

Los Modelos de Asignación Presupuestaria entre las Universidades Nacionales en el Período 1992-2016: Origen, Desarrollo y Perspectivas

Autor: Juan Ignacio Doberti

E-mail: jdoberti@yahoo.com

Pertenencia institucional: UBA y UNLAM

Resumen

La asignación presupuestaria a través de modelos de distribución entre universidades ha sido introducida en la agenda pública en el año 1992, durante una oleada de creación de nuevas casas de altos estudios que transformó el sistema de educación superior, tornándolo más complejo y diverso. A través de los años participaron de su debate, diseño y aplicación numerosos actores sociales, como por ejemplo el Consejo Interuniversitario Nacional, la Secretaría de Políticas Universitarias, los sindicatos del sector, el Poder Legislativo, etcétera. En su desarrollo, el modelo fue objeto de refinamientos técnicos, adelantos tecnológicos y decisiones políticas que lo modificaron en forma notable. Si bien ningún año fue usado para distribuir una gran parte del presupuesto público universitario, el efecto acumulado de su empleo parcial constituye una porción significativa de los recursos del sector. En consecuencia, los decisores universitarios se han ido interesando por el modelo de pautas, adaptando sus comportamientos a los incentivos generados y canalizando sus inquietudes para modificarlo según sus situaciones e intereses particulares. Resulta aún incierto en qué medida prevalecerá su aplicación en las futuras asignaciones presupuestarias y en qué medida se impondrán las distribuciones discrecionales, en un marco de frecuentes disputas entre ambas posturas. La presencia de fuertes heterogeneidades entre las instituciones torna inestable cualquier equilibrio, aunque hasta ahora las disidencias no fueron insalvables.

Palabras Clave: Universidad Presupuesto Recursos Costos

Los Modelos de Pautas Presupuestarias para las Universidades Nacionales en el Período 1992-2016: Origen, Desarrollo y Perspectivas

1. Introducción

El estudio de los costos universitarios es un campo relativamente nuevo en el caso argentino. Algunos análisis pioneros en la materia fueron los trabajos de J. Olivera (1967), A.H. Peteri y J.M. Cartas (1989), Ángel Ginestar (1990) y H. Piffano (1992). Posteriormente, se han desarrollado algunos trabajos en el marco de la Asociación Argentina de Economía Política y de algunas cátedras universitarias (Ana García de Fanelli, 2005), pero han sido escasos los desarrollos observados teniendo en cuenta el tamaño de los fondos involucrados, la complejidad del tema y las externalidades generadas.

En lo específicamente concerniente a los modelos de asignación de recursos entre las universidades, la cantidad de publicaciones es aún más reducida¹, con algunas pocas referencias que den cuenta del caso argentino. Sin embargo, resulta importante dar cuenta de los desarrollos realizados por su impacto pasado y porque hay dos factores que hacen prever que el uso de fórmulas de distribución presupuestaria se mantendrá en el futuro: 1) la creciente tendencia internacional hacia la aplicación de algoritmos con indicadores en la asignación de fondos, según muestra la experiencia comparada²; y 2) el aumento de la complejidad del sistema universitario, que ya cuenta con más de 50 instituciones nacionales y un creciente número de estudiantes, docentes e investigadores, lo cual exige un financiamiento menos artesanal y más elaborado.

La descripción de los modelos de distribución de recursos aborda las variables utilizadas, los sistemas de información y las fórmulas de aplicación pero, quizás más importante que ello, indaga sobre el rol de los actores sociales intervinientes y su juego político. En este sentido, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Congreso de la Nación, los gremios docentes y no docentes y las universidades nacionales, han sido actores con una incidencia fuerte en la dinámica de los modelos de pautas presupuestarias.

La normativa (acuerdos plenarios y resoluciones) del CIN, las publicaciones de la SPU, las comunicaciones de las universidades nacionales, los debates parlamentarios, las divulgaciones de investigadores y la información de la oficina nacional de presupuesto son documentos que permiten reconstruir la evolución de los modelos de asignación entre universidades en el país. Más importante aún, las entrevistas a informantes claves que participaron activamente en el diseño y aplicación de los modelos, más la experiencia personal del autor como asesor de la SPU y como representante de la UBA en el CIN, han permitido relevar las fuerzas subyacentes que inciden en las fórmulas adoptadas.

La periodización de la evolución del modelo de pautas presupuestarias responde a las tres etapas en las cuales algún actor social logró concentrar la voluntad y la capacidad

¹ Cabe mencionar a los trabajos de Delfino, J. y Gertel, H. (1996), Obeide (2003) y Rodríguez (2013).

² Esta tendencia se incorporó en Brasil, Nueva Zelanda, algunos estados de los Estados Unidos de América y en casi todos los países europeos (De Coster I. et al, 2008).

para desarrollar y acordar un modelo y, en las últimas dos etapas, incluso para asignar recursos en función de sus parámetros.

El primer período transcurre entre los años 1992 y 1996 y constituye el origen del modelo de pautas bajo la iniciativa del CIN. En el segundo período, que va del año 1997 al 2000, la SPU toma la medida de diseñar y aplicar un modelo de pautas en un marco político de grandes cambios instrumentados en el sector universitario por decisión del poder ejecutivo. En el tercer período, que comienza en el año 2001 y sigue hasta la actualidad, el CIN retoma el control del modelo de pautas presupuestarias, lo rediseña y, con la colaboración de la SPU, logra su aplicación parcial.

Las perspectivas futuras del modelo de pautas presupuestarias incluyen esperables mejoras en el manejo de la información por el avance tecnológico y por el mayor involucramiento de los actores sociales que han comprendido el efecto del modelo en su disponibilidad de recursos y, en algunos casos, han replicado y aplicado los algoritmos en la distribución entre las facultades de sus propias instituciones. Sin embargo, no está claro el rol que jugarán los intereses particulares en los debates y en qué medida las reglas que impone un modelo de pautas se complementarán con la discrecionalidad que desean las autoridades políticas.

2. Los Orígenes del Modelo en el CIN. Período 1992-1996

El contexto en el cual surge la iniciativa de utilizar modelos de pautas presupuestarias para la asignación de recursos entre las universidades se caracteriza por la debilidad económica del país que está saliendo de los procesos hiperinflacionarios de 1989-1990 y, especialmente, por la extrema restricción fiscal. Esto lleva a limitaciones muy fuertes en el funcionamiento de las casas de altos estudios, con salarios del personal docente y no docente que representan los más bajos de la administración pública e impedimentos aún mayores en los gastos de equipamiento e infraestructura.

Ante esta situación, en el año 1992 el CIN pone el foco de su interés en las condiciones presupuestarias y, a través de la Resolución N° 3/92, se encomienda a la Comisión de Asuntos Económicos *“la coordinación de las tareas de elaboración de una propuesta de distribución del presupuesto universitario, con la colaboración del grupo técnico de la subcomisión de indicadores universitarios”*. Luego, mediante el Acuerdo Plenario (A.P.) 74/12 se reconoce la necesidad de elaborar criterios objetivos de distribución del presupuesto universitario, se invita a las universidades a realizar aportes para el modelo a desarrollar, se conforma una comisión específica de pautas presupuestarias y se instruye para que en un plazo de siete meses (para mediados del año 1993) se presente un informe con una propuesta de fórmulas de asignación de fondos.

El plazo asignado peca de exceso de optimismo, puesto que la demanda de trabajo asignada era imposible de cumplir teniendo en cuenta el estado de la tecnología, la disponibilidad de la información³, la dedicación parcial de funcionarios de universidades

³ En el año 1992 no existía Internet en los hogares, se requería la asistencia de técnicos informáticos para decodificar archivos con bases de datos y no había datos confiables de estudiantes, al punto que el Ministerio

que vivían en ciudades distintas y solo se reunían una vez por mes y, especialmente, la dificultad de alcanzar acuerdos entre representantes de instituciones de distintos tamaños, antigüedad, ofertas académicas y afinidades políticas.

Durante los años 1993 y 1994 la comisión de pautas presupuestarias trabaja en el desarrollo del modelo, la obtención de información y el logro de consensos. Cabe destacar el rol del Presidente de la UN de La Plata y coordinador de la Comisión, cuyo liderazgo permite los avances parciales valorados por sus pares rectores y obtiene sucesivas prórrogas para mantener el funcionamiento del grupo.

En el año 1995 el CIN aprueba a través del A.P. N° 195/95 las pautas del modelo trabajado por los técnicos de la comisión de pautas presupuestarias y solicita al Congreso de la Nación un aumento de fondos a distribuir entre las universidades en función de los siguientes criterios del modelo acordado:

- Número de estudiantes: es el indicador principal, con el siguiente coeficiente de ponderación por carreras:
 - Veterinaria, agronomía, química, farmacia, ingeniería química = 2
 - Derecho, económicas = 0,5
 - Resto de las carreras = 1
- Número de graduados: tiene una incidencia del 5% en el total del modelo.
- Número de investigadores del Programa de Incentivos: se ponderan según su categoría.
- Economía de escala: se realiza una corrección según un índice de 1 a 3,5 entre los extremos de tamaño de universidades de 5.000 y 150.000 estudiantes.

En el año 1996, a través del AP N° 219/96, el CIN indica que la comisión de pautas presupuestarias ha cumplido su labor con la elaboración del modelo de distribución y se decide *“dar por terminada esta primera etapa de trabajo, que ha sido necesaria y fructífera”*. Luego se convoca a los rectores a integrar la comisión en lugar de los técnicos económico-financieros de las universidades, dándole un matiz más político y menos técnico, habida cuenta del trabajo ya realizado.

3. El Desarrollo del Modelo de Pautas Presupuestarias en la SPU. Período 1997-2000

En el año 1989 asume el gobierno de Carlos Menem, el cual se caracterizó por una impronta fuertemente privatista que buscaba una retracción del rol del estado bajo un discurso que enfatizaba la importancia de la eficiencia en la actividad económica. Además, como condimento político, el oficialista partido justicialista intentaba a través de distintos mecanismos (y especialmente mediante la creación de nuevas casas de estudios⁴) hacer pié

de Educación debió realizar en el año 1994 un censo de alumnos de las universidades nacionales para conocer la dimensión de la matrícula.

⁴ Durante el gobierno de Carlos Menem se crearon las universidades nacionales de La Matanza, Quilmes, General San Martín, General Sarmiento, La Rioja, Patagonia Austral, Lanús, Tres de Febrero, Villa María y de las Artes (IUNA).

en un sistema universitario mayoritariamente identificado con el partido radical, sobre todo en las instituciones grandes y tradicionales.

En materia universitaria el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) logra la sanción de una nueva ley de educación superior, funda diez nuevas universidades, crea la SPU y, con el financiamiento externo o la tutela del Programa del Banco Mundial, se instauran una serie de programas y agencias que, con modificaciones, aún perduran: el SIU (una repartición dedicada al desarrollo de sistemas de información sobre la organización universitaria), el Programa de Incentivos (que categoriza a los docentes investigadores y les asignaba un adicional salarial), la Coneau (la agencia de acreditación y evaluación universitaria), el Fomec (un fondo para el financiamiento de becas, equipamiento y otras iniciativas que constituyó un antecedente de los contratos-programa de calidad universitaria) y el modelo de asignación de recursos entre las universidades nacionales.

La Ley de educación Superior 24.521 sancionada en el año 1995 establece en su artículo 58 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. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad”*. De este modo, se determina normativamente un procedimiento de asignación de recursos basado en un modelo de pautas presupuestarias.

En el año 1995 se pone en marcha el Programa de Reforma de la Educación Superior, financiado a través de un préstamo del Banco Mundial, que cuenta con un componente de “Asignación de Recursos”, cuyo objetivo era diseñar un modelo de distribución de fondos entre las universidades nacionales que promoviera la equidad interinstitucional, la eficiencia organizacional y la calidad educativa.

Este componente, ubicado administrativamente dentro de la SPU, tuvo como misión el diseño y la aplicación de un modelo de pautas presupuestarias entre las universidades nacionales. Para esta tarea se convocó a representantes de distintas universidades nacionales, tomadas como una muestra que representara al total del sistema en función de parámetros de tamaño, distribución geográfica, oferta académica y alineamiento político⁵.

El trabajo realizado, coordinado por los técnicos de la SPU, consistió en la elaboración de una encuesta que permitiera establecer parámetros sobre las actividades de enseñanza y la organización académica en el sistema universitario. Además se debatieron los criterios que debían incorporarse en los algoritmos de cálculo.

Los sistemas de información en la década de los 90s proveían menos datos que los deseados por los técnicos que elaboraban el modelo, por lo cual debió adaptárselo a la información existente. En este sentido, no se disponía la distribución de alumnos por años o

⁵ En los años previos la SPU había convocado a dos profesores y consultores de la UN de Córdoba (José Delfino y Héctor Gertel), quienes diseñaron dos modelos de pautas presupuestarias basados en relaciones econométricas entre alumnos, egresados y los presupuestos de las instituciones. Sin embargo, estos modelos tenían supuestos tan simplificadoros de la realidad que fueron cuestionados y no perduraron.

materias, de la infraestructura ni de las estructuras orgánicas de las universidades, lo cual limitaba las alternativas posibles.

Las tareas realizadas redundaron en un modelo de distribución de fondos cuyos parámetros principales eran los siguientes:

- Se realizaba una distribución de los alumnos por años en función de una cohorte típica⁶.
- Se establecía la cantidad de docentes necesaria por institución en función de relaciones entre alumnos y docentes estándar, que variaban según los tipos de materias de cada carrera, considerando la mayor experimentalidad de algunas disciplinas como ciencias exactas o agronomía y el mayor componente teórico de otras disciplinas como el derecho o la historia⁷. Estos parámetros fueron definidos en función de una encuesta que los técnicos de la comisiones realizaron en sus respectivas facultades.
- Se determinó que la distribución de los cargos docentes por dedicaciones (simples, semiexclusivas y exclusivas) debía responder a los porcentajes reales de cada universidad, bajo el entendimiento de que respondían a una definición institucional.
- Se valorizaron los cargos docentes según los salarios reales. Además, se estimó que el gasto docente debía representar el 50% del presupuesto total de cada universidad, sumándose en consecuencia otro 50% para el resto de los costos (personal no docente, autoridades superiores y gastos de funcionamiento).
- Por último se realizaron ajustes para premiar a aquéllas universidades con mayor tasa de aprobación de materias, mayor diversificación de la oferta académica y mejor relación entre egresados e ingresantes.

En el año 1997 se produce el primer uso efectivo de un modelo de pautas presupuestarias para la distribución de fondos entre las universidades nacionales al

⁶ Se suponía que todos los nuevos inscriptos entraban a primer año y los reinscriptos tenían la siguiente distribución: el 5% iba a primer año, el 35% a segundo, el 25% a tercero, el 20% a cuarto y el 15% a quinto año. También se definió una cohorte para carreras cortas y de complementación curricular.

⁷ Se definió la siguiente clasificación de materias: *Tipo A* (Asignaturas cuyas prácticas se desarrollan generalmente en ámbitos externos a la unidad académica, y consisten en trabajos de campo, residencias, pasantías u otra modalidad similar que requiere una atención personalizada del docente); *Tipo B* (Asignaturas con prácticas de laboratorio con utilización de instrumental de uso individual en forma preponderante, o con prácticas realizadas en modalidad de taller, por ejemplo, diseños arquitectónicos o trabajos de campo guiados, en los que se constata la necesidad de una supervisión global permanente o frecuentes atenciones individualizadas de los problemas o cuestiones planteadas por cada alumno); *Tipo C* (Asignaturas que desarrollen prácticas basadas en la resolución de modelos teóricos (matemática, física, etc.), o en análisis de casos como simulación de la realidad (administración, legislación, etc.), en las que se realizan presentaciones colectivas de los problemas a analizar y se manejan hipótesis de solución válidas para el conjunto de la clase) y *Tipo D* (Asignaturas eminentemente teóricas que requieren trabajos individuales o grupales fuera del aula con apoyo docente para consultas). Para las materias de tipo A se estableció una relación de 30 alumnos por profesor y de 15 estudiantes por auxiliar docente, para las de tipo B 120 y 25 alumnos respectivamente, para las de tipos C 120 y 35 alumnos respectivamente y para las de tipo D 120 y 120 estudiantes respectivamente.

destinarse 20 millones de pesos⁸ del presupuesto nacional al Programa de financiamiento para el desarrollo de la enseñanza universitaria. En el año 1998 se destinaron 7 millones de pesos mediante este mismo mecanismo. Cabe aclarar que si bien la ley establecía el uso de indicadores de eficiencia y equidad y el modelo de pautas presupuestarias se basaba en parámetros objetivos de asignación, también intervino un componente de decisión política discrecional en la distribución.

En este sentido, debe considerarse el contexto de enfrentamiento entre el gobierno nacional presidido por Carlos Menem, que pregonaba e implementaba una política netamente privatista, y una parte importante del sistema universitario alineada con el opositor partido radical, liderada en el sistema universitario por el rector de la UBA Oscar Shuberoff. Esto hizo que esta última institución tuviera un tratamiento diferenciado en la aplicación del modelo⁹.

Debe señalarse que el Banco Mundial¹⁰ tuvo éxito al financiar el desarrollo de un modelo de pautas presupuestarias que, con modificaciones, continúa siendo un mecanismo de asignación de recursos. Además, varias de las iniciativas contenidas en el Programa de Reforma de la Educación Superior, financiado por este organismo multilateral, fueron incorporadas al funcionamiento de la educación argentina, como la evaluación institucional, el programa de incentivos o el desarrollo de sistemas de información. Del mismo modo, la mayor diversificación del sistema a través de una mayor presencia de las universidades privadas también fue un logro obtenido.

Sin embargo, dos objetivos explícitamente formulados y acordados entre el gobierno argentino y el Banco Mundial no fueron conseguidos: el arancelamiento de los estudios de grado y la instauración de exámenes de ingreso. El cobro de tarifas para el cursado fue incluido en la Ley de Educación Superior 24.521 pero su aplicación por parte de las universidades fue tan marginal que terminó desapareciendo debido a la resistencia de un sistema universitario público casi monóticamente reacio a esta iniciativa, coincidiendo los estudiantes, gremios docentes y autoridades en que las instituciones deben financiarse a través del presupuesto público y en que la gratuidad es una característica democratizadora de la universidad. Los exámenes de ingreso fueron implementados (y continúan siéndolo) en algunas universidades, aunque en general no están presentes en las más grandes y tradicionales. No obstante esto, cuando existen, tienen criterios nivelatorios y no restrictivos, sin la figura de cupos o *numerus clausus*¹¹.

En el período 1997-2000 la SPU adoptó el protagonismo en materia de elaboración y aplicación del modelo de pautas presupuestarias. En el marco del CIN se discontinuó el trabajo de diseño de fórmulas de asignación de recursos y, sólo se conformó una comisión

⁸ En los años 1997 y 1998 un peso equivalía a un dólar.

⁹ Este enfrentamiento generó una aplicación discrecional del modelo en sus primeros años muy perjudicial para la UBA, sin considerar a sus alumnos del año introductorio (ciclo básico común) en una oportunidad y con un tope a su asignación en otra.

¹⁰ En Banco Mundial (1995) se expone en su agenda de recomendaciones a los distintos países el uso de modelos de pautas por insumos o productos.

¹¹ Existen algunas excepciones en carreras de artes y medicina.

que, por pedido de la SPU, debía evaluar el modelo desarrollado por la Secretaría y dar su conformidad a la metodología utilizada o efectuar propuestas alternativas¹².

4. Los Cambios del Modelo en su Retorno al CIN. Período 2001-2016

En el año 2001 el CIN acuerda los lineamientos básicos para la distribución de los incrementos presupuestarios entre las universidades nacionales, en respuesta al pedido de la SPU de establecer mecanismos acordados de asignación. En el año 2002 se retoma el funcionamiento de la comisión de pautas presupuestarias y en el año 2003, siguiendo estos lineamientos, se termina el diseño del modelo de pautas presupuestarias y se conforma una comisión de enlace entre la SPU y el CIN para su aplicación. Los aspectos centrales del modelo aprobado son los siguientes¹³:

- **Componente SPU:** el diseño desarrollado originalmente en la SPU se incorpora al modelo con una ponderación del 50% sobre el total.
- **Componente CIN:** este módulo consiste en una distribución en función del número de alumnos ponderados por: 1) la complejidad de sus carreras (con un coeficiente de 1 para las carreras de “tiza y pizarrón” y un costo creciente por experimentalidad de la disciplina hasta un 2,7 para medicina¹⁴); 2) la economía de escala de la universidad (con un coeficiente de 1 para la más grande y de 3 para la más pequeña) y 3) el rendimiento académico (con un coeficiente que premia o castiga a cada universidad según su promedio de materias aprobadas por alumnos en relación con el promedio del sistema universitario). Este componente participa en un 45% sobre el total del modelo.
- **Componente Ciencia y Técnica:** consiste en una distribución entre universidades en función del número de investigadores del programa de incentivos ponderados por categoría y dedicación. Este componente participa en un 5% sobre el total del modelo.

En el año 2004 se avanza en la modelización de los costos universitarios al incorporar en el componente SPU el cálculo de las plantas de personal no docente y de autoridades superiores. Mediante el Acuerdo Plenario N° 508/04 se aprueba el diseño de la comisión de pautas presupuestarias que consiste en los siguientes criterios:

¹² Los Acuerdos Plenarios N° 243/97, 341/99 y 360/00 dan cuenta del escaso accionar del CIN en este período en materia de análisis y elaboración de un modelo de pautas presupuestarias.

¹³ El consenso para el desarrollo del modelo y sus criterios básicos se formaliza a través del Acuerdo Plenario 395/01. Luego el Acuerdo Plenario 465/03 define con precisión las características de los algoritmos a aplicar. Un criterio originalmente planteado que luego no se consideró consistía en un fondo para que las universidades tuvieran un porcentaje decreciente de gastos de personal sobre gastos totales, iniciándose en un 86% y finalizando en un 75%, a través del incremento de los gastos de funcionamiento, debido al sesgo excesivo de los costos laborales en los presupuestos. Este criterio se dejó de lado cuando en el año 2001 se les permitió a las universidades nacionales reducir sus aportes patronales del 24% al 16,17%, bajo la premisa de que esta baja les permitiría aumentar los gastos no salariales hasta un nivel razonable.

¹⁴ Este rango de disparidades es anómalamente bajo para la experiencia internacional (Eckert 2011; 7).

No Docentes – Personal Administrativo: se determina una planta base por rectorado para una institución de 3000 alumnos (60 cargos) y por facultad para una unidad académica de 500 estudiantes (17 cargos) y luego se asignan agentes adicionales a tasa decreciente en función del número de alumnos.

No Docentes - Personal de Servicio y Mantenimiento: se establece una pauta de un agente cada 500 metros cuadrados más un ajuste de hasta el 75% por su tasa de uso, considerando que a mayor cantidad de estudiantes por una misma superficie, mayor será el costo.

No Docentes - Personal de Ciencia y Técnica: se considera la necesidad de un agente cada 4 investigadores de ciencias exactas, 6 de ingeniería, 8 de ciencias agrícolas y 10 de ciencias humanas y sociales.

No Docentes - Personal Asistencial, Técnico y Profesional: se considera la necesidad de personal en función de las actividades de prácticas de laboratorio que haya en cada universidad. Las plantas de personal no docente asistencial de los hospitales universitarios no están modelizadas y se computan según las cantidades reales.

Autoridades Superiores: para cada rectorado se estableció una planta base de un rector, un vicerrector y 10 secretarios, más un pequeño ajuste, a tasa decreciente, en función del número de alumnos. Para cada facultad se determinó una planta base de un decano, un vicedecano y 4 secretarios, también con un pequeño ajuste, a tasa decreciente, en función del número de alumnos. Para las subsedes y otras dependencias se estipuló la necesidad e un director.

Esta modelización completa el cálculo de las plantas de personal necesarias por universidad para los tres escalafones (docente, no docente y de autoridades superiores). Los gastos de funcionamiento e infraestructura, se estiman en el 25% del gasto total. Dos aspectos no contemplados en los cálculos del componente SPU (hospitales y colegios secundarios) se consideran según su gasto observado porque al no estar presentes en todas las universidades resultó complejo su análisis y menos interesante para el conjunto.

En el año 2008, se incorpora al componente SPU el costo de los docentes destinado a los cursos de ingreso que tienen algunas universidades y se agrega un coeficiente que premia con hasta un 10% más del costo docente a aquellas universidades cuyos estudiantes tuvieran un promedio de aprobación de materias superior al promedio del sistema¹⁵. Además, se intentó modelizar el costo de las actividades de extensión pero, si bien esto tuvo una aprobación normativa mediante el Acuerdo Plenario N° 660/08, no fue posible

¹⁵ En el debate de esta medida se discutió sobre la pertinencia de un indicador que premiara el comportamiento institucional ante las disparidades de insumos (por ejemplo alumnos) de las distintas universidades en un contexto de fuertes desigualdades regionales. Además, se planteó si castigar a las universidades con peores valores no reforzaría los problemas o induciría a falsear información. Estas consideraciones replican debates de otros países, tal como relevan Salmi y Hauptman (2006).

establecer patrones comunes que delimitaran estas actividades y nunca pudo hacer operativa esta función en un algoritmo¹⁶.

A través del Acuerdo Plenario N° 781/11, en el año 2011 se resuelve un cambio en la aplicación del modelo de pautas, si bien no se modifica su metodología de cálculo. Esta modificación consiste en que una vez que se llega al porcentaje final correspondiente a cada institución en función de las fórmulas de costeo, esta participación relativa se considera solo para el 60% del monto a distribuir. El restante 40% se asigna sólo a aquellas instituciones con mayor desfinanciamiento (“brecha” entre el porcentaje que el modelo otorga a cada universidad y el porcentaje real de cada institución). El argumento explícito era la necesidad de una redistribución más veloz del presupuesto universitario y, en forma subyacente, estaba la decisión de las instituciones más pequeñas y nuevas de obtener fondos históricamente transferidos a las universidades tradicionales de mayor tamaño.

En el año 2016 se decide reducir el supuesto de trayectos comunes de tres a dos años para las carreras largas de una misma facultad, en virtud de un estudio de técnicos de la comisión de asuntos académicos que indicó que los planes de estudios compartían menos asignaturas. Asimismo, se redujo de 15 a 7 el mínimo de tamaño de los cursos a financiar.

El uso efectivo del modelo de pautas presupuestarias en el período 2001-2016 se hizo operativo por tres vías diferentes:

- **Partidas específicas.** En el presupuesto nacional en los años 2002 y 2003 se incorpora un programa de asignación de recursos que asigna fondos según el modelo. Además, desde el año 2008 se incorpora la denominada “Planilla B”, un refuerzo para gastos de funcionamiento distribuido básicamente mediante las fórmulas consensuadas por el CIN. Estos fondos fueron de \$ 34 millones en el año 2002 (el 1,9% del presupuesto total del sistema universitario), \$ 57 millones en el 2003 (el 2,8% del total), \$ 190 millones en el 2008 (el 3,4% del total), \$210 millones en el 2009 (el 2,6% del total), \$ 240 en el año 2010 (el 2,3% del total) y \$ 400 millones en los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 (el 2,3%, 1,8%, 1,3%, 1,0% y 0,8% del total respectivamente).
- **Aumentos de los presupuestos de base.** El presupuesto público universitario tiene una elaboración en la que participan inicialmente las universidades con sus demandas de recursos que no son tomadas en cuenta porque exceden largamente los techos presupuestarios que establece el Ministerio de Economía. Dentro de estos límites, el Ministerio de Educación confecciona el presupuesto de cada institución que es elevado posteriormente al Congreso de la Nación y, cuando el oficialismo tiene mayorías parlamentarias, aprobado sin mayores modificaciones. Este presupuesto de base de cada universidad suele ser similar al del año previo porque el componente salarial tiene una inercia muy grande, pero algunos pequeños incrementos son incluidos y distribuidos

¹⁶ La extensión universitaria tiene definiciones distintas según áreas del conocimiento y universidades. En este sentido, una misma actividad puede ser definida como extensión, vinculación con el medio, transferencia de servicios, asuntos estudiantiles, servicios complementarios, etcétera. Agrega una mayor complejidad la enorme heterogeneidad de esta función y la existencia de costos conjuntos con la docencia y la investigación, por ejemplo a través de alumnos y docentes que también son extensionistas.

entre las casas de altos estudios mediante el modelo de pautas. Resulta muy difícil cuantificar su magnitud porque estos valores no se discriminan en ninguna norma, pero se estima una incidencia poco significativa.

- **Aplicación en las paritarias o aumentos salariales.** El reenclasillamiento del personal no docente del año 2007¹⁷ incluyó la aprobación del Ministerio de Educación para la designación de nuevos cargos para las universidades que tuvieran dotaciones inferiores a las que establecía el modelo del CIN. Además, las transferencias de recursos del Ministerio de Educación a las universidades nacionales para los aumentos salariales de las autoridades superiores¹⁸ en varios años se calcularon en función de los resultados del modelo de pautas presupuestarias¹⁹.

Resulta complejo cuantificar el efecto del uso de los modelos de pautas en el total del presupuesto universitario porque se dio por varias vías diferentes y con distintos niveles de explicitación y transparencia. Además, otros criterios fueron contemplados para aumentar los presupuestos universitarios, como contratos-programas que atendían necesidades puntuales, partidas para nuevas universidades que se estimaban en función de situaciones individuales y negociaciones en base a acuerdos discrecionales. Si bien el marcado sesgo hacia los gastos en personal impone una fuerte inercia a las asignaciones de cada universidad, especialmente teniendo en cuenta la estabilidad de los docentes y no docentes, el uso del modelo de pautas constituye una parte importante de los recursos de cada institución, debido especialmente a que los montos involucrados, aún siendo escasos anualmente, se incorporan a la base del ejercicio siguiente, con un efecto acumulativo de alrededor de un cuarto del presupuesto total.

El modelo de pautas ha sido utilizado también para calcular y validar la demanda de recursos del sistema universitario ante las autoridades legislativas. El cálculo del presupuesto que debería tener cada institución y el conjunto, es llevado por los representantes del CIN para justificar y validar los pedidos de fondos a través de una herramienta metodológicamente legitimada. En los debates parlamentarios se valora la

¹⁷ El personal no docente pasó de un escalafón de 11 niveles a otro de 7 niveles, en una modernización de las estructuras que implicó además un fuerte aumento salarial.

¹⁸ El uso del modelo de pautas para asignaciones parciales en determinados escalafones (no docentes o autoridades superiores) ha recibido cuestionamientos porque avanzaría sobre la autonomía de cada universidad para decidir su propia estructura de personal y su distribución entre escalafones. En este sentido, se señala que la “autonomía universitaria” es una figura aplicable a cada institución y no al sistema en su conjunto. Esta misma tensión entre pautas de los modelos para varias instituciones y la autonomía universitaria es reportada en distintos contextos (Eckert 2011; 9)

¹⁹ El aumento salarial para las autoridades superiores no constituye técnicamente una paritaria porque su erogación no surge de un acuerdo entre las partes empleadora y trabajadora sino de una decisión ministerial que respeta una propuesta del CIN. En los años 2008, 2009, 2010, 2014 y 2015, un porcentaje del monto correspondiente a cada universidad surgió de la corrida del modelo de pautas presupuestarias. El Acuerdo Plenario N° 977/16 dispuso que una participación creciente del modelo en esta asignación, hasta llegar al 100% en el año 2018.

existencia de un procedimiento que otorga un parámetro objetivo de análisis presupuestario²⁰.

Desde el punto de vista operativo, la corrida del modelo se realizaba en la SPU como resabio de que su componente más complejo había sido desarrollado en este ámbito. Sin embargo, a partir del año 2010 la corrida del modelo se realiza directamente en el CIN. Además se incorporó un software más moderno que permitió aumentar los niveles de confiabilidad al pasar de planillas en Excel a un lenguaje de programación más sofisticado. El avance tecnológico y de los sistemas de información permitió contar con datos cada vez más precisos y auditables de estudiantes, docentes, infraestructura e investigadores, permitiendo la complejización del modelo²¹.

Un uso colateral del modelo de pautas del CIN ha sido su aplicación para la distribución de fondos en el interior de las instituciones. Distintas universidades (como la UBA, la UN de Córdoba, la UN de Cuyo, la UN del Nordeste y la UN de Río Cuarto) han utilizado el modelo del CIN para el análisis o la asignación de fondos entre facultades o departamentos. Esto se dio por iniciativa propia de las casas de estudios, en general atraídas por un mecanismo con validación externa que aportaban sus representantes en el Consejo con funciones en las áreas económicas de las universidades.

5. Las Tensiones y Perspectivas del Modelo de Pautas Presupuestarias

El modelo de pautas presupuestarias convive, desde su origen, con tensiones importantes que repercuten en su diseño y su aplicación. Cualquier esquema distribuidor de recursos es conflictivo por su propia naturaleza en la medida en que se asigna el 100% de una masa de recursos y, por lo tanto, para aumentar la participación relativa de una institución debe forzosamente reducirse el porcentaje de otra. Esta situación, común a otros esquemas de reparto como la coparticipación federal, resulta siempre compleja.

Otros factores que cruzan esta temática son los alineamientos dispares de las universidades en términos políticos, de tamaño y de ubicación geográfica. En este sentido, los dos bloques mayoritarios del CIN que se alternan anualmente la presidencia y la coordinación de las comisiones se corresponden con los dos partidos históricamente mayoritarios en el país, el peronista y el radical. Este último, se considera heredero de la tradición de la reforma universitaria de 1918 y es más fuerte en las universidades tradicionales, mientras el bloque justicialista representa a las universidades nuevas y es mayoritario en el CIN. Sin embargo, existen excepciones a esta caracterización básica y la estructura ideológicamente diversa y cambiante de los partidos políticos argentinos hace

²⁰ Más allá del uso del modelo de pautas del CIN, las universidades siguieron haciendo presiones en forma individual en el poder legislativo para obtener mayores recursos, especialmente a través de los representantes de sus jurisdicciones.

²¹ Un ejemplo de esto es que la información de alumnos pasó de enviarse en forma agregada por carreras a entregarse con una identificación nominal por estudiante.

que ninguna referencia pueda ser muy precisa²². Además, las universidades grandes tienen una agenda de desarrollo y un sistema de costos diferente a las pequeñas, lo cual lleva a intereses diferenciados.

La ubicación geográfica es probablemente la fuente de alineamientos más importante. En un país que no ha podido resolver su histórico conflicto de “unitarios” y “federales”, entre su ciudad puerto que concentra casi a un tercio de la población del total del país y a una fracción mayor del ingreso, surgen tensiones permanentes entre el “interior” y “Buenos Aires”. En términos universitarios, esto se expresa en una universidad (la UBA), que concentra al 22,3% de los estudiantes, al 18,9% de los docentes y al 27,8% de los no docentes²³, pero solo recibe el 16,9% del presupuesto total. Esta institución además es la más prestigiosa del país, referente para el resto y concentra el mayor número de investigadores, publicaciones y es la mejor ubicada en los rankings internacionales. En un sistema de más de 50 instituciones estatales, esta concentración es altamente problemática.

En forma análoga a los que ocurre con la Provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal de impuestos²⁴, todo el incentivo de las universidades pequeñas está puesto en disminuir la participación relativa de las de mayor tamaño, y especialmente de la UBA, y distribuir ese porcentaje entre las restantes. Por ello el modelo presenta economías de escala muy superiores a las observadas o deseables²⁵, y la representación igualitaria en el CIN, dónde la UBA tiene un voto sobre cincuenta (el 2% del total), lleva a una sub-representación de sus estudiantes, docentes e investigadores que repercute en una menor asignación presupuestaria²⁶.

²² Existen variables adicionales que complejizan la caracterización general. Por ejemplo, varias universidades mantienen la adscripción política de sus autoridades normalizadoras, previas a la constitución de los claustros, y éstas dependen del color político del gobierno nacional en el momento de creación.

²³ El porcentaje de personal no docente está fuertemente influido por el personal hospitalario.

²⁴ La Provincia de Buenos Aires es la más grande del país, concentra al 38% de la población y al 34% del PBI y sin embargo solo recibe el 21% de la coparticipación federal, lo cual la hace dependiente de transferencias discrecionales de la Nación o de transferencias transitorias como el Fondo del Conurbano Bonaerense. Esto la hace muy vulnerable y conflictiva, pero su situación es muy difícil de revertir por su sub-representación en la Cámara de Senadores de la Nación. Con la UBA se da una situación análoga por su sub-representación en el CIN, siendo castigada en las transferencias presupuestarias y quedando su situación sujeta a partidas discrecionales del gobierno nacional.

²⁵ Estas economías de escala se dan, por ejemplo, en la planta normativa docente del modelo, ya que se indica, por ejemplo, que en las Facultades de Humanidades o de Filosofía y Letras, los cursos de teóricos y también de prácticos, pueden tener un máximo de 120 alumnos. Otro ejemplo se da en el cómputo de autoridades superiores, puesto que a la UBA, que tiene 100 veces más alumnos que la UN de Chilecito, le corresponde solo el doble de autoridades superiores. Además, la Facultad de Ingeniería de la UBA, que triplica el número de estudiantes que los tres Departamentos de Ingeniería de la UN del Sur, tiene una dotación menor en el modelo de personal administrativo.

²⁶ La UBA no participó del diseño del modelo entre los años 2002 y 2006, cuando el Rector Guillermo Jaim Etcheverry restringió la participación de la institución en el CIN bajo la acusación de que era un organismo donde la lógica político-partidaria superaba a la académica. Además, la UBA siempre cuestionó al modelo aprobado por este Consejo.

El sistema universitario argentino es cambiante, con 16 universidades creadas en los últimos 10 años. Es posible que las nuevas universidades situadas en el conurbano bonaerense hagan disminuir el peso relativo de la UBA y morigeren el conflicto, aunque también pueden surgir otros derivados de nuevos actores como las universidades ubicadas en “el interior del interior”²⁷, que probablemente tengan demandas diferentes.

Un factor que modera los problemas es el crecimiento económico y del presupuesto público. Por el contrario, en el ciclo inverso, de contracción económica y fiscal, las divergencias se potencian porque es mucho más fácil aceptar menores ganancias que mayores pérdidas²⁸. En este sentido, las universidades siempre acordaron en el CIN que podrían redistribuirse incrementos pero no los presupuestos ya asignados a cada institución.

Desde el punto de vista operativo, el avance tecnológico facilita la disponibilidad e información y la capacidad de diseñar un modelo con variables más complejas y auditables. A diferencia de los inicios de esta cuestión, actualmente se pueden hacer planteos más sofisticados sobre variables como alumnos, docentes, investigadores, planes de estudios o infraestructura, aunque esto no altera los conflictos políticos subyacentes a las fórmulas.

Una última fuente de tensión, presente en todas las administraciones, está constituida por la dicotomía entre “reglas versus discreción”. En este sentido, el modelo de pautas establece una asignación fija, o con pocas variaciones, que las autoridades ministeriales suelen considerar un parámetro posible pero no único, en la medida en que se sienten depositarias de una voluntad popular que les permite tomar decisiones de asignación de recursos más allá de lo que determinen las pautas del CIN. En los períodos de aumento de recursos, la SPU puede utilizar los resultados del modelo como una base de aumento de fondos y complementar esto con otras partidas que reflejen preferencias propias. En los períodos de merma presupuestaria, las opciones son menores y las tensiones más complejas.

6. Síntesis y Conclusiones

En el año 1992 se inicia el estudio de un modelo de pautas de distribución presupuestaria en el marco del CIN como efecto de la mayor complejidad del sistema universitario y de una tendencia internacional en la materia. En el año 1996 se da por concluido el trabajo, aprobándose un modelo de asignación basado en el número de alumnos de cada universidad con una ponderación por economías de escala y carreras, más un pequeño ajuste por el número de graduados e investigadores.

²⁷ Algunos ejemplos de estas nuevas universidades son la UN de Chilecito, la UN de los Comechingones (Merlo, San Luis), la UN de Rafaela (Santa Fe), la UN de Villa Mercedes (San Luis) y la UN Alto Uruguay (Misiones).

²⁸ Por ejemplo, en la crisis económica del período 1999-2001 hubo serios conflictos ante el recorte de \$ 100 millones anunciado por la Ministra de Educación Susana Decibe y, luego, una situación más virulenta aún ante el recorte de \$ 360 millones planteado por el Ministro de Economía Ricardo López Murphy. Asimismo, ante una baja presupuestaria en términos reales, aunque no nominales, planteada por la suba de las tarifas de servicios públicos, nuevamente se dieron marchas y reclamos airados del sector universitario en el año 2016 durante el gobierno de Mauricio Macri.

Durante el período 1997-2000 la SPU toma el protagonismo en materia de desarrollo de un modelo de pautas, convocando a algunas universidades a una comisión asesora y estableciendo un nuevo modelo basado en la cuantificación del costo docente mediante relaciones entre alumnos y docentes por áreas del conocimiento. En este período se realizan las primeras transferencias de fondos en función de fórmulas, en un contexto de fuerte antagonismo de las autoridades ministeriales con las instituciones tradicionales, especialmente la UBA.

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

El modelo de pautas ha tenido un uso importante en los últimos 15 años a través de distintos mecanismos, tales como la asignación de fondos para gastos de funcionamiento, aumentos salariales e, inclusive, distribuciones dentro de distintas instituciones. Alrededor de un 25% del presupuesto total del sistema universitario ha sido asignado por este mecanismo.

Desde el punto de vista conceptual el modelo ha tenido avances y puede perfeccionarse aún más como consecuencia de mejoras teóricas o de una mayor precisión en los datos. Sin embargo, esto no lo exime de controversias ya que los supuestos y premisas no son distributivamente neutrales y siempre existe algún argumento para objetar las definiciones desde algún espacio valorativo. La dicotomía entre equidad y eficiencia es un ejemplo de frecuentes desavenencias, que se saldó transitoriamente a través del énfasis en la equidad inter-institucional a expensas del otro objetivo, pero es una fuente de impugnaciones recurrentes.

La heterogeneidad del sistema universitario, con instituciones de muy diferentes tamaños, antigüedades, oferta académica, ubicación geográfica, alineamientos políticos y perfiles académicos hace que sea difícil que un modelo de asignación de recursos contemple esta complejidad. La situación de las instituciones de mayor tamaño, especialmente de la UBA, es la más complicada porque la representación igualitaria en el CIN lleva a un incentivo para que las universidades más pequeñas incluyan parámetros en las distribuciones en su detrimento. En este sentido, el siempre irresuelto desequilibrio regional argentino dificulta el logro de acuerdos sostenibles en el largo plazo.

La SPU siempre se ha reservado el uso de fondos discrecionales para llevar a cabo políticas que considerara prioritarias más allá, o complementariamente, a los resultados del modelo. En la medida en que existan fondos adicionales en una cuantía significativa, esto atenuará posibles desvíos en los modelos, pero su ausencia puede generar situaciones complicadas, porque la tensión entre la discrecionalidad y las reglas en la asignación de fondos tiene siempre una presencia latente.

7. Bibliografía

- Banco Mundial (1995). *Educación Superior. Lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C.
- Consejo Interuniversitario Nacional. Acuerdos Plenarios 74/92, 101/93, 106/93, 130/94, 175/95,-179/95, 187/95, 192/95, 195/95, 219/96, 243/97, 341/99, 360/00, 395/01, 440/02, 458/03, 465/03, 495/03, 508/04, 586/05, 635/07, 660/08, 689/09, 690/09, 730/10, 781/1 y 827/12 y Resoluciones CE 78/97, 179/00, 267/03, 311/04, 367/06, 385/06, 416/07, 453-08,509/09, 530/09, 546/09, 591/10, 623/10, 635/10, 772/12, 782/12, 817/12, 890/13, 891/13 y 1081/15.
- De Boer, H. et al. (2015). *Performance-based Funding and Performance Agreements in Fourteen Higher Education Systems*. Netherlands: CHEPS.
- Delfino, J. y Gertel, H. (1996). *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior – Modelos de Asignación del Aporte Público*. Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.
- De Coster, I. et al. (2008). *El Gobierno de la Educación Superior en Europa. Políticas, Estructuras, Financiación y Personal Académico*. Euridice.
- Doberti, J. (2013). *Tópicos sobre el Financiamiento Universitario. Artículo publicado en el libro Financiamiento de la Educación Superior*. Jorge García Riart compilador. Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción. Asunción del Paraguay.
- Ecker, B. et al. (2011). *Funding Formulas for Teaching in Public Universities: International Experiences and Lessons Drawn from a Science Policy View*. European Commission.
- García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, Organización e Incentivos. Desafío de la Política de Financiamiento frente a la Complejidad Institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila-Fundación OSDE.
- Ginestar, A et al. (1990). *Costos Educativos para la Gerencia Universitaria*. Mendoza: Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Obeide, S. (2003). El Modelo de Asignación de Recursos Presupuestarios. En *Políticas de Estado para la Universidad Argentina: Balance de una Gestión en el Nuevo Contexto Nacional e Internacional*. J. C. Pugliese editor. Ministerio de Educación de la Nación.
- Olivera, J. (1967). *La Universidad como Unidad de Producción*. Asociación Argentina de Economía Política. Tucumán.
- Petrei, A. H. y Cartas, J. M. (1989). *Ensayos en la Economía de la Educación*. A. H. Petrei Editor.
- Piffano, Horacio (1992). El Financiamiento de la Educación Universitaria y su Racionamiento. En H. Piffano. (Ed.) *Foro sobre Organización y Financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina*. Buenos Aires: Harvard Club de Argentina.
- Rodríguez, L. (2013). *La Universidad como sujeto político en los '90. El Consejo Interuniversitario Nacional y la elaboración de políticas sectoriales (1989-2003): el caso de la Comisión de Pautas Presupuestarias*. En temas y debates N° 26, año 17, julio-diciembre 2013.
- Salmi, J. y Hauptman, A.M. (2006). Resource Allocation Mechanisms in Tertiary Education: a Typology and an Assessment. En *Higher Education in the World 2006. The Financing of universities*.