

Asociación Argentina de Economía Política

XLII Reunión Anual

Universidad Nacional del Sur

**“El encuadre normativo económico-financiero de las
Universidades Nacionales durante los 50 años de vida de la
AAEP”**

**Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)**

**Bahía Blanca
Noviembre, 2007**

El encuadre normativo económico-financiero de las Universidades Nacionales durante los 50 años de vida de la AAEP

Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)

Resumen

En la presente nota de efectúa una revisión del encuadre normativo de la legislación nacional que durante los últimos cincuenta años ha normado el régimen económico-financiero de las universidades nacionales. La justificación casi obvia de esta revisión es que resulta altamente oportuna, en primer lugar, por su estrecha ligazón con la vida de nuestra Asociación Argentina de Economía Política, que este año cumple precisamente su “cincuentenario”, recordando que nuestra AAEP, en su intento de aportar al progreso de los estudios en economía y su difusión, ha basado su accionar en gran medida sobre el aporte económico e intelectual que año tras año con no poco esfuerzo financiero han brindado las universidades nacionales; y, desde el punto de vista de la política educativa, porque luego de la sanción en 2006 de la nueva Ley N° 26.206 de Educación Nacional, el debate sobre los lineamientos de una nueva Ley de Educación Superior se ha reabierto. La nota concluye con una propuesta sobre hacia donde debería orientarse el nuevo debate, en aras de mejorar el nivel educativo y científico de nuestras UUNN.

Palabras clave: Economía de la Educación Universitaria, Financiamiento Universitario, Universidades Nacionales.

Código JEL: I12

Abstract

The paper makes a revision of the legal frame, ruled by the national legislation during the last fifty years, dealing with the financial support of National Universities. An obvious justification for this revision is that it is highly opportune; first, due to its linkage with the life of our Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), which “fiftieth anniversary” is commemorated this year, recalling that our AAEP, on its attempt to contribute to the progress of the economic studies and its diffusion, has based his action on the economic and intellectual contribution, with no little effort, of our national universities; and, from the point of view of higher education policy, because since 2006 with the new Law N° 26,206 of National Education, the debate dealing with the future Higher Education Law has been reopened. The note concludes with a proposal on how the new debate should have to be oriented for the sake of improving the educative and scientific level of our public universities.

Key words: Higher Education Economics, Public Universities Financial Support, National Universities.

JEL Code: I12

El encuadre normativo económico-financiero de las Universidades Nacionales durante los 50 años de vida de la AAEP (*)

Horacio L. P. Piffano
(Universidad Nacional de La Plata)
piffano@fibertel.com.ar
Marzo, 2007

1. Introducción

El objetivo de esta nota es efectuar una revisión del encuadre normativo que estableciera en el pasado y establece en el presente la legislación nacional que durante los últimos cincuenta años – en rigor, desde 1957 en adelante - ha normado el régimen económico-financiero de las universidades nacionales de nuestro país (UUNN). Adicionalmente, pasar revista del anteproyecto elaborado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) al momento en que el Poder Ejecutivo Nacional preparara su propio anteproyecto (1993), que luego enviaría al Congreso de la Nación, institución que finalmente sanciona en 1995 la Ley Nº 24.521 que estableció el último régimen económico-financiero que aún continúa vigente. Finalmente, una breve referencia sobre posibles mejoras en materia de asignación de recursos a las UUNN y las perspectivas abiertas hoy y hacia futuro respecto al probable nuevo ordenamiento que comenzará este año a elaborarse en el Gobierno nacional.

La justificación casi obvia de esta revisión es que resulta altamente oportuna, en primer lugar, por su estrecha ligazón con la vida de nuestra Asociación Argentina de Economía Política, que este año cumple precisamente su “cincuentenario” y, desde el punto de vista de la política educativa, porque luego de la sanción en 2006 de la nueva Ley Nº 26.206 de Educación Nacional, el debate sobre los lineamientos de una nueva Ley de Educación Superior se ha reabierto.

Cabe recordar que nuestra AAEP, en su intento de aportar al progreso de los estudios en economía y su difusión, ha basado su accionar en gran medida sobre el aporte económico e intelectual que año tras año, con no poco esfuerzo, han brindado las universidades nacionales, a través de las respectivas Facultades de Ciencias Económicas y Departamentos de Economía. Ha sido muy recientemente, durante los últimos años de vida de la Institución, que las Universidades Privadas se han sumado decididamente también a participar en este valioso aporte, aunque las universidades públicas mantienen una importante participación en el total de la oferta educativa universitaria. Por tal motivo, la forma en que el Estado defina la política de financiamiento de las universidades públicas, seguirá teniendo sin duda su impacto en el desarrollo futuro de nuestra Asociación.

(*) Este trabajo se realizó con el aporte del PICT 2002, No 02-11297.

2. Principios generales y aspectos financieros particulares de la legislación nacional

Si bien al aporte del Tesoro Nacional ha constituido básicamente el gran soporte financiero de las UUNN, otras fuentes de recursos han sido reconocidas y exploradas a lo largo del medio siglo por las casas de estudios superiores. En particular, a partir de los años ochenta y noventa, debido a la aguda estrechez de recursos de financiamiento enfrentada por las universidades, se han planteado iniciativas reformadoras y realimentado el debate sobre las fuentes de financiamiento, que por muchas décadas ha estado muy particularmente centrado en la defensa del subsidio estatal y la lucha por mayor presupuesto. Este debate ha quedado prácticamente paralizado u opacado, salvo algunas pocas exteriorizaciones, luego de la crisis de 2001; pero al presente parece revivir en la agenda del gobierno y de la comunidad universitaria. Es claro que cualquiera fuere la iniciativa tendiente a mejorar o introducir reformas en el sistema de financiamiento de la educación universitaria, y más aún si ésta conlleva la creación de fuentes de financiamiento alternativas al aporte público, así como modificaciones en las disposiciones que regularan su “declamada” autarquía y autonomía financiera y académica, difícilmente podrán desconocerse los antecedentes históricos y de orden político que definieran los encuadres jurídicos que se sucedieran, al menos desde 1957 en adelante.

Una revisión de los principios generales declarados por las sucesivas leyes que han regido el accionar de las UUNN durante los últimos cincuenta años, permite sin dudas afirmar que el principio básico o pilar rector del ordenamiento jurídico de las mismas ha sido el declarar la autonomía académica y la autarquía administrativa, económica y financiera de dichas instituciones.

La autonomía universitaria, sin embargo, ha enfrentado siempre restricciones de diversa índole. En particular, su fuerte dependencia de los aportes del tesoro, que históricamente en forma discrecional han dispuesto los sucesivos gobiernos de turno, tornando vulnerable las posibilidades de un desarrollo independiente, sustentable y verdaderamente autónomo de las casas de estudio. En segundo lugar, porque la propia normativa regulatoria ha establecido en muchos de los regímenes restricciones formales, en particular referidas a la gestión financiera y presupuestaria de estos entes.

Así, respecto a la autonomía académica y la autarquía financiera, las leyes N^{os} 17.245 (1967), 20.654 (1974), 23.569 (1988), 22.207 (1976) y 24.521 (1995) la enuncian expresamente al declarar que las UUNN constituyen personas jurídicas de carácter público que gozan de tales atributos. Asimismo, otras disposiciones dictadas con carácter provisorio, fruto de las vicisitudes político-institucionales vividas en el país, regularon el régimen financiero con carácter limitado en el tiempo hasta tanto se dictaran disposiciones definitivas con igual reconocimiento; ellas fueron los casos del Decreto-Ley N^o 7.361 (1957), la Ley N^o 23.151 (1984) y la Ley N^o 23.068 (1984) que derogara a la Ley N^o 22.207 (1976).

En la revisión que se presenta a continuación, se intenta particularmente ubicar los aspectos relevantes que las aludidas disposiciones consideran con relación a las fuentes de financiamiento, que junto a las normas que regulan la gestión económico-financiera de estos entes, permitirá calificar la validez del principio declarado de autonomía y autarquía financiera conferida. En particular, se indaga sobre:

- 1) La modalidad adoptada para definir las posibles fuentes de financiamiento
- 2) La enumeración explícita de los recursos de financiamiento
- 3) El encuadre regulatorio de la gestión de los recursos
- 4) Los criterios de asignación del aporte público

3. La modalidad adoptada para definir las posibles fuentes de financiamiento

Un rasgo característico de todos los ordenamientos legales, es el declarar la existencia de dos tipos de fuentes de financiamiento de las UUNN: los aportes del Tesoro Nacional, vía presupuesto público nacional, y los recursos propios de los entes.

La primera diferencia encontrada se refiere a la forma en que ambas fuentes de financiamiento son enunciadas y los tipos de recursos propios previstos. Con respecto a las fuentes, en algunos casos, ambos - aportes del Tesoro y recursos propios - se separan en dos apartados o artículos diferentes, en tanto en otros se los enuncia correlativamente dentro de un mismo artículo. Pero un punto a resaltar, independientemente de las formas o, en todo caso, la razón de su separación, es que en la mayoría de las leyes, los recursos propios, junto a las economías que se realizan cada año de los aportes del Tesoro Nacional, son declarados con destino exclusivo al Fondo Universitario, para el cual usualmente los ordenamientos establecieron cláusulas restrictivas respecto a su destino o aplicación.

4. La enumeración explícita de los recursos de financiamiento propios de la UUNN

a) El Aporte del Tesoro Nacional

Los Aportes del Tesoro Nacional – sea mediante la fijación de créditos presupuestarios directos por tipo de gasto referidos a cada universidad o mediante transferencias en bloque a estos entes – ha sido el recurso por excelencia del esquema de financiamiento de las UUNN reconocido en todas las leyes de los últimos 50 años. Esta fuente de financiamiento siempre ocupó el primer lugar en la lista de recursos, adoptando diferentes formas pero de contenido sustancial similares.

El Decreto-Ley N° 7.361/57 (Art. 2º, inc. 1º) establece como recursos de la UUNN “las sumas que se asignen en el presupuesto general de la Nación, ya sea con

cargo a rentas generales o con el producido de los impuestos nacionales u otros recursos que se afecten especialmente”. Asimismo, el Art. 2º, inc. 2º, agrega “los créditos que se incluyan a su favor en el plan de trabajos públicos”.

La Ley Nº 17.245/67 estableció este aporte en su Art. 104, a), como “la contribución del Tesoro Nacional”. Similar disposición es la establecida en la Ley Nº 20.654/74, en su Art. 46, a), como “aportes del Tesoro Nacional”. La Ley Nº 22.207/76 por su parte, se refiere a “la contribución anual del Tesoro Nacional”.

La Ley Nº 23.151/84 en su Art. 3º, a) y b), adoptó el mismo tipo de enunciado que el Decreto-Ley Nº 7.361/57. La Ley Nº 23.569/88, continuó con ese mismo estilo.

La hoy vigente Ley Nº 24.521/95 declara que “corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines”. Pero a diferencia de los ordenamientos previos, establece los criterios básicos a tener en cuenta en el diseño del aporte público, al prever que “Para la distribución de este aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad”, al tiempo de asegurar que “En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales”. Veremos más adelante que similar o parecido tipo de recaudo adoptaron muchas de los regímenes anteriores, en algunos casos bajo la modalidad de fijar o asegurar un piso según los recursos asignados en años previos.

b) Impuestos de afectación específica

El Decreto-Ley Nº 7.361/57 previó, como se indicara, “...el producido de los impuestos nacionales u otros que se afecten específicamente”. En cambio, este tipo de referencia desaparece en los casos de las Leyes Nºs 17.245/67, 20.564/74 y 22.207/76, y es nuevamente reconocido posteriormente en las Leyes Nºs 23.151/84 y 23.569/88. La Ley Nº 24.521/95 no lo contempla explícitamente, aunque puede interpretarse que quede comprendido en la declaración general de la responsabilidad del Gobierno nacional en el financiamiento. De manera que no ha existido un criterio formal permanente en la legislación, aunque en ningún caso esta alternativa ha sido excluida¹.

c) Impuesto especial al graduado

Si bien este recurso puede ser considerado como incluido en las disposiciones referidas en el apartado anterior, merece ser destacado que el Decreto-Ley Nº

¹ El posibilitar la asignación de fondos provenientes de rentas generales de la propia Nación es políticamente diferente al caso de las afectaciones específicas de los impuestos nacionales, dado que la mayoría son coparticipados con las Provincias. Cabe acotar como antecedente más remoto, que la Ley 13.031 (Art. 107, inc. 2º) que rigiera durante la Presidencia de Juan D. Perón a partir de 1947, previó un impuesto a los salarios del 2% con destino a las UUNN, aunque el mismo no fuera finalmente instrumentado.

7.361/67 fue la única disposición legal que contempló explícitamente en forma separada a este recurso. En su Art. 3º, inc 8º, establecía como recurso a “las contribuciones de los egresados de universidades nacionales, en la forma que oportunamente se fije por ley”.

d) Subsidios de otros entes oficiales

En general casi todas las disposiciones contemplan la posibilidad de que las UUNN reciban aportes o subsidios de entes oficiales, como ser Provincias o Municipios. La única excepción a la regla lo constituye la Ley Nº 22.207/76, donde no aparece explícitamente reconocido, aunque ello no implica necesariamente su prohibición, en tanto puede entenderse como encuadrada dentro del enunciado “todo otro recurso que corresponda o pueda crearse” (ver punto k), más adelante).

En la Ley Nº 23.569/88 - Art. 3º, inc. d) – la posibilidad de recibir este tipo de subsidio aparece junto con las donaciones, herencias y legados de los entes privados, recurso que se cita luego en el punto g). La Ley Nº 24.521/95 también se refiere a “...subsidios, contribuciones, herencias,...”.

e) Aranceles universitarios

Tanto el Decreto-Ley Nº 7.361/57 – en su Art. 3º, inc. d) – como la Nº 17.245/67 – en su Art. 105, inc. e) – previeron como recurso propio de las UUNN “los derechos, aranceles o tasas que perciban como retribución de los servicios que presten”. De esta disposición surgía la potestad de establecer un arancel a cargo de los estudiantes por el servicio de grado prestado, así como por otro tipo de servicios a terceros que pudieran ser prestados.²

La sanción de la Ley Nº 20.654/74 marca un cambio en la materia, por cuanto es el primer régimen legal que elimina la posibilidad del arancelamiento. En su Art. 47, inc. c), establece que constituye un recurso de las UUNN “los derechos o tasas que perciba como retribución de los servicios que preste al margen de la enseñanza”. Vale decir, por un lado elimina del enunciado a la palabra “arancel” y, adicionalmente, establece la imposibilidad por exclusión explícita de cobrar ningún tipo de derecho o tasa en el caso del servicio de enseñanza. Para entonces al no acotar la exclusión a la enseñanza de grado, tampoco cabría la posibilidad de arancelar servicios de postgrado, pues se trata naturalmente de un servicio de enseñanza.

² En rigor, la potestad de establecer el pago de aranceles o matrículas a cargo de los estudiantes había estado siempre prevista, aún a posteriori de la Reforma Universitaria de 1918. Inclusive la Ley 13.031 ya citada de 1947, preveía en su Art. 107, inc.3º, “...los ingresos obtenidos por matrículas y otros conceptos universitarios”, generalizándose por otra parte las fuentes de ingresos en el inc. 5º, previendo “...cualquier otro ingreso”. La gratuidad es luego introducida por el gobierno peronista luego de la reforma Constitucional de 1949, recién en 1952 por Decreto Nº 4.493, que suspendió el cobro de aranceles en la enseñanza, incluyendo de hecho a la enseñanza superior. Sin embargo, para entonces en las UUNN “se mantuvo la exigencia de abonar 30 pesos por cada materia aplazada, lo que se entendía como una forma indirecta de arancelamiento” (Mangone y Warley, 1984).

Al sancionarse la Ley N° 22.207/76 se produce un cambio opuesto, ya que en su Art. 66, inc. f) mantiene el enunciado anterior de “los derechos y tasas que perciba por los servicios que presta” y, por si quedaran dudas, agrega en su inciso g) a “los aranceles universitarios”. Asimismo, los artículos 39 y 40 legislaban sobre aranceles y tasas, estableciendo que “respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse con una reglamentación general, dentro de límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales”. La ley no explicita los criterios para establecer esas diferencias en aranceles. “Las universidades podrán disponer la percepción de tasas por la prestación de servicios administrativos” (Art. 39 in fine). Finalmente, con relación a los cursos de postgrado establecía que “Las Universidades Nacionales impartirán, de manera orgánica y sistemática, enseñanzas para graduados, y sus cursos serán arancelados”. El arancelamiento de la enseñanza de grado, no logró sin embargo ser aplicada en la práctica.

La Ley N° 23.068/84 derogó a la Ley N° 22.207/76, retrotrayendo la situación a los Estatutos Universitarios vigentes al 29-07-1966. Esto implicaba la posibilidad de la existencia del arancel, en el caso que algún Estatuto lo hubiera contemplado a la luz de la legislación vigente al momento de su aprobación. Sin embargo, la Ley N° 23.151/84 que estableció el régimen provisorio económico-financiero, los excluyó al retomar los enunciados de la anterior Ley N° 20.654/74. En efecto, en el Art. 3º, inc. g) se establece como recurso a “los derechos o tasas que perciban como retribución de los servicios que presten al margen de la enseñanza”.

El mismo criterio mantiene la Ley N° 23.569/88 en su Art. 3º, inc. g) utilizando un enunciado textualmente similar a las Leyes N°s 20.654/74 y 23.151/84.

La Ley N° 24.521/95 vuelve al criterio de incluir al arancelamiento como posible fuente de recursos, pero estableciendo restricciones en cuanto a su destino, al indicar que “Los recursos adicionales que provienen de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes”.

f) Aranceles por servicios no docentes

Este recurso está previsto en todos los ordenamientos legales sin excepción, de acuerdo a lo anticipado en el apartado anterior.

g) El aporte de instituciones privadas

Todas las leyes contemplan como recurso de las UUNN la posibilidad de recibir donaciones, herencias o legados provenientes de personas o instituciones privadas. No obstante, una diferencia de matiz importante, se refiere a la existencia en algunos ordenamientos que previeron recaudos especiales sobre este tipo de recurso.

El Decreto-Ley N° 7.361/57 establece en su Art. 2º, inc. 4º) como recurso a “los legados y donaciones que reciban de personas o instituciones privadas, los que serán exceptuados de todo impuesto nacional existente o a crearse, tanto para la persona del beneficiario como para la del donante o testador”. Este temperamento se mantuvo en la Ley N° 17.245/67 (Art. 105, inc. c) con el aditamento de “herencias”.

La Ley N° 20.654/74 marca el inicio del establecimiento de recaudos de carácter restrictivo sobre este tipo de recurso. En el Art. 48 establecía que “cuando se trate de herencias, legados, donaciones o cualquier otra liberalidad a favor de la Universidad o de sus unidades académicas u otros organismos que la integren, antes de ser aceptadas por el Consejo Superior debe oírse al destinatario final y analizarse exhaustivamente las condiciones o cargos que puedan imponer los testadores y benefactores, en cuanto a las conveniencias y desventajas que puedan ocasionar a la Universidad y al establecimiento de ésta que ha de recibir el beneficio”. Se establecía asimismo que “iguales recaudos deben adoptarse en los casos de créditos y otras financiaciones, con el fin de mantener libertad e independencia docentes y de investigación”. Y, finalmente, establecía que “En ningún caso se aceptarán liberalidades provenientes de empresas multinacionales”.

Una actitud también precautoria, movida posiblemente por motivaciones ideológicas de índole diferentes, pero finalmente con efectos similares, adoptó la Ley N° 22.207/76 al establecer en su Art. 67 que “en los casos de recursos provenientes, por cualquier título de otras personas e instituciones, las Universidades Nacionales deberán tomar los recaudos para no comprometer, por el hecho de recibirlos, el cumplimiento de las finalidades que les son propias”. Agregaba asimismo que “tratándose de subsidios o contribuciones provenientes de entidades extranjeras, se requiere previamente la aprobación del Ministerio de Cultura y Educación”.

Con el advenimiento del nuevo gobierno constitucional, al sancionarse la Ley N° 23.068/84 que derogó a la Ley N° 22.207/76, en su Art. 6º, inc. k), se estableció que correspondía al Consejo Superior Provisorio “aceptar herencias, legados y donaciones”. Posteriormente, la Ley N° 23.151/84 legisló en la materia adoptando una combinación de enunciados de la Leyes N°s 20.464 y 22.207 al establecer en su Art. 4º que “cuando se trate de herencias, legados o donaciones o cualquier otra liberalidad en favor de la universidad o de sus unidades académicas u otros organismos que la integran, antes de ser aceptadas por el Consejo Superior Provisorio debe oírse al destinatario final y analizarse exhaustivamente las condiciones o cargos que puedan ocasionar el recibir el beneficio de acuerdo con los fines de los respectivos estatutos universitarios”. Indicando, finalmente, que “tratándose subsidios o contribuciones provenientes de entidades extranjeras, se requiere además la aprobación del Ministerio de Educación y Justicia”.

La Ley N° 23.569/88 estableció una diferencia respecto a su antecesora, en tanto elimina la instancia del Ministerio de Educación y Justicia previsto para el subsidio del exterior, al establecer en la parte correspondiente (Art. 4º, in fine) que “el Consejo Superior de cada Universidad será la instancia última de decisión en lo que atañe a la aceptación o rechazo del beneficio”.

La Ley N° 24.521/95 no establece restricciones a la posibilidad de esta fuente, haciendo no obstante “responsable al Rector y los miembros del Consejo Superior de las instituciones universitarias nacionales de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la Ley N° 24.156” (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional); agregando que “En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional”.

Adicionalmente, la Ley N° 24.521/95, en el Art. 60, establece que “Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos”.

h) Convenios de cooperación internacionales

Los recursos que podrían surgir a través de convenios de cooperación internacionales han sido reconocidos implícitamente en los diferentes ordenamientos legales, en tanto puede ser comprendido como una extensión a la lista de donaciones o subsidios de personas o instituciones privadas antes analizados, con las limitaciones que asimismo algunas de las leyes ha estipulado. No obstante, la Ley N° 17.245/67 los preveía explícitamente en el Art. 105, inc. g) como “las contribuciones o subsidios provenientes de organismos internacionales o extranjeros, destinados a los fines específicos de la Universidad”.

i) Uso del crédito

El Uso del Crédito únicamente aparece explícitamente contemplado en la Ley N° 23.569/88, cuando en su Art. 6º, al tratar sobre el presupuesto, señala: “...los anteproyectos de presupuesto contendrán las especificaciones de los gastos e inversiones en que se utilizan las contribuciones del Tesoro Nacional, remanentes, recursos propios y uso del crédito”. En los restantes ordenamientos no aparece este tipo de recurso enunciado, probablemente en razón de que en la mayoría de los casos el rubro inversiones, en lo referido al plan de trabajos públicos, se suponía financiado con aportes del Tesoro Nacional, en tanto que las adquisiciones de bienes de capital podrían serlo a través de este medio, o bien, con afectación del Fondo Universitario. Sin embargo, debe reconocerse que, también en todas las disposiciones, se reserva un último inciso en la lista de

recursos en el que se establece como constituyendo recurso de la universidad a “todo otro recurso que le corresponda o pudiera crearse”.

Habr  de tenerse en cuenta finalmente, que en la medida que los recursos del uso del crédito provengan de instituciones no oficiales, nacionales o extranjeras, el tema debe ser comprendido en las disposiciones relativas a aportes de entes privados o de convenios de cooperación internacionales, según lo tratado antes.

j) Patrimonios productivos

La obtención de rentas provenientes del patrimonio de las universidades, ha sido reconocida por todas las leyes analizadas.

En general, los enunciados resultan muy similares a lo dispuesto, por ejemplo, en la Ley N  23.569/88, refiriéndose a:

- 1) Los provenientes de la venta de bienes, locaciones de obra o prestaciones de servicios.
- 2) Las rentas, frutos o intereses de su patrimonio.
- 3) Los beneficios que obtengan por sus publicaciones, concesiones, explotación de patentes de invención o derechos intelectuales que puedan corresponderles por trabajos realizados en su seno.

Un antecedente que debe citarse, asimismo, es que en la Ley N  17. 245/67, Art. 111, estaba prevista la creación de entes colaterales, fruto de asociaciones en las que podrían participar las universidades. En efecto, la disposición establecía que “las Universidades podrán destinar parte de los recursos de su Fondo Universitario para constituir, previa aprobación del Poder Ejecutivo Nacional, sociedades y asociaciones destinadas a facilitar el cumplimiento de sus fines, a condición de que la dirección de tales entidades quede bajo el control de las Universidades”.

La Ley N  24.521/95, permite a las UUNN “...dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios,..”, al tiempo que admite la posibilidad de “...Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la Ley N  23.877” (Ley de la Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica).

k) Todo otro recurso que le corresponda o pueda crearse

Como se anticipara, en todas las leyes está prevista la posibilidad de creación de algún recurso propio que el legislador pudiera no haber previsto en la lista explícitamente. Esto genera la duda del porqué del enunciado explícito de alguno de ellos, a excepción de que lo sea con un sentido ejemplificativo, si de todas maneras podrían estar incluidos. En todo caso la ley podría enunciar los casos donde opera algún tipo de limitación o prohibición. Precisamente, la existencia de

una disposición que permite la creación de cualquier otro recurso, en la medida que “le corresponda”, indicaría el reconocimiento del principio general de que todo está permitido en la medida que la ley no lo prohíba explícitamente.

Finalmente, la única razón que podría no obstante justificar esta disposición, es que con el enunciado explícito de algunos recursos, el legislador ha evitado que ante la ausencia de su mención explícita, la condición “que le corresponda” pudiera establecer un debate paralizante en aquéllos casos de recursos para los que no deben existir dudas en cuanto a su licitud.

5. Los recursos de financiamiento público dirigido a los estudiantes

I) Prácticas rentadas

No existe antecedente explícito en las leyes analizadas de este tipo de recurso dirigido a los estudiantes por sus tareas ligadas a su entrenamiento práctico y como compensación parcial de su costo de oportunidad³. De todas maneras, a diferencia de los otros recursos, éstos resultan ajenos a los pertenecientes a las UUNN, instituciones que canalizan recursos públicos o privados a través de la selección y seguimiento de los estudiantes que participan de los convenios celebrados con tales entes, que aseguran el financiamiento de los mismos.

Sin embargo, en 1992 el Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto N° 340/92, reglamentó el régimen de pasantías. El mismo prevé la realización de prácticas rentadas de los estudiantes universitarios en entes privados o públicos, como forma de entrenamiento requerida por sus estudios, permitiendo a los alumnos la percepción de una remuneración por estas tareas y garantizando a las empresas la no creación de una relación laboral que implique el cumplimiento de obligaciones diversas como empleador, de índole laboral, tributaria y de la seguridad social, vigentes en relación a sus trabajadores. Posteriormente, en 1999 se sanciona la Ley Nacional de Pasantías Formativas (Ley N° 25.165). El régimen fijó la extensión de la relación en un mínimo de dos meses y un máximo de un año, con una actividad semanal no mayor de cinco días, en cuyo transcurso el pasante debe cumplir jornadas de hasta cuatro horas de labor. Al tiempo de declarar la no asimilación de esta modalidad a los contratos de empleo, otorga sin embargo a los pasantes el goce de todos los beneficios regulares que se acuerden al personal de las empresas u organismos en los que los alumnos desempeñen su entrenamiento (comedor, vianda, transporte, francos y descansos)

³ Como antecedente previo debe recordarse que el Decreto N° 6242/48 del gobierno peronista de entonces, había creado el régimen de prácticas rentadas para los estudiantes de ingeniería en la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, que dos años posteriores fueron extendidas al Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Mangone y Warley, 1984, op. cit).

m) Becas estudiantiles

El reconocimiento de las becas con el objetivo de financiar a los estudiantes o su familia al menos parcialmente por su costo de oportunidad y con cargo al presupuesto universitario, tiene diferentes tratamientos según las leyes.

El Decreto-Ley N° 7.361/57, Art. 3º, inc. d), preveía como posible destino del Fondo Universitario, el otorgamiento de “becas, viajes e intercambio de alumnos y profesores”. Las Leyes N°s 17.245/67 y 23.151/84, también previeron esta posibilidad, mediante la afectación del Fondo Universitario.

La Ley N° 20.654/74, dedicó un Título especial a este recurso. En el Título X, del Régimen de Becas, en su Art. 55, se legisla en cuanto a que “las Universidades establecerán un sistema de becas que contemplen las siguientes categorías:

- a) Becas de ayuda económica
- b) Becas de estímulos
- c) Asignación a la familia
- d) Becas para estudiantes extranjeros
- e) Becas de honor”

Sobre las becas de honor se establece que “las universidades otorgarán a sus alumnos, de acuerdo a la reglamentación que prevean sus estatutos, becas de honor consistentes en sumas de dinero u otro tipo de asistencia o servicio, reembolsable por el beneficiario luego de obtener su título correspondiente. Estas serán fijadas por el Consejo Superior de acuerdo con el Poder Ejecutivo Nacional”.

Para los otros tipos de becas listados previamente, la ley no explicitó en qué consistiría cada una, ni tampoco quienes podrían ser potenciales beneficiarios de las mismas, es decir, bajo qué requisitos (calificaciones, años cursados, condición familiar, etc., podrían ser otorgadas). Solamente la mención del caso particular de ser estudiante extranjero, para los que asimismo no agregada condicionalidades específicas. Pero el rasgo importante a resaltar, es que como surge del texto la ley, ésta “imponía” como obligación de las universidades nacionales el establecer el sistema de becas.

A diferencia de su antecesora, la Ley N° 22.207/76 preveía el establecimiento de un sistema de becas y subsidios, fijando como criterio de sustentación la condición del objetivo perseguido, es decir, el garantizar la igualdad de oportunidades. En efecto, en el Art. 38, referido a la igualdad de oportunidades, establecía que “Regirá un sistema de becas, subsidios y créditos educativos para asegurar la igualdad de oportunidades, de manera tal que la falta o insuficiencia de recursos económicos no sea obstáculo para la realización de estudios universitarios por quienes tienen capacidad probado para ellos”.

La Ley N° 23.569/88, establece en su Art. 22, sobre Subsidios, que “los Consejos Superiores tendrán competencia exclusiva para atender lo referente a la iniciación,

tramitación y otorgamiento de los subsidios y subvenciones que se sufraguen con fondos del presupuesto de las universidades destinados a esos efectos”. La indicación de que deben ser sufragados con fondos del presupuesto que sean destinados a esos efectos, no deja claro si se refiere a asignaciones expresas de los aportes del Tesoro Nacional o si en cambio se trata de un posible destino del Fondo Universitario, como ocurría en leyes anteriores.

La Ley Nº 24.521/95 contiene varias disposiciones referidas a becas. Junto a establecer la prioridad de asignación de los fondos provenientes de los aranceles que se cobren en virtud de la enseñanza de grado, fija los requisitos para su asignación a los estudiantes, al establecer que “Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;”. Asimismo, en el Art. 61 se prevé que “El Congreso Nacional debe disponer de la partida presupuestaria anual correspondiente al nivel de educación superior, de un porcentaje que será destinado a becas y subsidios en ese nivel”.

n) Crédito educativo

El crédito educativo fue expresamente legislado en nuestro país a partir de 1972, a través de la Ley Nº 17.791 y modificatorias, por la que se crea el Instituto Nacional de Crédito Educativo para la Igualdad de Oportunidades (INCE).

En cuanto a las leyes universitarias, solamente se cuenta con el antecedente de la Ley Nº 20.654/74, en cuyo Art. 55, inc. e) comentado en el apartado anterior, establece el régimen de “becas de honor”, que implicaba una forma de crédito subsidiado, con tasa de interés nula pues solo requería el reembolso del mismo al momento de la graduación.

5. Síntesis de los sistemas de financiamiento universitario

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestra los tipos de recursos que reconocen las sucesivas leyes que regulan la materia, indicando con el asterisco (*) los casos de reconocimiento del recurso por cada ley. De la lectura “horizontal” del cuadro, surge el tratamiento de cada recurso en las distintas leyes; en tanto que de la lectura “vertical” se observa el tratamiento de cada ley respecto a cada recurso.

Recurso	DL 7.361 (1957)	L. 17.245 (1967)	L. 20.654 (1974)	L. 22.207 (1976)	L. 23.151 (1984)	L. 23.569 (1988)	L. 24.521 (1995)
Aporte Tesoro	*	*	*	*	*	*	*
Imp Afect Esp	*				*	*	
Imp al Gradua	*						
Arancel Univ	* (1)	* (1)		*			*
Arancel Serv	*	*	*	*	*	*	*
Subs Ent Ofic	*	*	*	*	*	*	*
Subs Ent Priv	*	*	* (2)	* (2)	* (2)	* (2)	*
Coop Internac	* (1)	*	* (1)	* (1)	* (1)	* (1)	*
Uso del Crédito	* (1)	* (1)	* (1)	* (1)	* (1)	* (1)	* (1)
Patrim Prod	*	*	*	*	*	*	*
Todo otro rec	*	*	*	*	*	*	*
Práct Rent							*
Becas	*	*	* (3)	*	*	*	*
Crédito Educ			* (4)	* (4)	* (4)	* (4)	* (4)

Aclaraciones: (1) Reconocimiento implícito; (2) Con recaudos especiales; (3) Obligatorio; (4) Desde el dictado de la Ley N° 17.791 de 1972 de creación del INCE.

Fuente: Piffano (1993).

No obstante, el amplio abanico de alternativas que ilustra el cuadro puede dar una imagen equivocada de la realidad imperante común a todos los regímenes previamente reseñados. En efecto, trátase de los casos donde las posibilidades de crear otras fuentes de financiamiento diferentes a los Aportes del Tesoro se amplían - como ser los regímenes de los años 50, 60 y los 90 - o aquellos donde estos fueron más restrictivos - como en los años 70 y 80 -, la realidad es que en ningún período los recursos propios tuvieron relevancia cuantitativa. En particular, el debatido recurso del “arancelamiento”, nunca llegó a tener relevancia, salvo la discusión ideológica, pues en los hechos en el lapso analizado no fueron aplicados de hecho y/o de derecho. El único recurso que llegó a tener cierta relevancia – aunque no en la mayoría de las UUNN – ha sido el proveniente de los servicios prestados “al margen de la enseñanza de grado”.

La mayor participación de los recursos propios se registra en los años anteriores a la década de los 70, cuando ellos llegaron a representar alrededor del 11 al 13% del total de los recursos⁴. Inclusive para esos años previos, ese porcentaje era bastante similar en el grupo de las UUNN entonces existentes (10 universidades). A partir de los años 70, en cambio, con la creación de nuevas universidades, el panorama cambia significativamente. Desde entonces, los recursos propios bajan

⁴ Fuente: Piffano (1993), Cuadro N° 10, en Pág. 147.

en su participación relativa para ubicarse entre el 2 y 4% del total. Pero a diferencia del lapso anterior a los 70, ahora la Universidad de Buenos Aires, y en segundo lugar la Universidad Nacional de La Plata, van a reunir alrededor del 50% y 15%, respectivamente, del total de los recursos propios recaudados por el total de las UUNN⁵, que para los años 90 se habrá cuadruplicado en número.

Por lo tanto, el dilema que parece tener relevancia para un debate sobre posibles mejoras en el manejo financiero de las UUNN, no parece ser el volver a reeditar las aparentes estériles discusiones sobre si arancel sí o no, o si impuesto al graduado si o no, etc., sino más bien, como perfeccionar la asignación del Aporte del Tesoro, que seguramente seguirá constituyendo la fuente más importante de financiamiento de las universidades públicas de nuestro país.

Una discusión sobre este tema reviste relevancia sin duda no solamente debido a sus implicancias económicas, sino asimismo sobre la forma en que la autonomía universitaria habrá de ser restringida o condicionada a través del manejo de este crucial recurso. La forma o el esquema de asignación del Aporte del Tesoro que se diseñe, tiene relación con la mayor o menor discrecionalidad que puedan ejercer los gobiernos de turno sobre las UUNN, de manera que este tema así como el plexo general de regulación de la gestión económico-financiero de los entes, debería ser el núcleo esencial del nuevo debate.

6. Lo que se extrae de la legislación regulatoria de la gestión económico-financiera de las UUNN

El examen de las disposiciones que regularon durante muchas décadas la gestión económico-financiera de las universidades nacionales en Argentina, pone en evidencia la debilidad del principio básico siempre declarado de autonomía académica y autarquía administrativa, económica y financiera, que las leyes les conferían.

Esta afirmación puede corroborarse teniendo en cuenta los siguientes aspectos del tradicional encuadre regulatorio:

- 1) La importancia dada por las sucesivas leyes al Aporte del Tesoro Nacional en el financiamiento del gasto total, y la amplia discrecionalidad tradicionalmente ejercida por los gobiernos de turno en cuanto a la magnitud del subsidio asignado por universidad.
- 2) El reducido margen de maniobra que han tenido por muchos años las universidades a través del destino dado al Fondo Universitario, tanto en cuanto a su magnitud global relativa al total del gasto, como en cuanto a las restricciones impuesta a su uso.

⁵ Fuente: Piffano (1993), Cuadro N° 11, en Pág. 148.

- 3) Tratándose de entes administrativos, bajo la forma de organismos descentralizados, la sujeción a normas severas de procedimiento administrativo, contable y de gestión de compras y contrataciones.
- 4) Ligado a lo anterior, las rigideces establecidas en cuanto a la ejecución del presupuesto y la consiguiente posibilidad de reasignación del gasto según necesidades cambiantes.
- 5) Durante muchas décadas también rigieron disposiciones explícitas establecidas en la legislación, no obstante su carácter de ente descentralizado, en el manejo de su planta de personal, incluyendo la imposibilidad total de definir su propia política salarial, en una actividad eminentemente trabajo-intensiva, ligada a un mercado laboral calificado y altamente competitivo. Aspecto este último recién modificado con la Ley N° 24.521/95.

Estos rasgos tradicionales de la legislación nacional, se han mantenido a lo largo de muchos años. No obstante, las políticas que fueron implementándose a partir de los años noventa han ido relajando estas regulaciones, aunque en determinados temas la propia comunidad universitaria no parece estar dispuesta en los hechos a aceptar "mayor autonomía", en virtud de su conducta estratégica de ubicar al gobierno nacional como responsable político de decisiones cruciales como la referida a la política salarial. Sin embargo, esto conspira contra una gestión responsable de las cuestiones académicas, pues las universidades no gobiernan el instrumento clave de su gestión - la remuneración de su insumo fundamental -, anulando toda posibilidad de "imputabilidad" (*accountability*) de los resultados de la gestión universitaria. Esta actitud y estado de cosas es posible debido al escaso esquema de incentivos con que actualmente opera la asignación del aporte público, aspecto que tratamos seguidamente.

Fue la hoy vigente Ley N° 24.521/95 la que introduce una reforma importante en esta materia, al generar un relajamiento de las restricciones administrativas librando a la decisión de las UUNN el "Fijar su régimen salarial y de administración de personal;", en tanto la actividad universitaria es claramente intensiva en el manejo de personal calificado, debiendo desenvolverse en un mercado laboral altamente competitivo y/o desafiante. Este resorte administrativo no ha sido ciertamente marcadamente utilizado por las universidades más tradicionales que en los hechos se han movido dentro de las pautas tradicionales de política salarial uniforme del sector público, salvo algunas pocas excepciones. En sustitución, la asignación de las dedicaciones con un control laxo del cumplimiento horario, ha sido la forma más usual que se ha utilizado del manejo salarial diferenciado.

7. La distribución del aporte público

En la asignación del aporte público a las universidades nacionales, puede advertirse nítidamente el empleo del criterio tradicional de política fiscal, que implica el manejo presupuestario de asignaciones sobre la base de lo gastado en

períodos anteriores, o método de asignaciones constantes o incrementales, según las posibilidades de financiamiento global. Este criterio inclusive tuvo vigencia formal en muchas de las disposiciones que en el pasado legislaron sobre el régimen económico-financiero de las universidades, circunstancia que merece al menos dos comentarios. En primer lugar, que en tales circunstancias el legislador ha intentado establecer un condicionamiento a su propia atribución constitucional de fijar "anualmente" el presupuesto general de la Nación declarando su voluntad de mantener en los sucesivos ejercicios, como mínimo, "el gasto asignado en el período anterior" (por ejemplo, en el Decreto-Ley N° 7.361/57). En segundo lugar, se ha estado priorizando el criterio de asignaciones proporcionales, o constantes en términos relativos, entre las universidades nacionales, sin que el destino de los recursos sea sometido a un estudio elemental de las necesidades que se pretenden cubrir.

Por lo tanto, el rasgo importante sin duda es que, al margen de la función legislativa en materia de presupuesto, ha existido una importante dosis de discrecionalidad de los gobiernos de turno en la asignación de los montos por universidad, no estableciéndose método alguno sobre la base del cual ponderar las relativas necesidades de financiamiento de las universidades nacionales.

En los hechos, luego de la expansión de nuevas universidades a partir de los años 70, reasignaciones marginales discrecionales han modificado en forma importante las participaciones relativas del conjunto tradicional, arrojando resultados no suficientemente justificables, tanto desde el punto de vista de la eficiencia económica como de la equidad distributiva.

Por lo tanto, a pesar de reconocerse el principio de autonomía y autarquía de las universidades, ellas han resultado vulneradas por tal accionar discrecional de las administraciones gubernamentales de turno.

a) Los intentos de reforma de los años noventa

Durante los años noventa rigió el intento de modificar el panorama descrito, al proponerse "el estudio de modelos de distribución presupuestaria, con el propósito de desterrar la práctica de asignación específica de recursos a cada universidad, no sustentada en indicadores objetivos de situación y desempeño;" ("*Política Presupuestaria para el Sector Universitario - Año 1994*").

El documento elaborado entonces por la Secretaría de Políticas Universitarias reconoció asimismo que las asignaciones específicas por universidad respondían tanto a pautas históricas, como a situaciones fortuitas que resultaban en incrementos discrecionales de último momento dispuestas por el Congreso de la Nación, no existiendo un sistema de asignación basado en indicadores y datos que reflejasen la situación real de las universidades y su rendimiento, reconociendo la existencia de cierta mora en el tema por parte del Consejo Interuniversitario Nacional.

El diagnóstico y la decisión de cambio que se había propuesto entonces quedaba claramente registrado en el siguiente párrafo del citado documento de la Secretaría de Asuntos Universitarios: *"La modalidad de asignación presupuestaria por universidad seguida desde 1984 al presente ha llegado a su fin. La distribución basada en participaciones relativas históricas y en gestiones en el Congreso de la Nación, para lograr una mejora relativa a expensas de otras áreas de la administración, incluido el propio sector de educación, no contribuyen de manera alguna a la mejor asignación de los recursos. La distribución del incremento presupuestario del ejercicio 1993 es suficientemente ilustrativo: mientras algunas universidades lograron un incremento superior al 80% (como Lomas de Zamora y Entre Ríos, por ejemplo), otras (como La Plata y Córdoba) obtuvieron incrementos inferiores al aumento promedio. Mientras algunas universidades iniciaron importantes programas de inversión en infraestructura, otras cuentan con menos del 10% de su presupuesto global para hacer frente a gastos de funcionamiento, mantenimiento e inversión de reposición. Mientras que algunas universidades cuentan con una infraestructura edilicia y de equipamiento razonable, otras, entre las que se destaca la de Luján, tienen una precaria infraestructura"*.

b) La reacción política en el seno del CIN

Ante el panorama de iniciativas gubernamentales para modificar las políticas de asignación de fondos, la Comisión de Asuntos Económicos del Consejo Interuniversitario Nacional creó 1992 una Comisión para el estudio específico de la fijación de pautas de distribución presupuestaria (*Comisión para la Fijación de Pautas de Distribución Presupuestaria*), la que a consecuencia, desarrolló un modelo que más adelante se comenta, con el objeto de utilizarlo en las asignaciones presupuestarias para el Ejercicio 1994.

Ese hecho representó sin dudas una instancia trascendental en la evolución de las ideas en el seno de la comunidad universitaria, que debe ser destacada. Ello permitió alentar la posibilidad de estar en vísperas de la aceptación política de la reforma como política de Estado por parte de la comunidad universitaria, que implicaba ir reduciendo el margen de discrecionalidad y el poder de los *"lobbies"* en materia tan importante.

Las tareas desarrolladas entonces por los técnicos permitieron fijar como masa de recursos a ser asignados por dicho modelo *"al incremento registrado por los mismos respecto al ejercicio anterior"*, de manera de no afectar negativamente en el corto plazo el nivel de gasto preexistente de las universidades.

c) El modelo del CIN de 1993

El Consejo Interuniversitario Nacional, mediante Acuerdo Plenario N° 74/92, aprobó la constitución de una Comisión para la Fijación de Pautas de Distribución

Presupuestaria.⁶ La Comisión, terminó su primer informe en el mes de junio de 1993. En el documento se efectúa un relato de la constitución de la misma, el marco institucional, la información disponible de las universidades nacionales y los criterios generales que guiaron la elaboración del documento.

El informe destacaba que el trabajo *"marca un cambio fundamental en los procedimientos al sustituir la arbitrariedad imperante hasta hoy por un método apoyado en criterios de racionalidad"*; que ha tratado de *"evaluar la realidad a la fecha"*; que *"el fijar parámetros, en esta etapa incipiente y transitoria, lejos de ser un criterio economicista debe entenderse como un intento válido para establecer algún criterio racional"*. Esto último, denuncia que en el seno de la propia Comisión, aún cuando se reconocía la trascendencia del cambio de actitud, se mantenían ciertos recelos por tener que aplicar criterios económicos en un tema que, no obstante, resulta obviamente eminentemente económico. Este aspecto constituye un capítulo delicado de la política universitaria y educativa en general, en la que los partícipes directos suelen no aceptar el razonamiento económico, a pesar que se estén adoptando decisiones con gran impacto económico y social (en sus aspectos de eficiencia y equidad), equivalentes o superiores inclusive a las adoptadas en otros órdenes del quehacer cultural y social del país.

La Comisión, presentó con posterioridad dos modificaciones importantes al esquema que se propusiera originalmente. Seguidamente se comenta con el modelo propuesto, con dichas modificaciones.

La Comisión destacaba como de general aceptación dos cuestiones básicas en las que habría de sustentarse la metodología propuesta:

a) que uno de los elementos fundamentales que determinaban el gasto era el tamaño de la universidad; y,

b) que el tamaño quedaba adecuadamente definido por el número de alumnos y la cantidad de egresados.

El modelo consistía en ajustar estadísticamente (mediante el método de mínimos cuadrados), una curva de costo por alumno y/o por egresado, según gastos en que incurren las universidades nacionales, para luego establecer asignaciones diferenciales del incremento presupuestario, según la universidad se halle por encima de la curva ajustada (la que sería penalizada), o por debajo de la misma (la que sería estimulada)⁷.

⁶ Esta referencia es importante para la AAEP, pues por entonces un ex Presidente de la Asociación (José Delfino), así como colegas reconocidos en temas de Economía de la Educación, como Héctor Gertel, y/o de Economía Pública, como Alberto Porto, actual Presidente de la AAEP, y el propio autor, generaron aportes que de alguna manera fueron discutidos o formaron parte del debate durante los años previos al dictado de la hoy aún vigente Ley N° 24.521.

⁷ Ideas sobre este tipo de criterio se habían adelantado en el Informe Base del Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina, que organizara el Harvard Club de Argentina, y cuya redacción estuviera a cargo del autor (Piffano, 1993, op. cit.).

La Comisión reconocía que las universidades nacionales planteaban situaciones diferentes, tanto en cuanto a la gama de servicios que proveían: tipo de carreras en la enseñanza de grado, cursos de postgrado, maestrías y cursos de especialización, tareas de investigación, atención de servicios de salud, extensión universitaria de diferente tipo, etc.; diferencias en tamaño y en dispersión geográfica; y diferencias de perfiles y otros objetivos secundarios.

En razón de ello, entendía necesario obtener y procesar información tendiente a diseñar cuantitativamente un conjunto de parámetros primarios y de parámetros complementarios.

Los parámetros primarios, que son los utilizados finalmente en las estimaciones de las curvas indicadas antes, corresponden a los datos sobre número de alumnos, egresados, ingresantes, docentes, no docentes y personal directivo y tipo de oferta educativa (carreras, duración, títulos otorgados, carreras compartidas).

Los parámetros secundarios se referían a la situación socioeconómica de la zona de influencia de cada universidad, dispersión geográfica de las unidades académicas, antigüedad, realidad edilicia y otros parámetros que permitían evaluar niveles de calidad y productividad.

El objetivo de los parámetros secundarios era contar con información adicional que permitiera corregir las asignaciones que se determinasen con el empleo de los parámetros primarios, por la existencia de factores o circunstancias que implicaren sesgos o distorsiones por el empleo simple y directo de estos últimos.

La posibilidad del empleo de los parámetros secundarios quedaba obviamente supeditada a los éxitos o las dificultades que habría de enfrentar la Comisión en el cumplimiento voluntario del envío de información de parte de las casas de estudios, en tanto el CIN no tenía atribuciones para establecer coactivamente el cumplimiento de sus resoluciones.

Un aspecto metodológico importante era el definir como alumno activo a aquél que hubiere aprobado como mínimo una asignatura durante el año anterior (para el caso, entre el 1/1 y el 31/12 de 1992).

Asimismo se definían los términos: doctorado, magíster, especialización y cursos de capacitación, y como egresado a todo aquél que hubiere obtenido un título universitario de grado o postgrado.

El documento finalizaba con la presentación de diversos cuadros. El primero conteniendo cuatro columnas de información básica, a saber: tipo de información volcada (origen de la información considerada), número de alumnos (postgrado, grado, nivel medio, primario y equivalentes extra universitarios), número de egresados de postgrado, grado, nivel medio, primario y equivalentes extracurriculares), presupuesto de Cultura y Educación para 1993 y participación

de cada universidad en el presupuesto de Cultura y Educación del sistema para 1993. Esta información básica era complementada en el mismo cuadro por otras cinco columnas donde se calculaban: presupuesto por alumno, presupuesto por egresado, desvío a la media del presupuesto por alumno de cada universidad, desvío a la media del presupuesto por egresado de cada universidad y el índice de egreso (porcentaje de egresados sobre el número de alumnos).

El modelo incorporaba un esquema de ponderación del gasto según tipo de carreras ofertadas, agrupando a las mismas en tres categorías, a las que se les asignaban los coeficientes de 0,5 (Ciencias Sociales y Humanísticas; Ciencias Económicas y Jurídicas; Cursos de Nivelación -CBC-), 1 (Ingenierías, Medicina y Ciencias de la Salud; Arquitectura, Odontología) ó 1,5 (Farmacia; Químicas y Bioquímicas; Ciencias Exactas; Ciencias Veterinarias y Agronómicas). Estos valores representarían "costos relativos" según datos obtenidos de un estudio realizado en la UBA (no publicado y de autoría desconocida). Adicionalmente, se corregían los datos anteriores por diferencias en las escalas salariales de las universidades que abonaban un plus por lejanía⁸.

También la Comisión propiciaba otro tipo de ajuste, derivado del problema de la existencia del programa de Salud, en el que dos universidades (Córdoba y UBA) tienen requerimientos presupuestarios para financiar a sus complejos hospitalarios, en tanto las otras universidades, deben recurrir a instituciones provinciales o municipales, sin tener asegurado financiamiento equivalente.

Indicaba la Comisión que los "costos" diferenciales por alumno de cada universidad pueden reconocerse a partir del comportamiento de la relación "costo por egresado / costo por alumno" de cada universidad en relación a la media del sistema, "índice que da una idea del rendimiento de escala en el uso de los recursos" (los encomillados son nuestros).

La Comisión presentaba luego diversos cuadros con el cálculo de las curvas ajustadas sobre la base de las siguientes alternativas metodológicas:

- N° 1: función lineal bi-variable alumnos-egresados y presupuesto total;
- N° 2: función que relaciona alumnos y presupuesto por alumno;
- N° 3: función que relaciona egresados y presupuesto por egresado;
- N° 4: función que relaciona presupuesto por egresado con alumnos.

Finalmente, la Comisión presentaba ocho alternativas de asignación presupuestaria, recomendando adoptar la número 7 que implicaba el menor impacto de reasignación presupuestaria relativa entre universidades y consistente en asignar el 20% del presupuesto con un tope del 5% de incremento máximo admisible.

⁸ Estas dos correcciones fueron sugeridas con posterioridad a la presentación del informe original.

d) Comentarios al modelo del CIN

En primer lugar, cabe reconocer y destacar la relevancia política que implicaba la implementación de un modelo de asignación presupuestaria que pretendiera basarse en criterios objetivos, apuntando a la racionalidad en el uso de los recursos públicos, de parte de la propia comunidad universitaria.

Este reconocimiento debe ser explícito y tenerse muy en cuenta al momento de formularse las críticas al método empleado, las que deben estar orientadas al mejoramiento y progreso de la línea entonces iniciada.

Una cuestión básica a destacar es que la posibilidad de construir indicadores de eficiencia, puede conducir al diseño de una muy variada cantidad de parámetros o indicadores, según la apreciación del analista de turno. En rigor, el o los indicadores a diseñar, dependerán de la definición de la función objetivo de quien toma las decisiones. Sin embargo, la noción de "eficiencia" constituye un concepto económico de contenido estricto e inequívoco. Ella se refiere a la optimización de la relación "valor social de un producto o servicio" respecto al "valor social de los insumos aplicados para su obtención", es decir, la maximización de la renta económica (en sentido social y no meramente privada) en la operación de servicio en cuestión. No se trata simplemente de relaciones referidas a magnitudes físicas insumo-producto, sino de valores económicos, es decir, a costos y beneficios sociales.

La asignación de recursos presupuestarios desde el ángulo económico debe perseguir, por lo tanto, el optimizar el uso de los recursos con que cuenta la Sociedad y ello se logra maximizando el beneficio social neto (diferencia entre el beneficio social bruto y los costos sociales totales) de generar determinado nivel de producto o servicio.

Por lo expuesto, cuando el modelo del CIN establece el criterio de asignación en base a los "costos" incurridos por el sistema, surge, en primer lugar, la ausencia de toda referencia a los "beneficios" obtenidos de la actividad universitaria. Ello implica, en el mediano plazo, generar incentivos que apunten a minimizar el costo sin importar el tipo, nivel y calidad del servicio generado.

Por ello, para que el modelo de minimización de costos, tal como lo presenta la teoría microeconómica, opere sin generar tales distorsiones, debe estar necesariamente asociado al problema de la maximización del beneficio neto.

Así, si se postulase, por ejemplo, una función del tipo $E = F(A, D, I)$, donde E representa el número de graduados, A la población estudiantil, D los docentes e I la infraestructura edilicia, laboratorios, etc., la función de costos (expresión monetaria de dicho proceso productivo) será $C = C(p_A, p_D, p_I, E)$, donde p_i ($i = A, D, I$) es el precio de cada insumo i , a saber: costo de oportunidad del estudiante, salario docente, costo del capital invertido y el número de graduados producidos.

Ahora bien, la cantidad de producto (E) no puede ser un parámetro arbitrario, sino que debe corresponder a aquel nivel de producto que resulte de la optimización del servicio, es decir, de la maximización del beneficio social neto del servicio educativo.

En rigor, si bien la Comisión del CIN menciona el término "costos", en las mediciones se emplea la noción de "gasto". Existe una diferencia importante entre ambos conceptos. La noción de costo es de naturaleza económica, en tanto que la de gasto es financiera⁹.

La modificación de los guarismos de gasto por diferenciales de costos por tipo de carrera y por diferencias salariales de convenio, constituye una primera aproximación para resolver este punto.

El adoptar como referencia la "curva de costo del sistema", no significa apuntar a mejorar la eficiencia, si es que en general el sistema viene aplicando muy mal los recursos asignados en el pasado. De hecho la propia Comisión señaló asimetrías difícilmente explicables entre universidades, fruto de asignaciones relativamente arbitrarias.

En tal sentido, resulta conveniente pensar en el establecimiento de "costos estándares" sobre los cuales referenciar los costos reales incurridos por las universidades. La construcción de costos estándares puede basarse acudiendo a datos de universidades consideradas "modelos", sean nacionales o extranjeras, o bien, intentar una definición por la vía de la programación o la valorización técnico-económica de las alternativas tecnológicas (procesos pedagógicos) que minimizan costos, para determinado nivel y calidad del producto ofertado.

Por lo expuesto, la metodología sugerida por la Comisión, sin lugar a dudas apuntaba a corregir situaciones asimétricas muy marcadas en la asignación de recursos presupuestarios entre universidades, aunque descuidaba el mejoramiento del nivel de eficiencia global del sistema.

Un aspecto relevante a tener presente asimismo, es el tema de la eficiencia de escala. Como se reconoce en el documento de la Comisión, el modelo implicaba aceptar la existencia de eficiencias diferenciales entre universidades, derivadas de las mayores economías de escala de algunas de ellas.

El problema de las economías de escala está ligado al tipo de oferta educativa que pretende atender cada universidad. En general ha existido la tendencia a ir incorporando mayor número de carreras - lo que significa ampliar la gama de opciones educativas - sin que en estas decisiones se haya tenido muy en cuenta el tema de las deseconomías de escala, en los casos de mercados muy reducidos. Esto significa que la situación por tipo de carrera es distinta en cada región, de

⁹ Para mayores detalles remitimos al lector al Capítulo 2 del e-book Piffano (2005).

manera que proveer una determinada estructura curricular, dependerá de las posibilidades de contar con una demanda mínima que la justifique. Se plantea también el fenómeno de las "deseconomías de cobertura" ("*scope*"), debido a superposiciones de instituciones o estructuras orgánicas con similares funciones, lo que implica incurrir en costos exagerados al tiempo de enfrentar problemas de coordinación y manejo global del sistema. Es decir, la difusión de costos fijos de la universidad resulta menor que la aparición de nuevos costos fijos debido a la diversidad de carreras.

En este aspecto, el modelo del CIN, como se indicara antes, simplemente introdujo un ponderador por "costos diferenciales", agrupando a las carreras en tres categorías, para computar solamente las estructuras de costos diferentes para las distintas categorías, junto con el ajuste de la curva observada, que computaba el efecto deseconomía de escala.

La forma que debería adoptar el esquema, es tratar a las carreras equivalentes en subconjuntos separados, de manera de poder advertir las diferencias de mayor envergadura en determinados casos. Así, podría convenirse en penalizar relativamente más a aquellas universidades que pretendan mantener una oferta educativa para la que se debe incurrir en un nivel de costos exagerado. De esta manera el grado de aporte público sería menor y la universidad debería en tal caso encontrar fuentes alternativas de financiamiento en caso de persistir en el mantenimiento de la opción.

Lo anterior no implica desconocer la decisión política de que cada jurisdicción provincial tenga al menos una universidad nacional operando en su área de influencia, sino más bien compatibilizar esta decisión con el contar con una oferta educativa que cumpla cierto nivel de eficiencia y de equidad en la distribución del aporte público. De todas maneras, el modelo del CIN, al ponderar el nivel de gasto por tipo de carrera, ya estaba adoptando un esquema de penalización indirecta. El criterio descrito lo haría más explícito y transparente.

Con relación a las economías de escala y las mediciones de costo, debe aclararse que no siempre situaciones donde se verifican costos unitarios mínimos, son indicativas de la existencia de tales economías. Todo depende del tipo, nivel y calidad del producto obtenido. En este sentido, toda función de costos, por definición, debe suponer un "producto homogéneo en toda la trayectoria de la función". Es decir, por ejemplo, no sería correcto afirmar estar lográndose economías de escala con expansiones en el volumen de la matrícula atendida o de la producción de graduados, es decir, en situaciones de universidades que logran costos unitarios (por alumno o por egresado) muy bajos, pero con un nivel de conocimientos incorporados en sus graduados en constante deterioro.

En todo caso, el punto básico a resaltar con relación a la propuesta del CIN, es la necesidad de avanzar en dos direcciones:

a) las mediciones de costo por carrera; pues las decisiones sobre gasto no contemplan adecuadamente el esfuerzo que la sociedad debe afrontar en el cumplimiento del servicio educativo; y, especialmente, obtener referencias válidas sobre los "costos estándares";

b) lograr progresos en la medición de la calidad del producto generado.

Ambos aspectos, podrán computar adecuadamente "el rendimiento del servicio educativo", para cuya medición o evaluación deben tenerse en cuenta tanto el costo social incurrido como el valor social del producto generado. Este punto exige mayores aclaraciones.

Con relación a los costos y beneficios sociales, debería contemplarse la circunstancia de que el resultado de la actividad educativa en una universidad, no sólo depende de aspectos que están directamente ligados al propio proceso educativo universitario, sino a circunstancias que dependen del medio socioeconómico en el que la universidad se halla inmersa.

Esto implica la necesidad de encarar estudios sobre los determinantes del rendimiento educativo, adicionalmente a las mediciones de costos y beneficios de cada universidad. Es decir, por ejemplo, una universidad con una afluencia de alumnos de condición académica débil puede mucho tener que ver con ciertas condiciones sociales y económicas de su área de influencia que establezcan un fuerte determinante de bajo rendimiento, difícil de superar, a pesar de una gestión universitaria eficiente. Sin embargo, no puede de ello concluirse en la necesidad de limitar el acceso de tales grupos sociales a la universidad, o de aceptarlos pero penalizando a la universidad con la asignación de menores recursos¹⁰. El objetivo de la igualdad de oportunidades debe estar presente en los esquemas de incentivos propuestos.

Este punto nos lleva a reconocer entonces un aspecto relevante ausente en el modelo del CIN, que se refiere a la falta de indicadores de "equidad", junto a los de "eficiencia", en la asignación del aporte público.

Finalmente, una acotación relativa a los dos supuestos básicos enunciados por la Comisión al presentar su modelo, con referencia a la medición del "tamaño" de la universidad y el número de alumnos. La definición de considerar alumno a aquél que hubiere aprobado al menos una asignatura en el año inmediato anterior, ofrece algunos reparos, en tanto no informa adecuadamente sobre la magnitud de la demanda de servicios requerida por la matrícula efectiva. Pareciera conveniente en este aspecto tomar en consideración algunas propuestas, como la introducción del concepto "alumno de tiempo completo equivalente"¹¹, circunstancia que permitiría contar con una base más homogénea del volumen del alumnado

¹⁰ El "aporte indirecto" de la reforma chilena de 1980, al premiar a las universidades por el resultado de la Prueba de Aptitud Académica de los ingresantes, ofrece este reparo.

¹¹ Ver, por ejemplo, Delfino, J. (1993).

efectivamente atendido por la universidad. En la propuesta adelantada oportunamente por el autor¹², se introducen definiciones alternativas del tamaño, con el empleo de conceptos como "matrícula efectiva" y "graduado teórico", que apuntan a medir con más estrictez la magnitud o tamaño del servicio presente operado por las universidades.

e) La propuesta de un modelo de asignación del aporte público

De acuerdo al análisis previo, pareciera importante que en el intento de poder desarrollar una metodología robusta para asignar el aporte público a las universidades, se puedan concretar avances en los siguientes aspectos:

- i) Estudios de costos por carrera
- ii) Mediciones de calidad a través de la evaluación del nivel de conocimientos incorporados a los graduados
- iii) Estudio de los determinantes socioeconómicos del rendimiento educativo

Los tres aspectos son básicos para poder adoptar decisiones de políticas adecuadas a la realidad del sistema.

Las mediciones de costo por carrera son indispensables con vistas a contar con indicadores no sesgados de asignación de recursos que pretendan incentivar la minimización de costos del servicio educativo.

Las estimaciones sobre calidad de los graduados son esenciales para advertir el margen de eficiencia o de ineficiencia que determinado nivel de costo puede estar significando.

El análisis de los determinantes del rendimiento educativo permitiría advertir en qué medida el proceso pedagógico y su rendimiento están determinados por factores exógenos al propio sistema, como ser los de carácter cultural o socioeconómico del área de influencia de cada universidad o, por el contrario, de la operación del propio sistema educativo universitario.

El enfoque implica un intento de medición de "la función de producción universitaria", donde queden debidamente explicitadas las influencias relativas de los determinantes con mayor gravitación.

Habrà de convenirse que el "producto" educativo está constituido por "el conocimiento incorporado" en el graduado universitario, circunstancia que obligaría a efectuar una estimación del conocimiento acumulado desde la entrada (ingresante) y la salida (egresado). La dificultad de este tipo de medición resulta evidente, circunstancia por la que se debe aceptar el medir producto por el nivel final incorporado, y en todo caso, establecer diferenciales de dicho nivel en función

¹² Para detalles Piffano (2005), op. cit.

de atributos personales de los alumnos (como origen social, nivel educativo de los padres, raza, etc.) y del medio social extra familiar en el que se ha educado (grado de urbanización, disponibilidad de sistemas informales, etc.).

Por su parte, en lo concerniente a la medición de la calidad del producto generado, cabe al menos intentarse tres acciones:

- a) La implementación de los *tests* de evaluación de los egresados.
- b) La labor de campo en estudios de mercado que permita detectar qué hacen los graduados universitarios y cómo valora económicamente la sociedad esa labor.
- c) La definición de carreras con alto contenido social (externalidad y consumo meritario) que exijan el apoyo diferencial a criterio del Gobierno Nacional.

La acción a), debe reunir características parecidas a la evaluación encarada para los niveles elemental y medio de enseñanza. Como aproximación práctica que tendría resultados equivalentes, podría pensarse en tomar el *test* a los "alumnos avanzados" en cada carrera, entendiendo como tales a aquellos que hubieren alcanzado el nivel que en cada carrera habrá de convenirse.

La acción b) se puede encarar mediante un estudio de los roles cumplidos por los graduados universitarios en la estructura social y productiva del país, según las características de su empleo o el rol desempeñado en entes públicos y privados del país, es decir, posiciones ocupadas en la estructura productiva y social, magnitudes de las remuneraciones reconocidas, etc.

Adicionalmente, encuestando a los graduados de, por ejemplo, los últimos tres años, averiguando la suerte corrida por los mismos. Este camino enfrenta la dificultad de contar con el domicilio actualizado de los graduados a partir de los datos de localización con que cuentan las propias universidades.

La acción c) deberá contemplar carreras que aún no teniendo demanda laboral o empresarial, requiera asistencia pública en función de su utilidad social o por razones de orden estratégico-político.

8. Conclusión general y perspectivas hacia futuro

La actual Ley N° 24.521 fijó desde hace ya más de una década las pautas básicas a seguir en la reforma del aporte público a las UUNN, al establecer en el Art. 58 que "Para la distribución de este aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad." La disposición pretendió modificar la práctica usual del manejo discrecional, por un mecanismo más transparente y relativamente automático de asignación del subsidio, lo que reedita de alguna manera a nivel universitario el dilema conocido del reparto de

fondo común del sistema de coparticipación federal de impuestos Nación-provincias.

La historia de la relación entre los gobiernos de turno y la universidad, ha sido como es sabido conflictiva a lo largo de toda su existencia. La autonomía universitaria se ha visto coaccionada tanto desde el ángulo legal, como de política práctica de muchos gobiernos – militares o de facto y civiles o constitucionales – y el encuadramiento económico-financiero ha sido un instrumento clave del manejo discrecional de los gobernantes de turno. Es probable que sistemas menos discrecionales o más automáticos, estableciendo reglas claras, transparentes y de largo alcance, resulten políticamente inviables en el escenario de nuestra política tradicional. Pero algún tipo de progreso debería intentarse en la nueva coyuntura que hoy se enfrenta.¹³

Con respecto a la actual coyuntura política, es muy probable que muchas de las iniciativas y propuestas como las analizadas previamente en esta nota, sean revertidas o simplemente rechazadas por cuestiones ideológicas. Sin embargo, la restricción presupuestaria que enfrenta y enfrentará el sector educativo y las propias UUNN – aún dentro de la mayor holgura de recursos que una vez más promete ahora la nueva Ley de Educación - seguirá presente y la optimización en el uso de los recursos no podrá descuidarse. El costo de eludir esta mejora, será sin dudas el deterioro creciente de la cobertura y calidad de nuestra educación.

Referencias

Delfino, J. (1993): "*Indicadores de Gestión Universitaria*", Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación y Cultura, Buenos Aires.

Leyes y Decretos: www.infoleg.mecon.gov.ar

Mangone, C. y Warley, J. (1984): "*Universidad y Peronismo (1946-1955)*", Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina S.A., Buenos Aires.

Piffano, H. (1993): "El Financiamiento de la Ecuación Universitaria y su Racionamiento", en *Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina*, Piffano, H. (Ed.), Harvard Club de Argentina, Buenos Aires.

Piffano, H. (2005): "*Microeconomía Aplicada a Educación Universitaria. Teoría y Práctica Comparada*", Departamento de Economía, FCE, Universidad Nacional de La Plata, 2005. E-book editado a través del PreBi/SeDiCI - UNLP – extraíble desde la página: http://sedici.unlp.edu.ar/search/request.php?id_document=ARGUNLP-EBook-0000000003&request=request. La Plata, 2006.

¹³ Inevitablemente, sin embargo, el diseño de la política universitaria enfrenta la necesidad de lograr un determinado equilibrio o "*trade off*" entre los intereses individuales de aquellos que componen la comunidad universitaria y los intereses sociales de orden colectivo. Para una discusión y la opinión del autor sobre este tema crucial de la autonomía, ver Piffano (1993), op. cit., Capítulo 1, Págs. 20-24.