

**Financiamiento de la universidad. Aportes para el debate. Raquel San Martín (Editora)-Universidad de Palermo. Colección de Educación Superior- Cátedra UNESCO-UNU: “Historia y Futuro de la Universidad” (UP).(Buenos Aires, 2012)**

Por: María Dolores Zagaglia

UNTREF

doloreszag@gmail.com

El libro consta de seis capítulos los cuales resultan del trabajo de distintos expertos que han investigado sobre la temática del financiamiento de la educación superior en general y el caso de Argentina, en particular. Cada uno de los artículos ha sido escrito especialmente para este volumen y abordan la temática desde diferentes perspectivas.

El prólogo está a cargo de la editora, Raquel San Martín, quien afirma que en Argentina, como en otros países de América Latina el financiamiento de la educación superior es uno de los temas que menos interés provoca cuando se aborda el análisis de este nivel educativo. Se lo considera desde una óptica eminentemente económica y en general, no se advierte que el financiamiento de las universidades hace posible el cumplimiento de sus actividades y que su análisis suele dejar al descubierto temas estructurales aún no resueltos en su funcionamiento.

Es por ello que la elección del tema del financiamiento de la universidad, que da título al libro, pretende hacer un aporte en esta línea y abrir una camino en la temática que en otros países se encuentra con un mayor grado de avance que en nuestro medio. La escasa producción académica sobre la cuestión del financiamiento de la educación superior en Argentina, es un síntoma de ello.

Tres de los trabajos presentados en el libro abordan el tema de la evolución del financiamiento universitario argentino en las últimas décadas.

En el capítulo: *“Financiamiento universitario y calidad: luces y sombras en veinte años*

*de políticas públicas en la Argentina*”, Ana García de Fanelli, centra su análisis en las políticas de financiamiento de los noventa y las primera década del milenio y las relaciona con la mejora de la calidad universitaria.

A través de distintos indicadores de su propia producción, la autora muestra que en los últimos diez años el aumento de los recursos presupuestarios para las universidades nacionales y el amesetamiento de la matrícula han brindado una oportunidad excepcional para lograr objetivos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza a estudiantes y graduados. Sin embargo, la mayor parte de ese incremento se ha destinado a aumentos en los salarios docentes. Este hecho, si bien se señala como muy positivo, no garantiza por sí solo que la calidad de la enseñanza y la investigación realmente mejoren. Hay otros elementos dentro de la carrera docente que actúan como incentivos y recompensas a la profesión, se citan, entre otros, la movilidad ocupacional ascendente, las condiciones generales de trabajo, la posibilidad de dedicación a la investigación, al planeamiento curricular y a las tutorías de los alumnos.

Esta cuestión permite a Ana Fanelli incursionar en el interesante tema de la relación entre financiamiento y calidad. Para ello, describe diferentes mecanismos para asignar los recursos presupuestarios que se pusieron en marcha en la década del 2000, que apuntan directamente al mejoramiento de la calidad institucional, los cuales buscaron sustituir la distribución histórica de los recursos públicos a las universidades. Se trata de los contratos programa establecidos, a modo de casos pilotos, en tres universidades nacionales y los programas de mejoramiento de las carreras reguladas por el Estado. Si bien se señala que el primer mecanismo no ha avanzado en la medida esperada, el segundo ha tenido efectos positivos sobre las carreras que se han acreditado.

El trabajo concluye que más allá de los logros alcanzados, en el nuevo milenio, por el aumento del presupuesto y la aplicación de mecanismos para mejorar la calidad, quedan aún cuestiones pendientes en la agenda universitaria, tales como, la formación académica de los estudiantes que ingresan a la universidad, el ajuste entre las carreras seleccionadas por los jóvenes y las necesidades del mercado de trabajo, profesional y científico y el fortalecimiento del nivel de posgrado.

En el trabajo *“La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes”*, Juan Carlos Del Bello, recorre a partir de un pormenorizado análisis de datos y estadísticas la evolución del financiamiento universitario argentino en la última década. Destaca también, como el trabajo mencionado anteriormente, que la mejora en el presupuesto universitario a partir del año 2003 fue destinada, fundamentalmente, al incremento de los salarios docentes y no docentes, quedando sin modificar sustantivamente la tasa de inversión en el sector.

El autor analiza como se realiza la distribución secundaria del presupuesto global de cada año entre las instituciones universitarias, la cual se efectúa bajo la modalidad de “presupuesto negociado”, es decir que los recursos se distribuyen sobre una base histórica que resulta de la negociación política y no en función de indicadores objetivos. Si bien remarca los sucesivos intentos, desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPE) y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), por propiciar la utilización de diversos modelos normativos y pautas para la asignación de recursos a las universidades de manera objetiva, esto continúa siendo “una asignatura pendiente”. En este sentido, en el trabajo se efectúa una descripción detallada de los programas implementados para lograr una asignación de recursos en base a criterios más objetivos.

Resulta interesante, el tema que introduce Del Bello, respecto al financiamiento de las inversiones y de programas de investigación y desarrollo en las universidades que se realizan desde otras áreas del gobierno nacional, los cuales deberían ser contabilizados como parte de los recursos destinados a la educación superior, aspecto que no siempre se tiene en cuenta en los análisis sobre la temática. En cuanto a obras de infraestructura física, se cita el Programa de Desarrollo de Infraestructura Universitaria (PDIU) del Ministerio de Planificación Federal y el Plan Federal de Infraestructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se remarca lo significativo que resultan los aportes del CONICET y de la ANPCYT en el financiamiento de proyectos y actividades de Investigación y Desarrollo (IyD) en las universidades.

La importancia de asegurar la inclusión de los estudiantes de bajos ingresos en las universidades, es una cuestión relevante en el análisis del financiamiento estatal, por eso el autor destina un apartado del trabajo a este tema. Señala que el sistema de becas universitarias ha tenido un marcado avance en los últimos años, aunque los fondos

destinados a este fin resultan insuficientes para lograr la “igualdad de oportunidades”.

Adriana Broto, en su trabajo titulado *“Financiamiento y políticas públicas para las universidades nacionales en el período 2003-2011”*, destaca en el mismo sentido que se presenta en los trabajos de Ana Fanelli y Juan Carlos Del Bello, que en el período considerado el presupuesto universitario ha tenido un notable crecimiento, brindando entonces, una oportunidad para mejorar la calidad de los programas académicos e institucionales. Sin embargo, también señala que el destino de este incremento de recursos ha sido, fundamentalmente, para la recuperación de los salarios docentes y no docentes. A pesar de ello, remarca y analiza en forma detallada, los importantes logros alcanzados en materia de programas para mejorar la inversión en el sector ya sea en lo que hace a la infraestructura física, a la investigación y calidad institucional, como así también los programas de becas para facilitar el acceso a la universidad de alumnos de escasos recursos económicos.

La autora dedica especial atención a los mecanismos puestos en práctica para asignar fondos a través de los contratos programa, a los que define como “un espacio continuo de concertación entre el Estado y las universidades”. Señala que las evaluaciones de impacto de estas políticas son preliminares, sin embargo a priori puede afirmarse que están dando buenos resultados en cuanto a los objetivos de mejora planteados por las instituciones y se los considera como herramientas eficaces para relacionar financiamiento y calidad. Esto lleva a la autora a afirmar que, en el mediano plazo, todas las asignaciones específicas deberían “canalizarse mediante un único contrato programa con cada institución, a través del cual se articulen las distintas acciones a desarrollar”

Siguiendo con la temática del financiamiento universitario, pero con una perspectiva diferente a los tres trabajos anteriores, Matías Popovsky, desde un enfoque teórico económico, analiza las opciones que se le presentan a una sociedad ante la problemática del financiamiento de la educación superior.

El autor, en su trabajo: *“La educación nunca es gratuita. Alternativas para el financiamiento de la educación superior y sus implicancias”*, plantea la dicotomía entre educación paga versus educación gratuita, afirmando que “la educación nunca es

gratuita” (alguien la paga). El eje de la discusión se centra sobre quién asume los costos de la educación superior, las alternativas son varias y puede darse una combinación entre cada una de ellas: el gobierno, las familias, los estudiantes u otras fuentes de financiamiento. Concluye, que el sistema más eficiente es aquél en el cual los costos se coparticipan entre los diversos actores intervinientes y que es necesaria la coexistencia de todas las opciones y modelos de financiamiento, de manera tal que permitan crear incentivos económicos para la mejora permanente de la educación superior.

Popovsky plantea la pregunta, si en la alternativa de que los alumnos paguen sus estudios universitarios, este financiamiento debe luego ser reembolsado. Señala que en este caso, deberían existir opciones a través de las cuáles los estudiantes, una vez graduados e insertos en el mercado laboral, cancelen las deudas y compromisos generados, devolviendo total o parcialmente el costo de sus estudios. Una cuestión interesante para analizar, según el autor, es la de los propios alumnos que pagan por los estudios de otros estudiantes. Tal es el caso de las becas en universidades privadas que se financian a partir de los aranceles que se cobra a los estudiantes que están en condiciones de pagar. A su vez, las actividades de extensión, investigación, publicaciones y acciones sociales que realizan las universidades privadas son también financiadas con los aranceles que pagan los alumnos. Si bien, en los últimos años, las universidades privadas han incrementado sus fuentes de financiamiento para proyectos de investigación provenientes del Estado, a través de programas de IyD sobre una base competitiva en la cual se evalúa la calidad y potencial de los proyectos presentados, la principal fuente de financiamiento para esta área continúa siendo el pago de aranceles por parte de los estudiantes.

En el artículo “*Financiamiento, educación y subjetividad*”, con un enfoque desde el análisis de la teoría económica y de la antropología, Diego Santori, indaga los efectos que los sistemas de financiamiento pueden tener en los sujetos. Para ello se basa en la lógica del discurso, acerca del financiamiento de la educación superior, contenida en la propuesta desarrollada por FIEL en el libro *Una educación para el siglo XXI* (2000).

El autor, con una perspectiva innovadora en estudios de estas características, analiza bajo los supuestos de la ciencia económica (fundamentalmente de la economía

neoclásica) y de la antropología “la serie de tecnologías orientadas a la creación de condiciones para la producción de respuestas racionales en educación superior”, que se presentan en el trabajo en discusión.

La introducción de términos como eficiencia, racionalidad económica, costo-beneficio, competencia, optimización de recursos, oferta y demanda entre otros, surgen del análisis de las propuestas de FIEL y llevan al autor a concluir, que en un esquema de esta naturaleza los alumnos como sujetos racionales deben competir por acceder a las carreras mejor remuneradas en el mercado. Para ello, también compiten por ingresar a las mejores universidades, con las más altas calificaciones para conseguir préstamos que les permitan financiar los aranceles. A su vez, esto genera competencia entre las escuelas secundarias y también entre las universidades para atraer a los mejores alumnos. Una propuesta de estas características pone de relieve que el diagnóstico y diseño de políticas de educación superior, bajo los principios de la teoría económica neoclásica, afectan la administración de los recursos disponibles y también el modo de relacionarse de los sujetos intervinientes consigo mismos y con otros, basado en la maximización del beneficio individual.

Para Santori, el desafío es realizar este tipo de análisis crítico sobre propuestas que no se presentan tan evidentes en esos aspectos, pero que detrás de las recomendaciones técnicas se encuentran subyacentes la revisión del sujeto, sus comportamientos y modos de relacionamiento.

La expansión del sector universitario privado en América Latina es objeto de tratamiento en el trabajo de Marcelo Rabossi: “*Fondos complementarios a los recursos públicos: el financiamiento universitario privado en Chile, Argentina y El Salvador*”. Analiza exhaustivamente y a partir de la presentación de tres casos, las distintas dinámicas que explican la expansión del sector universitario privado y su financiamiento. Luego del planteo del marco teórico, en el cual se inserta el trabajo, realiza el ejercicio comparativo con las características que presenta el sector en cada uno de los países seleccionados, marcándose en cada caso el entorno y la lógica sobre la cual los países expandieron el sistema universitario privado.

El caso chileno está caracterizado como el modelo de educación superior “mas privatizado de la región y tal vez del mundo”. En cuanto al sistema de financiamiento, la distribución de fondos públicos a las universidades privadas es una característica del sistema educativo de Chile, ya sea a través de aportes directos y por lo cual tienen un tratamiento similar a las universidades públicas, como también por medio de subsidios a la demanda o con becas y créditos a tasas subsidiadas. Además, para un grupo definido de universidades se destinan fondos con características de contratos, son recursos concursables para la realización de proyectos de investigación. Se destaca que los recursos públicos solo representan el 20% del total del financiamiento al sistema universitario, el resto proviene principalmente del cobro de aranceles, aún en las universidades públicas.

Para el caso argentino, se señala que el sector universitario estatal es el que presenta la mayor demanda, aunque con un amesetamiento de la matrícula en la última década, a la vez que se está produciendo un incremento en la demanda por educación superior privada. En lo que respecta al sistema de financiamiento universitario privado es mucho más simple que el chileno, ya que en Argentina la principal fuente de recursos proviene del pago de los aranceles de los alumnos, no existe financiamiento público a las universidades privadas de manera directa, ni tampoco a través de créditos subsidiados o becas a los estudiantes.

En El Salvador el financiamiento de las universidades privadas proviene, fundamentalmente, de los aranceles y si bien no reciben financiamiento estatal pueden beneficiarse de los fondos públicos a través del mercado de crédito. En este país- como ocurre también en Chile- la educación universitaria pública no es gratuita.

Este interesante análisis comparado, permite a Rabossi concluir que en los tres países analizados a pesar de las diferencias en los sistemas de financiamiento de las universidades privadas, el denominador común es que la expansión de este sector se coordina desde la demanda y a través del sistema de precios. Esto se explica por el hecho de que en este tipo de universidades la mayor parte de los ingresos proviene del cobro de los aranceles a los estudiantes.

El autor deja planteada la necesidad de analizar un cambio de paradigma en el sistema del financiamiento universitario argentino, que propicie una mayor apertura de fondos públicos hacia el sector privado de manera competitiva, lo cual a su entender, probablemente” redundaría en una distribución mas eficiente y equitativa de los recursos públicos y privados”.

A modo de reflexión final puede afirmarse que los trabajos contenidos en este libro contribuyen, sin duda, a llenar un vacío en la discusión sobre el financiamiento de la universidad en la Argentina. En conjunto, los seis artículos, a la vez que tienden un puente entre especialistas de diversas disciplinas, estimulan el debate e invitan a profundizar el análisis sobre los desafíos que presenta la asignación de recursos a largo plazo en la educación superior para instituciones públicas y privadas.