencialmente política, como la necesidad de redistribuir el acceso al conocimiento, plantean un esfuerzo adicional para determinar los recursos necesarios para cada una de ellas, que aún no se resuelto, siquiera de la manera limitada como al resto del sistema.

En consecuencia, es indispensable proseguir con el esfuerzo colectivo por las buenas prácticas en materia presupuestaria para poder arbitrar las soluciones a los problemas reales, establecer refuerzos transparentes para todas las universidades en base a este modelo de pautas y, lo que es más importante, asegurar fondos para el desarrollo del sistema universitario para no retornar al histórico modelo con que funcionó el sistema por décadas, no solo un mero afán institucionalista por sostener reglas que, aun cuando precarias, nos garantizan cierto equilibrio y una mínima racionalidad en la asignación de fondos, sino en genuina defensa de la universidad pública.

La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad en la participación en la sociedad, está vinculada a condiciones de equidad de acceso, progreso y terminación de estudios en el nivel superior y debe ser incorporada en un modelo de asignación de recursos que se precie de racional y objetivo. Como hemos afirmado, la generación de oportunidades sin considerar las diferentes necesidades de los grupos excluidos y condiciones de partida en términos de capital cultural, implica la no superación de las desigualdades de fondo para su avance, desarrollo integral y participación social y lo que es peor,

agudizar la repitencia, el abandono de estudios y el desaliento, con un alto costo social y económico para el Estado.

Sin duda, un claro ejemplo de la estrategia de inclusión es el caso argentino, con la reciente creación de universidades nuevas, muchas de ellas con asiento en el AMBA, ya que se insertan en un medio socioeconómico muy desfavorable, y atienden a estudiantes de escasos recursos, tanto económicos como culturales. Es claro que el objetivo de su creación se cierne sobre la creación de oportunidades para que estos jóvenes continúen sus estudios en la universidad, generando un proceso social ascendente; lo cual, requiere de la profundización y visibilización de la agenda de la inclusión social¹²⁸.

Por su parte, podemos afirmar que la insuficiencia de recursos públicos para la educación superior se ha mantenido siempre vigente, más allá de los avances y retrocesos en los mecanismos de asignación presupuestaria que mejoren la eficiencia del gasto público y en menor medida, el aliento al aumento de recursos propios, altamente correlacionados con los vaivenes del ciclo económico. Sin duda, reafirmar una política de financiamiento de la educación superior como la instrumentada a partir de la sanción de la Ley 26.075, contribuyendo a un horizonte de previsibilidad y de aliento al esfuerzo que deben realizar las universidades públicas para dar cumplimiento a sus cometidos, los que van más allá de la mera producción de graduados como se ha reflexionado a lo largo de este trabajo, cuestión de especial trascendencia cuando nos referimos a las universidades de reciente creación. Es decir, para garantizar el efectivo sostenimiento del compromiso del Estado en la compensación de las desigualdades en la distribución del capital social que constituyen las universidades públicas en el territorio.

128 Lo dicho, adquiere especial relevancia, dado el deterioro de la calidad de la escuela media ocurrido durante la década de 1990 y que resultara más agudo en zonas de población vulnerable económicamente, reduciendo drásticamente las posibilidades de permanencia y éxito en la educación superior, si bien, fuera objeto de políticas activas de universalización y mejoramiento desde el año 2003.

En cualquier caso, la necesidad de una mayor cuantía y racionalidad en la asignación de recursos públicos es irreversible y plenamente compartida por la comunidad universitaria y política. En este marco, las tensiones en torno a los mecanismos de evaluación y control percibidos como limitantes de la autonomía, se han relajado a lo largo del tiempo, dada la supremacía de la prioridad de la promoción de la eficiencia y la calidad del sistema.

En síntesis, se requiere por parte del Estado de la formulación de una política de financiamiento legitimada a partir del acuerdo de los integrantes del sistema universitario en su conjunto y sobre la base de criterios de pertinencia que pongan en relación el rendimiento de cada institución con las necesidades sociales de su entorno, máxime en un contexto como el actual, con un gran número de nuevas instituciones en desarrollo.

En consecuencia, es imprescindible construir un modelo de asignación presupuestaria con sustento en metas, resultados o necesidades objetivadas, en base a las condiciones reales de “producción” de las universidades y sus brechas con las ideales, como así también, en alumnos determinados de manera confiable y pertinente; lo que requeriría un esfuerzo adicional en la parametrización de los alumnos referenciados, incorporando las brechas existentes entre sus condiciones reales y las ideales para su desempeño académico.

Hacia otro modelo de universidad. La universidad pública es un actor estratégico para desarrollo intelectual y productivo colectivo, y de la conciencia crítica y reflexiva de la sociedad que solo puede prosperar en condiciones de transparencia, equidad y autonomía responsable. A cien años de la Reforma Universitaria, podemos reconocer algunas conquistas y muchas deudas pendientes, principalmente en lo que hace a la construcción de la educación universitaria como un derecho humano y colectivo y el rol de la institución universitaria en la realización colectiva de los pueblos.

Si bien, en estos últimos años y como protagonistas de la construcción de esta Universidad Nacional de Moreno, hemos sido actores de un singular proceso de ampliación de derechos, en este momento nos enfrentamos a las acechanzas recurrentes del ajuste presupuestario y el imperio de la maximización económica de mercado, como criterio privilegiado para decidir la oferta de educación superior, como mero servicio a prestar a los individuos en condiciones eficientes económicamente. Se trata de un velo poderoso para ocultar el rol de la universidad pública en la construcción de ciudadanía y la ampliación de derechos. Por otra parte, los debates actuales también suelen ocultar el rol de las universidades en los territorios que se asientan, en cuanto a la circulación y divulgación del conocimiento como medio para el desarrollo de las comunidades locales.

Lo expuesto plantea la necesidad de promover un gran debate sobre el financiamiento público de la educación superior, no solo a nivel nacional. La Conferencia Regional de este año, se revela como un ámbito propicio para construir universidades innovadoras e involucradas con objetivos relevantes socialmente. En este sentido, la visión humanística de la educación entendida como un bien común universal, basada en el respeto de la vida y la dignidad humana, la igualdad de derechos, la justicia social, la diversidad cultural, la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida en relación al futuro sostenible ha de tener consecuencias aún en este nivel que por ser postobligatorio, usualmente no se incluye en esta voluntad ampliamente difundida. Se trata del desafío de configurar un nuevo modelo de universidad.

En este mismo sentido se ubica la visión de la educación superior sostenida por la UNESCO respecto a la definición de la educación superior como un bien público indispensable para promover el desarrollo y la equidad social, en cuyo caso no cabe otra posibilidad que su financiamiento sea provisto por el Estado.

Por tal motivo, y teniendo en cuenta que, desde la perspectiva de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en virtud del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, la educación fue incluida entre los servicios negociables, considerándosela como un bien de mercado más entre otros, es necesario que la región en conjunto adopte medidas que resguarden la concepción de la educación como bien público y alienten la cooperación en las relaciones entre las instituciones educativas y entre los países, para afianzar el objetivo ineludible de la inclusión en la agenda educativa del nivel superior entre las prioridades de nuestros gobiernos.

Es en este contexto que los mecanismos de financiación de las instituciones públicas se encuentran en revisión en todo el mundo. Vincular el financiamiento al mejoramiento de la calidad y el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, de manera eficiente, es la premisa de todas las reformas ensayadas. En este sentido, las dificultades que se plantean a nivel de países, no solo se circunscriben a la definición de fórmulas e indicadores óptimos, como se ha observado precedentemente, sino al establecimiento de una cultura de construcción de reglas de juego compartidas y de planificación estratégica pertinente; es decir, que asegure el ejercicio de una autonomía responsable, legado que la Reforma Universitaria expresara en los principios de autonomía y libertad de cátedra al servicio de las funciones tradicionales y los objetivos de la universidad pública, profundamente humanista y comprometida con el desarrollo del país, como medio para la construcción de sociedades libres y más justas.

8. Bibliografía

- Andrade, Hugo y Salzberg, Joaquin (2012): “La agenda de la inclusión social en la educación superior”, Voces del Fénix N° 19 UBA, Buenos Aires.
- Andrade, Hugo (2015): “Las universidades del bicentenario: una revolución silenciosa”, Pagina 12 27-3-2015, Buenos Aires.
- Andrade, Hugo (2016): “Los recursos necesarios”, Pagina 12 08-11-2016, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean C. (2006): “Los herederos. Los estudiantes y la cultura”, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Brovetto, Jorge (1994): “La educación para el siglo XXI”, Universidad de la República, Montevideo.
- Caplan, Norma R. (2010): “El financiamiento de la educación superior a través del presupuesto y la autonomía universitaria: Son compatibles en la actualidad?”, Revista Centroamericana de Administración Pública N° 58-59 ICAP, Costa Rica.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2017): “El gasto de las Universidades Públicas Nacionales”, CECE, Buenos Aires
- Delfino, José y Gertel, Héctor (1996): “Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público”, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
- Ezcurra, Ana M. (2011): “La igualdad en la educación superior. Un desafío mundial”, UNGS e Instituto de Estudios y Capacitación (IEC), Buenos Aires.
- “Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe” (2004), CEPAL, Santiago de Chile.
- De Sousa Santos, Boaventura (2007): “La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”, Revista de Postgrado de Ciencias del Desarrollo UMSA, La Paz.
- García Guadilla, Carmen (2007): “Financiamiento de la educación superior en América Latina”, Sociologías Año 9, N° 17 UFRGS, Porto Alegre.

- Grecco, Carlos (2009): “Financiamiento de las Universidades Nacionales: análisis de una década”, Gestión Universitaria Vol. 2, N° 1 UNSAM, Buenos Aires.
- Guadagni, Alieto y Boero, Francisco (2015): “Más matriculados, pero pocos graduados en las universidades”, La Nación 27-3-2015, Buenos Aires.
- Guadagni, Alieto y Boero, Francisco (2016): “Nuestra graduación universitaria es escasa”, El Cronista Comercial 02-8-2016, Buenos Aires.
- Institute for Statistics UNESCO (<http://uis.unesco.org/>)
- OCDE (<https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>)
- Pentito, Roberto (2016): “Nuevas universidades y redistribución del ingreso”, Pagina 12 27-5-2016, Buenos Aires.
- Pérez Rojas, Mariano (2000): “Tendencias de financiamiento universitario: su implicancia sobre las relaciones entre la universidad y el Estado”, Faces Año 6 N° 8 UNMDP, Mar del Plata.
- Rama Vitale, Claudio (2018): “La problemática del financiamiento de la Educación Superior en América Latina”, Cuadernos de Universidades N° 7 UDUAL, México.
- UNESCO (2009 y 2015): “Panorama regional: América Latina y el Caribe”, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo UNESCO.
- Varios autores (2008): “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, IESALC-UNESCO, Caracas.
- Varios autores (2014): “Universidades del Bicentenario Argentino: Una revolución silenciosa”, Dossier La Gazeta de la Universidad Nacional de Moreno, Bs.As