



A 100 años de la reforma universitaria, ¿cómo se distribuye el presupuesto universitario nacional en la actualidad?

100 years of the university reform, how is the national university budget distributed in the present?

OLANO, Ignacio¹

Olano, I. (2019). A 100 años de la reforma universitaria, ¿cómo se distribuye el presupuesto universitario nacional en la actualidad? *RELAPAE*, (11), pp. 103-117.

Resumen

Este trabajo indaga y analiza el presupuesto universitario público nacional en el contexto de reclamo social a la luz del cumplimiento de los 100 años de la Reforma Universitaria de Córdoba. Inquiriendo sobre el modelo de asignación de transferencias de recursos a las universidades estatales a través de la Ley de Presupuesto, tomando los años 2014 al 2017, bajo el marco legal de la Ley de Educación Superior (N° 24.251) y las negociaciones entre los entes estatales y los diferentes actores, principalmente el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Describiremos la configuración del sistema universitario, centrándonos en la gestión estatal para identificar qué indicadores ponderan en la distribución presupuestaria, cómo se construyen y si responden a las finalidades de la educación superior que la ley dispone. Atentos a los Acuerdos Plenarios consensuados por las UUNN sobre esta materia y cómo han incidido en la planificación del presupuesto por parte del Ministerio de Educación de la Nación para así cotejar si estos indicadores responden a asegurar el derecho a una educación de calidad y de los propósitos de las universidades. Con la intención de abrir el debate sobre la construcción del presupuesto y cuáles indicadores podrían ser más óptimos para la calidad del sistema universitario en tanto sus realidades particulares.

Palabras clave: Financiamiento educativo – Presupuesto universitario – Universidades – Sistema Universitario – Modelo de asignación presupuestaria – Política universitaria

Abstract

This paper will investigate and analyze the national public university budget in the context of social claim at the light of the 100th anniversary of the University Reform of Córdoba. Inquiring about the allocation model of resource transfers to state universities through the Budget Law, taking the years 2014 to 2017, under the legal framework of the Higher Education Law (No. 24.251) and the negotiations between the statal entities and the different actors, mainly the National Interuniversity Council (CIN).

We will describe the configuration of the university system, focusing on the state management to identify which indicators weigh in the budget distribution, how they are constructed and if they respond to the purposes of higher education that the law provides. Attentive to the Plenary Agreements agreed by the UUNN on this matter and how they have influenced the planning of the budget by the Ministry of Education of the Nation to check if these indicators respond to ensure the right to a quality education and the purposes of the universities. With the intention of opening the debate on the construction of the

¹ Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales, Argentina/ ignacioolano@gmail.com

budget and which indicators could be more optimal for the quality of the university system in both its particular realities.

Keywords: Educational financing - University budget - Universities - University system - Budget allocation model - University policy

1- INTRODUCCIÓN

En el centenario de la Reforma Universitaria de Córdoba abordaremos la temática del Sistema Nacional Universitario en conmemoración a tan importante hito histórico, por eso, a través de este trabajo analizaremos e indagaremos la construcción del presupuesto universitario por parte de la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias), dependiente del Ministerio de Educación Nacional (MEN), con la aprobación y participación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que se presenta ante el Congreso Nacional mediante la Ley de Presupuesto y compararemos el modelo de construcción del presupuesto del 2016 con el anterior, observando cómo estos evolucionaron en el período 2014 al 2017.

Este tema ha adquirido una mayor relevancia en los últimos años debido a que ha tenido mucha injerencia mediática y social por el contexto de reclamo salarial y paro por parte de las comunidades universitarias públicas que acusan un recorte en sus presupuestos.

El presupuesto está caracterizado por ser una asignación anual que se realiza a las Universidades Nacionales a través de la partida de transferencias. Las mismas pueden ser de carácter corriente y no corriente, estas últimas conocidas también como transferencias de capital. Es importante este punto ya que las transferencias a las universidades nacionales significan el 60% aproximadamente del presupuesto 2017 del Ministerio de Educación, siendo la partida con el mayor crédito sin contar las transferencias que perciben por los programas del MEN (Ley de Presupuesto 2017).

Entenderemos que las decisiones presupuestarias tienen como finalidad asignar recursos para hacer efectivo el derecho de todos los jóvenes que habitan el territorio a una educación superior de calidad, aunque muchas veces se advierte un bajo incentivo por parte de los actores políticos de gobierno de turno de aumentar los recursos necesarios para mejorar la calidad y acceso de la educación (Vera y Mezzadra, 2005).

Estas decisiones están condicionadas en que los responsables de los procesos de cambio educativo tienen una preocupación primordial que es el financiamiento educativo. El contexto de escasez de recursos limita las posibilidades de llevar a cabo los planes y estrategias diseñados para satisfacer las demandas que enfrentan los sistemas universitarios, tanto de los que provienen de los déficits aún no resueltos del pasado, como las que plantean las nuevas exigencias del desarrollo económico, político y cultural (Morduchowicz, 2002)

Por este motivo, reconoceremos los indicadores que han utilizado en la construcción y distribución del mismo, entendiendo como indicadores la afirmación cuantificada sobre los recursos utilizados o los resultados obtenidos en áreas relacionadas con los objetivos específicos de una determinada empresa quien deberá demostrar su validez para describir el fenómeno definido. A su vez permiten medir el desempeño de los logros alcanzados, evaluar las acciones y tomar acciones correctivas.

Vale aclarar que este sistema está dividido en dos tipos de gestión -estatal y privada- y como nuestro interés es evaluar el presupuesto nacional es necesario enfocarnos en la gestión estatal dejando de lado la gestión privada ya que su financiamiento depende de sus propias capacidades recaudatorias, mientras la gestión estatal (también reconocida como pública o nacionales) depende principalmente del financiamiento por parte del Estado Nacional.

2- EL SISTEMA NACIONAL UNIVERSITARIO

Según los últimos datos de la Secretaría de Políticas Universitarias para el 2016, el sistema argentino está conformado por 61 universidades nacionales, 49 universidades privadas, más institutos universitarios (5 estatales, 14 privados); 6 universidades provinciales, una universidad extranjera y una universidad internacional, por lo cual corresponde el 51.16% del SNU a la gestión estatal. Pero a pesar que más de la

mitad del SNU pertenece a la gestión estatal en el año 2017 el 79% de la matrícula universitaria correspondía a este tipo de gestión. Es necesario tener en cuenta que en el período del 2003 a la actualidad se crearon 24 instituciones de gestión estatal (casi la mitad del sistema estatal) y 14 de gestión privada.

El SNU está dividido en 7 CPRES (Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior) que tienen como objetivo Coordinar los espacios de diagnóstico y planeamiento de la Educación Superior, favoreciendo la vinculación del Sistema de Educación Superior con las necesidades socioproductivas y culturales de cada región y promoviendo la articulación de cada uno de los siete CPRES en el territorio nacional. Las regiones son:

1. METROPOLITANO: Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos de la Provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, La Matanza, Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Hurlingham, General San Martín, Tres de Febrero, Ituzaingó, Merlo, Morón, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles, Suipacha, Cañuelas, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Zárate.
2. BONAERENSE: Provincia de Buenos Aires (excluidos los partidos de la Pcia. de Buenos Aires que forman parte del CPRES Metropolitano)
3. CENTRO: Provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.
4. NUEVO CUYO: Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.
5. NORESTE: Provincias del Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.
6. NOROESTE: Provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
7. SUR: Provincias del Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El CPRES Metropolitano es el de mayor envergadura ya que posee 63 instituciones universitarias localizadas en él, 34 de ellas en CABA. Podemos destacar que sólo la gestión estatal posee una cobertura en todas las provincias.

El marco normativo actual se establece en la Ley de Educación Superior N° 24.251 (LES) de 1995; cual apunta a regular el sistema universitario, establece la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales (Artículo 29° y 59°) y la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado Nacional (Artículo 2°). Este marco regulativo no ha cambiado en lo sustantivo, exceptuando 2015, donde el único cambio de envergadura fue la redefinición de la educación superior como un derecho, en vez de su caracterización como un servicio, tal como lo hacía la normativa de los noventa.

La LES en su artículo 4° establece las siguientes finalidades de la educación superior:

- a) Formar científicos, profesionales y técnicos, que se caractericen por la solidez de su formación y por su compromiso con la sociedad de la que forman parte;
- b) Preparar para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades del sistema educativo;
- c) Promover el desarrollo de la investigación y las creaciones artísticas, contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y cultural de la Nación;

- d) Garantizar crecientes niveles de calidad y excelencia en todas las opciones institucionales del sistema;
- e) Profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades;
- f) Articular la oferta educativa de los diferentes tipos de instituciones que la integran;
- g) Promover una adecuada diversificación de los estudios de nivel superior, que atienda tanto las expectativas y demandas de la población como a los requerimientos del sistema cultural y de la estructura productiva
- h) Propender a un aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales asignados;
- i) Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización, perfeccionamiento y reconversión para los integrantes del sistema y para sus egresados;
- j) Promover mecanismos asociativos para la resolución de los problemas nacionales, regionales, continentales y mundiales.

En grandes rasgos, la finalidad de las universidades se divide en tres: docencia, investigación y extensión o transferencia del conocimiento.

3- LA ADMINISTRACIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL UNIVERSITARIO DE GESTIÓN ESTATAL

El financiamiento a las universidades estatales depende del Congreso Nacional a través de la ley de presupuesto que sanciona anualmente, el cual está conformado por un crédito global calificado por institución y por recursos de asignación específica en forma de programas para cada universidad nacional en caso de corresponder (Contreras y otros, 2017).

Históricamente la fuente de financiamiento de las Universidades Nacionales proviene de los fondos estipulados en el Presupuesto Nacional. La educación es un bien público estipulado por la legislación vigente debido a que posee una naturaleza y carácter de no rivalidad y no exclusión. El financiamiento directo mediante transferencias corrientes representa el 82% de los balances de todas las universidades nacionales para el 2017. Gran parte del presupuesto público continúa siendo asignado bajo el mecanismo tradicional, el compromiso de los montos del año previo por institución y negociando incrementos en función del crecimiento del gasto universitario. Una proporción de los presupuestos desde 1993 hasta la actualidad se distribuye de acuerdo con otros mecanismos de financiamiento, siendo el principal mecanismo de asignación de recursos a demanda (Doberti, 2016).

La asignación presupuestaria a través de modelos de distribución entre universidades ha sido introducida en la agenda pública en el año 1992, durante una oleada de creación de nuevas casas de altos estudios que transformó el sistema de educación superior, tornándose más complejo y diverso. A través de los años participaron de su debate, diseño y aplicación numerosos actores sociales, como por ejemplo el Consejo Interuniversitario Nacional, la Secretaría de Políticas Universitarias, los sindicatos del sector, el Poder Legislativo, etcétera.

En su desarrollo, el modelo fue objeto de refinamientos técnicos, adelantos tecnológicos y decisiones políticas que lo modificaron en forma notable. Si bien ningún año fue usado para distribuir una gran parte del presupuesto público universitario, el efecto acumulado de su empleo parcial constituye una porción significativa de los recursos del sector. En consecuencia, los decisores universitarios se han ido

interesando por el modelo de pautas, adaptando sus comportamientos a los incentivos generados y canalizando sus inquietudes para modificarlo según sus situaciones e intereses particulares. Resulta aún incierto en qué medida prevalecerá su aplicación en las futuras asignaciones presupuestarias y en qué medida se impondrán las distribuciones discrecionales, en un marco de frecuentes disputas entre ambas posturas. La presencia de fuertes heterogeneidades entre las instituciones torna inestable cualquier equilibrio, aunque hasta ahora las disidencias no fueron insalvables (Doberti, 2016, p. 2).

En Argentina las UUNN dependen prácticamente del presupuesto educativo nacional. No obstante, la realidad es heterogénea entre las universidades ya que algunas dependen en un 100% de las transferencias corrientes, la mitad de ellas entre 95% y 99%, y el resto entre 80% y 95%.

Inicialmente el modelo se basaba en el número de alumnos de cada universidad con una ponderación por economías de escala y carreras, con un pequeño ajuste por el número de graduados e investigadores. La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) entre 1997 y 2000 en conjunto de un comité de universidades asesoras, plantea un modelo basado en la cuantificación del costo docente mediante relaciones entre alumnos y docentes por áreas del conocimiento. Posteriormente el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) vuelve a modificar el modelo, pero atendiendo los indicadores creados por la SPU.

Entre los años 2001 y 2016 el CIN retomó la tutela sobre el modelo de pautas presupuestarias, aprobando una asignación en función del modelo antes desarrollado por este organismo en un 45%, los algoritmos elaborados por la SPU en un 50% y en el 5% restante según el número de investigadores. Además, se refinó el modelo de la SPU incorporando el costo del personal no docente y de las autoridades superiores. La información de base y la corrida del modelo se mejoraron al incluir los avances en los sistemas de información, aumentando la confiabilidad de los datos (Doberti, 2016).

El aporte estatal al financiamiento de la educación superior argentina representaba poco más del 1% del PBI en el 2014, mostrando un crecimiento constante desde el año 2010, sin considerar los últimos dos años. Las universidades nacionales clasifican sus gastos según su objeto de acuerdo a los siguientes ítems: gasto de personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicios de deuda y disminución de pasivos y otros Gastos.

El crédito presupuestario se subdivide en tres funciones de acuerdo a la clasificación mencionada del gasto: ciencia y tecnología, educación y cultura y salud. Pero estas partidas están financiadas con diferentes fuentes de ingreso y libertad en la disponibilidad de éstos.

4- EL PRESUPUESTO² Y LOS MODELOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

“El presupuesto es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan los últimos para un período futuro determinado, que generalmente es un año” (Villegas, 2000, p. 789).

Creemos que el presupuesto a su vez debe ser considerado como: un acto de previsión, un plan político, un plan de acción, una herramienta de política económica, un vehículo de solidaridad, un igualador de condiciones sociales y, sobre todo, parte fundamental de un plan general de gobierno con componentes políticos, económicos y sociales.

² Se definió utilizar la categoría de presupuesto como herramienta de asignación de recursos entre las Universidades Nacionales de gestión estatal, debido a que más del 90% del presupuesto se destina a salarios docentes corrientes, razón por la cual, no se presentan significativas modificaciones entre el presupuesto y el ejecutado. En efecto, el análisis de la ejecución presupuestaria de los montos asignados a las UUNN obedeció al criterio de devengado tal como se establece en el clasificador presupuestario como criterio de consolidación de los gastos públicos.

Es un instrumento que adecuadamente preparado, ejecutado y controlado constituye una herramienta fundamental de control social, ya que garantiza a la ciudadanía el derecho de saber y opinar con conocimiento de causa sobre los destinos que el gobierno prevé para las riquezas que desde el estado administra (Mallo y otros, 2010).

En general, las universidades estatales clasifican sus recursos en provenientes de: Tesoro Nacional³; Recursos propios⁴; Recursos remanentes de ejercicios anteriores⁵; Recursos con afectación específica⁶. En el mismo sentido, generalmente clasifican sus gastos según su objeto de acuerdo a los siguientes incisos: 1) Gastos en personal⁷; 2) Bienes de consumo⁸; 3) Servicios no personales⁹ 4) Bienes de uso¹⁰; 5) Transferencias¹¹; 6) Activos financieros; 7) Servicios de deuda y disminución de pasivos; y 8) Otros gastos.

Los modelos de asignación presupuestaria se construyen a través de Acuerdos Plenarios¹² en los que se establecen normas referidas a la aplicación del Modelo de Asignación presupuestaria del Consejo Interuniversitario Nacional y por lo que ha sido consensuado y resuelto por decisiones del Comité Técnico y/o de la Comisión de Asuntos Económicos e informadas oportunamente en los Plenarios de Rectores del CIN e incluyen los siguientes bloques de asignación del 100% del incremento presupuestario: 1. Bloque Economía de Escala, Complejidad de la Oferta Académica y Actividad Académica: 45% 2. Bloque Presupuesto Normativo: 50% 3. Bloque Ciencia y Técnica: 5% obteniendo la información para establecer estos valores según los resultados obtenidos de la realización de los ejercicios de análisis de datos y auditorías correspondientes en el seno del CIN, comprometiéndose las UUNN a generar bases de información y diagnóstico sobre la base de aplicación de los Programas SIU¹³ (Araucano, Pampa, Guaraní, Querandí y Calchaquí).

Este sistema de distribución será de aplicación para todas las universidades. Para las universidades nuevas (con menos de diez años de existencia desde su creación) se indica que “tendrán adicionalmente un programa especial de apoyo”. Por la estructura adoptada por modelo de asignación presupuestaria resulta inaplicable a universidades que no tengan más de 10 años de funcionamiento previo, dado que las matrices para determinar la planta docente consideran la duración de las carreras de grado en 5 ó 6 años (CIN, 2016).

³ Tesoro Nacional: estos recursos se caracterizan por ser de libre disponibilidad y sin cargo de devolución, constituyendo el principal aporte al sistema de educación superior.

⁴ Recursos propios: en general son ingresos que se perciben por las ventas de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, las ventas de activos, el cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros.

⁵ Recursos remanentes de ejercicios anteriores: corresponde al crédito no ejecutado durante un ejercicio y que se suma a los créditos del próximo.

⁶ Recursos con afectación específica: se caracterizan por constituir recursos para financiar programas y actividades específicas, generalmente supeditados a plazos y resultados esperados.

⁷ Gastos en personal: son las retribuciones de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual, incluidos funcionarios y responsables de ocupar lugares de gestión. Así mismo se incluyen las correspondientes contribuciones patronales, asignaciones familiares, servicios extraordinarios, y prestaciones sociales.

⁸ Bienes de consumo: se trata de materiales y suministros consumibles para el funcionamiento del ente, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital.

⁹ Servicios no personales: en general se trata de servicios destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Incluye asimismo los servicios utilizados en el desarrollo de las actividades principales de cada institución, por ejemplo: arrendamientos de edificios, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad, etc.

¹⁰ Bienes de uso: son gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital, son aquellos que no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación.

¹¹ Transferencias: son gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Son exclusivamente transferencias de fondos y no a transferencias en especie. Por ejemplo: becas.

¹² Hasta el 2016 fueron construidos por los siguientes: AP 465/03, AP 508/04, AP 660/08 y AP 690/09.

¹³ No indagaremos en este punto confiando que las universidades mantengan los mismo criterios de categorías utilizadas (Ej.: alumno regular, deserción, alumno matriculado, etc.) y su correcta carga en los diferentes sistemas.

El Bloque Economía de Escala, Complejidad de la Oferta Académica y Actividad Académica está compuesto por tres tipos de variables que obtiene tres tipos de perfiles de “alumnos referenciados”:

- Economía de Escala: tiene como objetivo recoger los efectos presupuestarios diferenciales de la existencia de diferentes dimensiones de Universidades determinadas por el número de alumnos. El Índice de Economía de Escala se construye teniendo en cuenta $IEE = Y = a x^{-b}$. Obteniendo para $y = 1: X = X$ máximo número de alumnos. Obteniendo para $y = r: X = X$ mínimo número de alumnos (r = rango). Conocidos los valores de $X_{min.}$, $X_{max.}$, de $Y = 1$ y de $Y = r$, se determinan los coeficientes a y b de la ecuación que nos permite calcular el Índice de Economías de Escala (IEE) Alumnos Referenciales por Economía de Escala = Alumnos declarados * (IEE - 1). Asegurándose que las universidades pequeñas y medianas no se vean perjudicadas al corto plazo, ya que para cada universidad existirá una cantidad de alumnos referenciados por índice de economía de escala que se sumará o restará a los alumnos declarados.¹⁴
- Complejidad de la Oferta Académica: recoge la influencia de la demanda presupuestaria diferencial que tienen las distintas carreras que se dictan. Para su elaboración se discriminan los alumnos de cada Universidad en catorce disciplinas, las cuales fueron determinadas a partir de las matrices de cada disciplina propuestas por la S.E.S., y construidas sobre la base de las matrices expresadas en el ANEXO I (ver Anexos al final). A continuación, se procede a multiplicar el total de los alumnos cursando cada carrera de cada Universidad por los correspondientes ponderadores de las respectivas carreras (en todos los casos cada carrera debe incluirse en una de las categorías señaladas) y luego se realiza la suma dando por resultado la cantidad de alumnos referenciados. Para obtener el "Índice de Complejidad", para cada Universidad se divide el Total de Alumnos Referenciados por el Total de Alumnos Declarados. Índice de Complejidad: $O. A. = \sum (A_{pci} * P_{ci}) / \text{Total Alumnos cursantes}$. En donde: A_{pci} = alumnos cursantes por carrera "i". P_{ci} = Ponderador carrera "i". Los alumnos referenciados por índice de complejidad de oferta académica se calculan de la siguiente manera: Alumnos Referenciados por Ind. Comp.O.A.= Alumnos cursantes *(I.C.O.A. - 1).
- Actividad Académica: reconoce la actividad académica diferencial de los alumnos de cada Universidad por la demanda presupuestaria que se genera en la atención de alumnos con distinto nivel de actividad académica. Para su elaboración se procede a determinar la cantidad promedio de materias rendidas por los estudiantes de cada Universidad Nacional y el promedio del sistema de Universidades Nacionales. Luego se determina la relación entre el promedio de cada Universidad con el del Sistema Universitario construyéndose así el índice de Actividad Académica que nos permite determinar la cantidad de alumnos referenciados para cada universidad. Los alumnos referenciados por el índice de Actividad Académica resultan: Al. Referenciados Ind. de Activ. Académica = Alumnos declarados * (Ind. Act.Acad. - 1).¹⁵ Para obtener el promedio del sistema se realiza la sumatoria total de la cantidad de alumnos que rindieron en el año anterior, desde 0 hasta 6 o más materias del conjunto de todas las universidades. Índice Corrector de Actividad Académica es igual al cociente entre el Índice de AA de la Universidad y el Índice de AA del Sistema.

En este bloque los incrementos presupuestarios se distribuyen en función de la participación de los alumnos ajustados de cada universidad en el total del sistema universitario, teniendo en cuenta las diferencias de costos salariales de las universidades derivadas de los adicionales por zona y doctorado, mediante dos coeficientes adicionales que determinen el aumento del gasto de cada institución derivado del pago de estos conceptos.

¹⁴ Exceptuando la UTN que según el AP 508/2004 que indica que por su dispersión geográfica se tomará una división de sus unidades académicas por regiones de CEPRES, a fin de no provocar distorsiones importantes, se utilizará como coeficiente máximo el de la Universidad que actualmente posee el mayor índice de ajuste.

¹⁵ Los alumnos de otros niveles educativos no son computados, a los fines del cálculo en este índice de actividad académica.

En el caso del adicional por antigüedad, se incorporaría un tercer coeficiente que refleje el mayor o menor gasto en personal con respecto al promedio del sistema universitario (AP 690/2009). Para este cálculo, además, se toma el gasto en personal docente, universitario y preuniversitario en actividad o con licencia con goce de sueldo (no se consideran las becas, las pasantías y ad honorem), declarado en RHUN, en el mes de noviembre del año anterior, financiado con fondos del Tesoro Nacional, de los adicionales por zona desfavorable, antigüedad, doctorado y maestría. Se consideran sólo las categorías informadas como titular, asociado, adjunto, JTP y ayudante de 1era y de 2da para el nivel universitario y las categorías vigentes en el nivel preuniversitario. Se excluyen contratos, bedeles y otros. Se agrega 24% de contribuciones patronales. Y ese valor se compara respecto de los créditos proyectados por universidad para el año N-1 (Ley de Presupuesto + Créditos Pendientes de incorporación si existieran según datos de la SPU). Para ello se procede a sumar a los alumnos declarados, los alumnos referenciados por índice de Economía de Escala (A. Ref. I.E.E.), los alumnos referenciados por índice de complejidad de Oferta Académica (A. Ref. I.C.O.A.) y alumnos referenciados por índice de Actividad Académica (A. Ref. i.A.A). Obtenido el porcentaje de participación de alumnos ajustados para cada universidad se multiplica por el valor del incremento presupuestario del total del ítem, obteniéndose así el monto presupuestario a percibir por cada Institución.

El Bloque Presupuesto Normativo que se obtiene tras la suma de los conceptos de los siguientes presupuestos normativos:

- Personal Docente (grado y cursos de ingreso): se construye a través de la cantidad de alumno referencial: los inscriptos en primer año ponderados por un factor de deserción más los reinscritos que hayan aprobado dos o más asignaturas o materias en el ciclo lectivo inmediato anterior, considerándose que en promedio todos cursan el 75% de las materias correspondientes al año curricular. Relacionado con el número mínimo de alumnos a atender con un módulo completo, se acuerda que sea de quince (15) y luego, si está por debajo de ese mínimo, se hará la adjudicación en forma proporcional. Determinada a través del modelo la cantidad necesaria de módulos simples para la enseñanza de grado, se procederá de la siguiente manera. En el año 2016, el número de módulo completo se redujo a 7, lo que favoreció a aquellas universidades más pequeñas o fuera del área Metropolitana(AP 978/2016).
- Personal No Docente: determina la remuneración normativa no docente promedio para cada universidad computándose los cargos declarados en el RHUN, correspondientes a la planta del mes de noviembre del año anterior, financiados con fuente del Tesoro Nacional, del personal en actividad y con licencias con goce de sueldos (no se consideran las becas, las pasantías o los cargos ad honorem). Se consideran los sueldos básicos según paritaria nacional, por categoría, por la cantidad de cargos. Se consideran únicamente las categorías 1 a 7 establecidas por el Dto. N° 366/06. Al cálculo anterior se le adicionará un porcentaje de adicionales promedio de la universidad, determinados de acuerdo al siguiente criterio: adicionales aprobados por paritaria nacional para reencasillamiento. Al cálculo anterior se lo dividirá por la cantidad total de cargos. Por último, se incorpora el 24% de contribuciones patronales. A las universidades que registran otro tipo de escalafones se aplicará el promedio del sistema. Según cantidad de alumnos se aplicará una escala de personal administrativo, ciencia y técnica, y asistencial, técnico y profesional, y según los espacios de personal de mantenimiento.
- Personal Superior: se establecen 4 niveles (Rectorado, Facultad/Departamento, Dirección/Unidad Académica y Asentamiento o su-sede) a la cual le corresponderá cierta cantidad de cargos fijos y otros sujetos a la cantidad de alumnos. Se agregará adicionales por antigüedad y título.
- Gastos de Funcionamiento e Inversiones: se adicionará con este destino un monto total que represente el 25% de la suma de los cuatro componentes (Personal Docente, Personal No Docente, Autoridades Superiores y Gastos de Funcionamiento e Inversiones).

- Otros componentes del Presupuesto (Función Salud y Preuniversitarios): función salud se acuerda contemplar únicamente las dependencias de hospitales o denominaciones equivalentes y “de humanos” (no veterinarios) de aquellas universidades que tienen presupuesto de ley aprobado en la función salud. Se deberán contemplar solamente las dotaciones que no se utilizan para la docencia. Una vez obtenido el gasto salarial del RHUN, se adicionará un porcentaje de gastos de funcionamiento de forma tal que los mismos representen el 25% sobre el total del presupuesto. Preuniversitario: se acuerda contemplar únicamente los cargos que prestan servicios en dependencias de niveles preuniversitarios.

El Bloque de Ciencias y Técnica se otorga en función a la categoría de investigadores y la dedicación de cada Profesor, Auxiliar u otros categorizados, independientemente que estén o no cobrando el incentivo. El programa de incentivos a los Docentes-Investigadores define una matriz que relaciona las dedicaciones docentes con las categorías. Con dicha matriz se determinan, con valor de índice, los montos por incentivo que cobra cada docente investigador.

$$Fd = (Ci,j * Ai,j)$$

Siendo: Ci,j = cantidad de docentes (i: categoría, j: dedicación) y Ai,j = coeficiente de la matriz (i: categoría, j: dedicación).

Finalmente se calcula el valor total del sistema universitario, es decir la sumatoria de Fdt y se obtiene la participación de cada universidad, es decir: Participación $Ui = Fdi / Fdt$. Siendo: Fdi = Factor correspondiente a la Universidad i, y Fdt = Factor total del sistema universitario = Sumatoria de Fdi . Con la participación de cada Universidad multiplicado por el monto total destinado a este ítem, se obtiene el incremento presupuesto correspondiente.

5- ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

En primera instancia, es importante rescatar que el modelo de asignación de presupuesto es un constructo donde participan las universidades nacionales a través del CIN, por lo cual está respetado de cierto modo los intereses de las mismas ya que son pocas las decisiones que debe llevar el equipo técnico de la SPU. En este sentido, es un modelo construido a través de la negociación de las distintas partes teniendo las universidades una influencia relevante a través de los Actos Plenarios del CIN.

Observamos que este modelo de asignación presupuestaria se basa para construir sus índices en los indicadores de alumnos matriculados, alumnos reinscriptos, materias aprobadas, oferta académica, cantidad de personal docente y no docente, cargos superiores y categorías de investigadores. Creemos que predomina en la asignación la cantidad de alumnos¹⁶ en el aula que aprueban los módulos (ingiere directamente en el 45% del 1° bloque y en el 50% del 2° bloque indirectamente ya que dependiendo de la cantidad de alumnos corresponden ciertos cargos) dejando de lado otras posibilidades de indicadores que podrían enriquecer el sistema, centrándose en cierta eficiencia académica que no se traslada necesariamente a una mejor calidad. Sería interesante ver la posibilidad de generar nuevos índices de distribución que atiendan a los indicadores de tasa de titulación aparente, tasa de retención inicial pregrado, profesores de tiempo completo, de igualdad de oportunidades, de producciones científicas, publicaciones y vinculación con la sociedad¹⁷.

¹⁶ Exceptuando la categoría de investigadores.

¹⁷ Para ver la operacionalización de estos indicadores recomendamos el documento realizado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Ecuador. “Reglamento de Aplicación de la Fórmula de distribución de recursos públicos a favor de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. Criterio: Calidad e Incremento de la Calidad” del

Tal vez, estos indicadores se presentan como una perspectiva dirigida al éxito o al logro, sin repercutir en una verdadera mejora de la calidad, pero son indicadores que deberían ser considerados ya que responden de manera más directa a lo que la LES dispone para el sistema universitario. Quedaría discutir cuál sería el verdadero peso de éstos en la distribución presupuestaria, pero deberían ser tenidos en cuenta.

Consideramos que la utilización de los indicadores actuales conlleva una retroalimentación negativa del sistema sin atender a cuestiones más específicas y a los objetivos que la LES dispone en cada uno de sus incisos del artículo 4°, siendo en nuestra opinión que este tipo de modelo distributivo solo favorece a la retención de alumnos dentro de la universidad y no estimula al egreso, la investigación, la extensión, etc.

Otro punto a abordar, consideramos que exceptuando a la UTN no se valoriza realmente (excluyendo la escala salarial) a las universidades fuera de áreas metropolitanas que presentan características particulares por la distribución de su población que debería ser considerado relevante ya que un estímulo a las mismas sería un fortalecimiento de la federalización de nuestro país de la igualdad de oportunidades. Consideramos importante estimular la consolidación de universidades en las distintas regiones por fuera de los tres grandes conglomerados (Córdoba, Rosario y Buenos Aires), que representan en el 2017 el 46% del presupuesto transferido a las universidades, sin contar los diversos programas (ver Anexo II, al final).

Sobre este punto, al analizar los presupuesto del 2014 al 2017 (ver Anexo II) advertimos ciertas universidades habían tenido una reducción en sus porcentajes¹⁸ en el año 2015. Sin indagar en la causa de esta reducción pudimos notar que por las modificaciones realizadas en el 2016 se ha incrementado la asignación a universidades más pequeñas, aunque en ninguno de los casos han recuperado su participación del año 2014.

Por otro lado, observamos una debilidad propia de la lógica del presupuesto ya que se basa en una proyección futura de gastos y es el aspecto que más resonancia social está teniendo actualmente. Al encontrarnos en un momento económico particular en el que surgen fenómenos de inflación, devaluación y reducción del PBI las proyecciones futuras propuestas en la Ley de Presupuesto toman una gran relevancia ya que con ellas se alinearán las asignaciones a las universidades. Si se proyecta una inflación menor en la Ley que la realmente dada surge un desfase en la adquisición real de los recursos de las universidades, hecho que sucedió en los años 2016 al 2018 con una gran notoriedad. Es decir, en este contexto particular a pesar del aumento de las partidas presupuestarias interanual es mayor en valores nominales, en términos reales, es decir, ajustados según inflación, se evidencia que el incremento interanual es menor para cumplir con las expectativas del sistema para esos años, lo que repercute directamente sobre el salario del personal, entre otras cuestiones. Sobre este aspecto no nos hemos detenido particularmente ya que supera al modelo de asignación presupuestaria, pero sí creemos importante mencionarlo ya que es en la debilidad de la lógica del presupuesto la que conlleva esta situación denunciada por las comunidades universitarias.

Finalizando el análisis y retomando la cuestión de la representación de las finalidades del sistema universitario en relación al presupuesto consideramos importante destacar que se evidencia una reducción de la autonomía de las universidades en dos de sus tres grandes finalidades: investigación y extensión. Como hemos mencionado anteriormente, el presupuesto se basa principalmente en las demandas e indicadores referidos a la docencia de grado y pregrado pero atiende mínimamente a la investigación (solo un 5% según categorías de investigador) sin fomentar la realización real de investigaciones sino solamente la categorización del personal. En cuanto a la extensión, aunque también está presente en la investigación, las universidades dependen enteramente de los programas otorgados por el ministerio o las negociaciones que puedan realizar con otros sectores del estado o privados. Consideramos que en Argentina estos dos pilares de la vida universitaria no son los más fortalecidos, pero deberían ser impulsados ya que su

30 de agosto de 2017, y de Jorge Durán Encalada y Beatriz Anzaldo Campos "Propuesta de un Modelo para la Asignación y Distribución de Recursos Financieros para Universidades Públicas".

¹⁸ Catamarca, Sur, Entre Ríos, La Rioja, General San Martín, Jujuy, La Pampa, Quilmes, Formosa, General Sarmiento.

injerencia en el crecimiento y en la calidad universitaria es sumamente importante y significativa en el quehacer académico universitario. Creemos que sería interesante que haya partidas presupuestarias que alienten estos dos ámbitos otorgándole una verdadera autonomía a las universidades siendo ellas las que puedan incentivar sus propias investigaciones, transferencias y extensión a la sociedad, nutriendo y retroalimentándose con el pilar docente, con el campo científico nacional y con la sociedad en sí misma como indica el artículo 4° de la LES, y no depender solamente de los intereses de aquellos que puedan otorgarles una inversión.

6- CONCLUSIÓN

El sistema universitario público nacional posee una propia complejidad, que su financiamiento es instrumentado casi exclusivamente por las transferencias del Tesoro Nacional. Es importante destacar la participación del CIN en la creación del modelo de asignación, lo que asegura una cierta representatividad de cada región y universidad, entendiendo que cada una abogará por sus intereses regionales y particulares. Pero consideramos que el modelo actual de asignación no responde realmente a las exigencias estipuladas por la Ley de Educación Superior ya que se centra principalmente en la función docente universitaria, particularmente en la cantidad de alumnos cursantes (o que aprueban módulos que no necesariamente es igual a egresados profesionales).

Consideramos que sería interesante agregar otros indicadores que no solo permitan fomentar las otras dos funciones históricamente abnegadas (investigación y extensión) sino que también fomenten y garanticen la calidad educativa, la generación de profesionales (tasa de egreso), la igualdad de derechos (tanto en alumnos como en el personal universitario), etc. Reiterando nuestra preocupación por la autonomía universitaria en las funciones de investigación y extensión, aseguradas en la Ley de Educación Superior, ya que éstas permiten el crecimiento, consolidación y mejoramiento académico de las universidades, repercutiendo directamente en su función docente (mejora de la calidad, crecimiento profesional de sus docentes, ampliación de su campo disciplinar, mayor inserción social).

Referencias bibliográficas

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (2016). *Modelo de Asignación Presupuestaria. Texto Unificado*. Buenos Aires: CIN.

CONTRERAS, J. R., DOULIÁN, N. y MEDALLA ARAYA, A. (2017). Mecanismos de asignación de recursos públicos a los Sistemas de Educación Superior. Análisis comparativo entre Chile y Argentina. VI Congreso de Estudios Comparados en Educación. Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Ciudad de Buenos Aires, 6-8 de septiembre.

DOBERTI, J. I. (2016). Los Modelos de Asignación Presupuestaria entre las Universidades Nacionales en el Período 1992-2016: Origen, Desarrollo y Perspectivas. Simposio Argentino sobre Economía de la Educación. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación, Ciudad de Buenos Aires, 10 - 11 de agosto.

MALLO, P., MORETTINI, M. y HAMMOND, F. (2010). Análisis Estadístico del Presupuesto destinado al Sistema de Educación Superior Argentino desde la realidad Presupuestaria de la Universidad Nacional de Mar del Plata. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata, 8-10 de diciembre.

MORDUCHOWICZ, A. (2002). *El Financiamiento Educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

VERA, A. Y MEZZADRA, F. (2005). *Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial*. Buenos Aires: CIPPEC.

VILLEGAS H. B. (2000): *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Fuentes electrónicas:

Leyes de presupuestos: <https://www.minhacienda.gov.ar/onp/presupuestos/presupuestos> (Consultado 12/11/2018)

Acuerdos Plenarios del CIN: <http://www.cin.edu.ar/archivo.php> (Consultado 12/11/2018)

8- ANEXOS

Anexo I - Ponderadores por Carreras/Disciplinas

01. Medicina 2,7202
02. Veterinaria 2,4042
03. Odontología 2,3223
04. Agronomía 2,0438
05. Farmacia, Bioquímica y Biología 1,9490
06. Ingeniería 1,9236
07. Arquitectura 1,7518
08. Ciencias Exactas y Naturales 1,6263
09. Artes 1,4921
10. Psicología 1,3285
11. Ciencias Sociales 1,2551
12. Ciencias Económicas 1,1937
13. Humanidades 1,0137
14. Derecho 1,0000
- Terciarios 0,9000
- Inicial, Primario y Medio 0,8000

Anexo II - Distribución porcentual del presupuesto universitario comparativo de los años 2014-2017

Universidad	2014	2015	2016	2017
Buenos Aires	17,6682634	17,361894	17,1129384	17,5145555
Córdoba	5,20966192	6,97689315	6,91636732	6,94350716
La Plata	1,76184222	6,89232333	6,80016749	6,85107711
Tecnológica	0,98008491	6,86881013	6,8805693	6,50671881
Rosario	1,07858504	5,17482713	5,09708138	5,02426157
Tucumán	0,86144516	4,97805989	4,91289917	4,65484311
Cuyo	5,03327001	4,01529484	4,04547713	3,95378614
San Juan	1,22107553	3,06989034	3,04636243	2,89241559
Nordeste	1,27306497	2,96250725	2,92629684	2,81629566
Litoral	1,69722761	2,68840326	2,65968413	2,58308358
Comahue	6,82298553	2,32476514	2,31483414	2,23759621
Mar del Plata	1,54574026	2,16414529	2,16089704	2,099631
Sur	1,02333377	2,03702277	2,02145236	1,9452179
La Patagonia San Juan Bosco	1,89183895	1,88072464	1,86236935	1,77492721
San Luis	1,1686975	1,77476055	1,7833769	1,74331807

Salta	1,0460231	1,72775063	1,74015129	1,69509707
Río Cuarto	1,26724366	1,69218773	1,66858189	1,59241491
Misiones	1,41839471	1,59164367	1,58930842	1,56444737
La Matanza	2,1525664	1,37595331	1,4224546	1,5318121
Centro	6,95096725	1,5654797	1,5674802	1,5315921
Lomas de Zamora	1,5898908	1,42868158	1,43486832	1,39042446
Catamarca	7,0459934	1,37594477	1,3822967	1,35202025
Luján	1,35131778	1,29177998	1,32695502	1,32233229
Entre Ríos	4,04221316	1,28096779	1,28269073	1,29074218
La Rioja	1,73093822	1,1410365	1,22978652	1,2686273
General San Martín	2,97953254	1,06843369	1,05359915	1,25876731
Jujuy	2,33442607	1,21903804	1,22764861	1,22472229
La Pampa	2,03630071	1,16480415	1,16271127	1,12363063
Instituto Universitario Nacional del Arte	0,60099842	1,06595888	1,07996352	1,05813667
Santiago del Estero	1,04426067	1,03044811	1,03772323	1,03267547
La Patagonia Austral	0,85777235	0,97843851	0,98468672	0,99489554
Quilmes	1,27189476	0,87510026	0,89123571	0,88734117
Formosa	3,05910828	0,8675306	0,89580333	0,83804584
Río Negro	0,50074182	0,64168333	0,67216882	0,75199779
Tres de Febrero	0,60259466	0,61951516	0,63301039	0,70640109
Lanús	0,62021752	0,66503689	0,69475891	0,70284642
General Sarmiento	2,70193594	0,60896446	0,64415973	0,6762042
Villa María	N/C	0,55594413	0,5742873	0,58400341
Arturo Jauretche	0,17248699	0,41909375	0,41312386	0,50161726
Noroeste	0,32673538	0,46697418	0,46037781	0,48833489
Tierra del Fuego	0,28011914	0,31473167	0,37309421	0,42027749
Chilecito	0,54745379	0,39326286	0,40686947	0,41099595
Avellaneda	0,39508908	0,27639212	0,3370388	0,35948451
Moreno	0,3117756	0,28723803	0,29428062	0,33038439
Chaco Austral	0,24466061	0,30857148	0,31048784	0,32977706
José Clemente Paz	N/C	0,17664057	0,28472561	0,24874217
Hurlingham	0,14809998	N/C	0,01003705	0,20430259
Del Oeste	0,26832668	0,20807223	0,20460853	0,18741177
Pedagógica Nacional	N/C	N/C	N/C	0,1400639
Villa Mercedes	0,1971164	0,14637954	0,14817837	0,12294116
Rafaela	N/C	N/C	0,01003705	0,10255535
San Antonio de Areco	N/C	N/C	N/C	0,06805792
Comechingones	N/C	N/C	N/C	0,04982384
Alto Uruguay	N/C	N/C	0,01003705	0,0420918
Guillermo Brown	N/C	N/C	N/C	0,03636274
Scalabrini Ortiz	N/C	N/C	N/C	0,03636274

Fecha de recepción: 18-2-2019

Fecha de aceptación: 11-11-2019