

# **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO:**

## **EL MODELO DE PAUTAS**

---

**Manuel Andrés Rodríguez**

**Tesis presentada para obtener el grado de  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad Nacional de Mar del Plata**

**Mar del Plata, 2006**

# **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO:**

## **EL MODELO DE PAUTAS**

---

**Manuel Andrés Rodríguez**

**Director de tesis:**

CPN. Mariano Pérez Rojas

**Comité evaluador:**

CPN. Mariano Pérez Rojas

Lic. María Inés González Carella

Dr. Jorge Rubén Castro

*A toda mi familia por ser incondicional: Viejos, Anita, Mari, Bobó, Angelito,  
Juanjo, Negra, Juan, Cata, Ape.*

*A Pili, por ser mi compañera.*

*A mis amigos por el tiempo compartido: Facha, H., Juampy, Loku, Mati,  
Nachito.*

*A la banda de Gallardo, por la familia que fueron.*

*A J.L. Gotalo, por las enseñanzas.*

*A Cantasueños. por la fantasía*

## **AGRADECIMIENTOS**

---

Quiero reflejar mi agradecimiento más sincero a todos aquellos que han aportado a la realización de esta investigación. Merecen una mención especial dos personas que en siempre se han brindado. El primero es el Pollo, quien me introdujo en muchas cuestiones que hacen a la realización de una tesis y me regaló su valioso tiempo. La segunda es Emilce, quien tuvo enormes gestos para conmigo en todo este año.

Asimismo, debo reconocer a todas las personas e instituciones que me han facilitado material bibliográfico: Mariano Salgado, Carlos Greco, María Belén Medrano (de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria-SPU), Centro de Documentación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UNMDP, Centro de Documentación e Información del MECON, Biblioteca Emérito Alfredo L. Palacios de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

También quiero gratificar a Gaby por su valioso aporte como Traductora Técnica Científica en Lengua Inglesa.

Por último, agradezco a Mariano Pérez Rojas su buena predisposición para ayudarme.

# **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO:**

## **EL MODELO DE PAUTAS**

Manuel Andrés Rodríguez  
Universidad Nacional de Mar del Plata

### **RESUMEN**

A comienzos de la década de 1990, los criterios de asignación de recursos a las universidades nacionales ocuparon el centro del debate dado entre el Gobierno y dichas instituciones. Principalmente, se planteó la necesidad de que las asignaciones se basaran en pautas de mayor objetividad respecto de las consideradas hasta entonces, y de esta manera, se elaboraron diversos modelos.

Esta investigación se propone evaluar el modelo de pautas generado a los fines mencionados, en 2002 por la SPU. Para ello se adoptó una perspectiva multidisciplinaria que incluye dos dimensiones de análisis: una dimensión política (aplicación del modelo) y una dimensión técnica (construcción del modelo).

Los resultados de este trabajo ponen en evidencia que no se condicen los objetivos (equidad y eficiencia) con los resultados del modelo. En cuanto a su construcción, debe destacarse que se omitieron ciertos indicadores pertinentes, que existe un sesgo hacia la formación en detrimento de otras actividades y que toma como valores de referencia a valores medios del sistema. En cuanto a la aplicación del modelo, no ha prevalecido una política clara y consistente y se demuestra la existencia de ciertas limitaciones en el esquema institucional del sector.

### **PALABRAS CLAVES**

Universidades nacionales – Financiamiento universitario – Modelos de asignación presupuestaria – Evaluación de políticas públicas – Dimensión política – Dimensión técnica

## **ABSTRACT**

At the beginning of the 1990s decade, the criteria of resources allocation for national universities occupied the centre of debate between the Government and these institutions. Mainly, a necessity of basing allocations in more objective patterns than the previous ones was expound, and thus, diverse models were designed.

The aim of this investigation is to evaluate the model of guidelines generated to achieve the goals mentioned above in 2002 by the Secretariat of University Policies (SPU). For this reason a multidisciplinary perspective was adopted which includes two dimensions of analysis: a political dimension (application of the model) and a technical dimension (construction of the model).

The results of this work evidence that the objectives (equity and efficiency) and the results of the model do not coincide. Regarding its construction, it must be underlined that certain pertinent indicators were omitted, that a slant towards the formation in detriment to other activities exists, and that the model takes as reference the average values of the system. Regarding the application of the model, a clear and consistent policy has not prevailed and the existence of certain limitations in the institutional scheme of this sector is demonstrated.

## **KEY WORDS**

National universities – University financing – Models of budgetary allocation – Evaluation of public policies - Political dimension – Technical dimension

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Economía de la Educación.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Teoría del Capital Humano.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3. Institucionalismo.....</b>	<b>6</b>
<b>1.4. Escuela Radical.....</b>	<b>7</b>
<b>1.5. Importancia del Financiamiento de la Educación Superior.....</b>	<b>11</b>
<b>1.6. Organización y Financiación de la Educación Superior.....</b>	<b>15</b>
<b>1.6.i. "Triángulo de la Coordinación o de los Conflictos.....</b>	<b>15</b>
<b>1.6.ii. Modelos Organizacionales Alternativos (Harvard Club Argentina)....</b>	<b>20</b>
<b>1.6.iii. Formas de Financiamiento del Sistema Universitario Argentino.....</b>	<b>23</b>
<b>1.7. Importancia de que la Universidad sea Pública y Gratuita.....</b>	<b>25</b>
<b>1.8. Estructura del Sistema de Educación Superior Argentino y</b> <b>Autonomía Universitaria.....</b>	<b>27</b>
<b>1.9. Breve Reseña Histórica del Sistema Universitario Argentino.....</b>	<b>29</b>
<b>1.10. Presupuesto Universitario.....</b>	<b>34</b>
<b>1.11. Criterios de Asignación Presupuestaria.....</b>	<b>35</b>

<b>CAPÍTULO 2: JUSTIFICACIÓN DE CRITERIOS (EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS).....</b>	<b>39</b>
<b>2.1.</b> Definición de “evaluación”.....	39
<b>2.2.</b> Objetivos de la Evaluación de Políticas Públicas.....	42
<b>2.3.</b> Perspectivas y Tipos de Evaluación de Políticas Públicas.....	44
<b>2.4.</b> Análisis Evaluativo “científico” o “pragmático”.....	50
<b>2.5.</b> Indicadores.....	52
<b>2.6.</b> Uso de las Evaluaciones de Políticas Públicas.....	52
<b>2.7.</b> Intereses Implícitos en la Evaluación de Políticas Públicas.....	53
<b>2.8.</b> Etapas del Análisis Evaluativo de Políticas Públicas.....	55
<b>CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL MODELO DE PAUTAS GENERADO POR LA SPU.....</b>	<b>57</b>
<b>3.1.</b> Suficiencia de Recursos.....	58
<b>3.2.</b> Uso de los Recursos (eficiencia interna).....	60
<b>3.3.</b> Asignación de Recursos a las Universidades Nacionales (eficiencia externa).....	64
<b>3.3.1.</b> Antecedentes del Modelo de Pautas de la SPU.....	65
<b>3.3.1.1.</b> La Función de Costos.....	66
<b>3.3.1.2.</b> Los Costos Estándar.....	67
<b>3.3.1.3.</b> Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria elaborado por el CIN.....	69
<b>3.3.2.</b> Modelo de Pautas para el Cálculo del Presupuesto Normativo desarrollado por la SPU.....	72
<b>3.3.2.1.</b> Presentación del Modelo de Pautas generado por la SPU.....	72
<b>3.3.2.2.</b> Evaluación del Modelo de Pautas generado por la SPU.....	78
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>96</b>



## **INTRODUCCIÓN**

---

La forma de financiamiento universitario determina en gran parte la eficiencia, equidad y calidad del sistema, así como también las oportunidades de cada individuo y del conjunto de la sociedad.

Durante la década de 1990, se produjeron en la Argentina (y a nivel mundial) profundas transformaciones en las políticas de educación superior. En dicho proceso de reforma, el Estado ha jugado un rol activo, pasando de ser benefactor a ser evaluador, mediante el pedido constante de rendiciones de cuenta sobre la calidad, la eficiencia y la equidad a las instituciones.

En ese marco, un elemento central de la agenda política fue el financiamiento universitario, y más específicamente los mecanismos de asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales. De esta manera, se inició una discusión respecto de distintos modelos de asignación presupuestaria que venían a dar fin a las distribuciones de fondos sobre la base de presupuestos de años anteriores y a partir de parámetros absolutamente subjetivos.

Esta investigación se propone realizar un análisis evaluativo del modelo de pautas generado en 2002 por la Secretaría de Políticas Universitarias. Dicha evaluación se estructuró de manera tal que fueran atendidos tanto los aspectos relacionados con la contracción del modelo (dimensión técnica) como aquellos

que configuran la aplicación del mismo (dimensión política). Para ello, se recurrió a fuentes primarias (entrevistas con personal de la Secretaría de Políticas Universitarias<sup>1</sup>, y leyes y resoluciones en las que se enmarca la asignación presupuestaria entre las universidades nacionales) y fuentes secundarias (libros de texto y artículos de revista).

Las hipótesis o proposiciones sujetas a verificación en este trabajo son las siguientes:

- Las políticas respecto a la asignación de fondos por pautas no son claras y consistentes.
- Las pautas (indicadores) consideradas por el modelo de asignación presupuestaria generado por la SPU, no aseguran una distribución de fondos orientada a una mayor equidad y eficiencia para el sistema universitario.
- La elaboración y aplicación de un modelo de asignación presupuestaria no se reduce a una cuestión eminentemente técnica, sino que por el contrario, se constituye en una problemática con elementos políticos de real importancia.

El trabajo se organiza en tres capítulos, además de esta introducción y las conclusiones. En los primeros dos capítulos se presentan los elementos teóricos a ser conjugados posteriormente en el análisis de caso que ocupa al capítulo 3.

En el capítulo 1 se exhiben las distintas escuelas de la economía de la educación, se indaga sobre las posibles formas de organización y financiamiento del sistema universitario y se realiza una aproximación al caso argentino. En el capítulo 2 se define la evaluación de políticas públicas y todas sus implicancias. Finalmente, en el capítulo 3 se realiza la evaluación del modelo de pautas generado por la SPU.

---

<sup>1</sup> El autor se entrevistó con la Lic. M. Belén Medrano (Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria), la Lic. Silvina González (Dirección Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria) y con el Cr. Alejandro Darchuk (Asesor del Director Nacional de Coordinación Institucional, Evaluación y Programación Presupuestaria).

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO**

---

### **1.1. ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN**

La economía de la educación puede ser definida como una ciencia social aplicada, que investiga y estudia la dimensión económica y las posibles alternativas conducentes para que los recursos materiales y financieros limitados produzcan y satisfagan la necesidad y el derecho que tienen a la educación los individuos, los grupos y las instituciones. (Hermoso Estèbanez P., 1997, pág. 21)

Existe una variada gama de contenidos propios de la economía de la educación, entre los que pueden destacarse cuestiones epistemológicas, el estudio de los costos de la educación, las formas de financiamiento de la actividad, la planificación de la educación, el estudio de la relación entre la educación y la productividad, así como también su relación con el crecimiento socioeconómico y el empleo.

Los pioneros de esta disciplina fueron los países anglosajones, específicamente Gran Bretaña y Estados Unidos. Y aunque su verdadera historia como ciencia aplicada de la economía surge en la década de 1950 (luego de la segunda guerra mundial), pueden encontrarse antecedentes desde el siglo XVII.

William Petty (1623-1687), intentó demostrar que la riqueza de un país depende en gran medida del nivel de conocimiento de sus habitantes. Por su parte, Richard Cantillon (1680-1734) supo analizar los costes de la educación (incluyendo el concepto de costo de oportunidad), así como también indagar acerca de las diferencias de remuneraciones entre trabajos más calificados y menos calificados. También Adam Smith (1723-1790) y continuando con el punto de vista de Petty, consideró las calificaciones de los individuos como un elemento clave en el progreso económico, dando a la productividad de los individuos (directamente relacionada con el proceso de especialización y calificación), el carácter de determinante de la riqueza de las naciones. De esta manera, la calificación creciente implicaba para el autor, un gasto real correspondiente a un capital fijo incorporado a los individuos. John Stuart Mill (1806-1873) aunque continuando con la concepción de Adam Smith de que la calificación genera riqueza, discrepó con él en cuanto a la aplicación del concepto "capital" al hombre y a la creencia en la infalibilidad de los mecanismos de mercado en la educación. Asimismo, Alfred Marshall (1842-1924) también excluyó al hombre de la concepción de capital y reivindicó el carácter no comercial de las actividades educativas y formativas. La mencionada concepción restringida de capital generó que ineludiblemente muchos de los avances del análisis económico tuviesen escasas repercusiones en el campo de la educación. Pero finalmente, lo anterior fue desplazado por una versión más amplia del capital, cuyo autor fue Irving Fisher (1867-1947).

Este periodo de incubación se extiende hasta 1950 donde se inició el estudio e investigación económica de la educación. Posteriormente y hasta 1970 se produjo un periodo de planificación y desarrollo de la disciplina incentivada por una expansión económica sin precedentes, lo que afectó positivamente a la educación, la cual fue concebida como un factor generador de progreso y crecimiento económico. La economía de la educación fue definitivamente confirmada como área de estudio científico en 1960, fecha en que T. W. Schultz dio un discurso en la Universidad de Chicago a través del cual consagró desde una perspectiva neoliberal, la Teoría del Capital Humano (TCH) (Geraint J., 1995, p.19)

Inevitablemente, no paso mucho tiempo hasta que en respuesta a dicha teoría, que como se mencionó, se funda en el individualismo neoliberal, surgieran las teorías institucionalistas y radicales sobre la economía de la educación.

Finalmente, hacia la actualidad, la economía de la educación pone énfasis en la investigación y en el carácter científico de las producciones y de esta manera, las críticas a la euforia propia de los años 60' surgen desde un mayor realismo.

A continuación se realizará una mención a las tres visiones preponderantes en la economía de la educación: la Teoría del Capital Humano, el institucionalismo (o credencialismo) y la escuela radical.

## **1.2. TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO**

La TCH fue generada en la década del 60' por autores como Theodore Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer. Se trata de un modelo clásico-neoclásico, con una concepción empirista, racionalista e individualista, en la que es el mercado el que asigna los recursos a través del libre juego entre la oferta y la demanda, y son los individuos (*homo economicus*), mediante la toma de decisiones basadas en un análisis costo-beneficio del uso del tiempo y los recursos, maximizadores de su utilidad. (Moreno Becerra J. L., 1998, p.34)

Dichos autores concebían a la educación como un bien de inversión, en el sentido de que se sacrifican recursos y satisfacciones presentes para obtener mayores en el futuro. Es decir, la calificación da lugar a una mayor productividad y ésta se traduce en mayores ingresos proyectados en el tiempo. El razonamiento precedente equipara los conceptos de conocimiento y capital. De esta manera, la demanda de educación es función de los costos individuales (directos e indirectos) de adquirir educación y de las variaciones que dicha educación producirá posteriormente sobre oportunidades de empleo e ingresos futuros.

La visión de la educación tal que inversión, constituye un elemento de apoyo a ciertas premisas del sistema meritocrático, como son: que las posiciones sociales se basan en el mérito y la calificación de los individuos, que

la educación formal es el principal (si no el único) medio para adquirir calificación, que el acceso a la educación formal está supeditado a las capacidades y preferencias del individuo y que las capacidades intelectuales son distribuidas al azar entre la población.

En cuanto al mercado de trabajo, y siguiendo la línea de análisis del pensamiento neoclásico, para la TCH los individuos son heterogéneos en función del capital humano asociado a ellos. Asimismo se mantiene el supuesto de equilibrio entre oferta y demanda, aunque considerando por separado cada grupo (segmento) en función de las calificaciones específicas de sus individuos.

Por otro lado se le adjudica a la educación el carácter de redistribuidora del ingreso, de reductora del desempleo (bajo el supuesto de que existe una adaptación del nivel educativo a las demandas de trabajo existentes), y de impulsora del crecimiento económico, pues si aumenta la calificación aumentan los salarios.

En síntesis, la TCH, propone una secuencia favorable entre *educación – productividad – empleo – salario*. Ante la cual, si el desarrollo de una sociedad está dado por la productividad de sus miembros, a mayor escolarización, mayor desarrollo.

### **1.3. INSTITUCIONALISMO**

Este enfoque (también denominado “Teoría del Filtro” o “Teoría de la Selección”) surgió durante los primeros años de la década del 70´ refutando varios elementos de la TCH Sus autores principales son Michael Spence, Joseph Stiglitz, Kenneth J. Arrow, Paul Taubman y Terence Wales.

Según el credencialismo, el mercado de trabajo demanda ciertas señales para la toma de decisiones de contratación, en pos de identificar a los mejores empleados potenciales. Ante esto, la real importancia de la educación no estaría dada por el incremento en la calificación o productividad de los individuos, sino por su función de mecanismo de selección mediante los títulos y diplomas emitidos. Es decir, no serían los años de escolarización per se los que dieran lugar a las correlaciones anteriormente descritas, sino mas bien las

credenciales educativas. (Moreno Becerra J. L., 1998, p.39) De esta manera, el sistema educativo actuaría como un filtro.

Ciertos estudios credencialistas como los de Kenneth Arrow (1973), o los de Paul Taubman y Terence Wales (1973 y 1976), demostraron que dado un grupo homogéneo de individuos en cuanto al sexo, la edad, la raza, el lugar de residencia, los años de escolarización, etc., existían notables diferencias en sus oportunidades de empleo y en sus niveles de ingreso, en función de que tuvieran un título académico o no.

Asimismo, se plantea que según el razonamiento de los empleadores; a mayor educación (de donde se deduce una buena capacidad y voluntad de trabajar), mayor facilidad para la formación en el puesto de trabajo (menor costo); y también, ante la superación de los obstáculos propios del sistema educativo y la obtención del título (léase meta), puede considerarse al individuo como productivo en sus estudios, lo que permite suponer que será igualmente productivo en el ámbito laboral.

Respecto a las discrepancias existentes entre la TCH. y la Teoría del Filtro, se debe destacar que la segunda concluye en que la posición social de los individuos repercute en las posibilidades de triunfar en el sistema educativo, de lo que se deduce que la educación no contribuye a la reducción de las desigualdades iniciales entre los individuos. Ambas teorías comparten que un mayor nivel educativo conlleva a un mayor salario, así como que la educación puede estimular el desarrollo de un país.

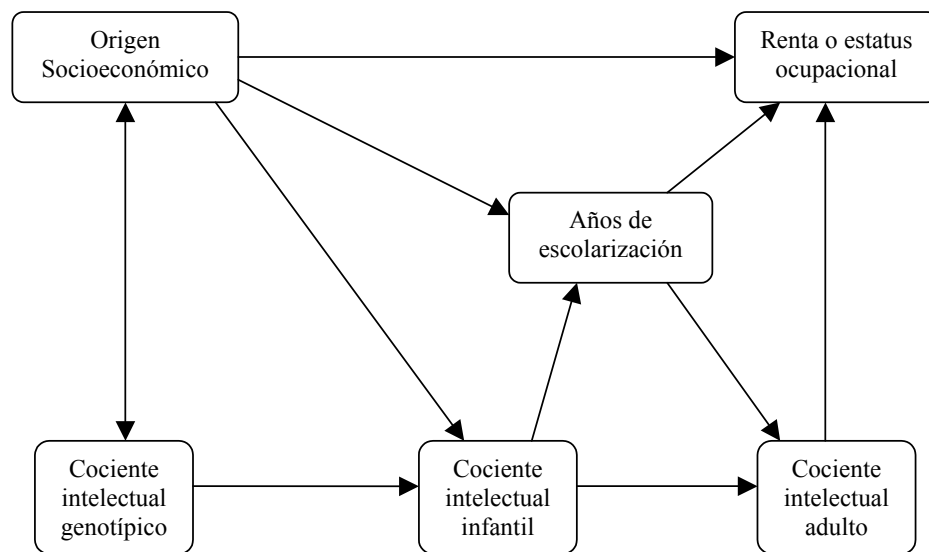
#### **1.4. ESCUELA RADICAL**

Otra visión sobre la educación pertenece a los denominados economistas de la Escuela Radical, entre los que se destacan Samuel Bowles y Herbert Gintis. Estos autores, aunque asumen el papel importante de las credenciales educativas, no limitan las actividades económicamente relevantes de la educación a las de etiquetar a los individuos, sino que defienden la correlación directa entre educación y productividad. Asimismo, en opinión de los mismos autores, la relevancia del análisis esta dada por las oportunidades reales de los segmentos mas desposeídos de la sociedad de acceder e incrementar su

educación, así como también por la oportunidades laborales de los titulados, según la posición social.

A través de su análisis, regido por el marco metodológico y doctrinal marxista, denuncian cómo el sistema educativo está al servicio del sistema productivo (Moreno Becerra J. L., 1998, p.48), y explican la manera en que la educación es utilizada como elemento legitimador de la función de control de la fuerza de trabajo y como elemento de la reproducción de la estratificación social (Oroval E. y Escardíbul J.O., 1998, p.34). Es decir, los éxitos de ciertos individuos tanto en el sistema educativo como en el ámbito laboral no tienen base alguna en la aparente competencia tecnocrática y meritocrática, sino que responde a ciertos mecanismos de reproducción del sistema de clases de una generación a otra.

**Figura 1**



Bowles y Gintis, 1976 y 1985. Citado en Moreno Becerra, 1998, pág. 49

Bowles y Gintis (1976 y 1985) demostraron mediante un modelo de regresiones lineales, la existencia de ciertos factores determinantes de la renta y el estatus ocupacional de los individuos no considerados hasta ese momento. Dichos determinantes eran el origen socioeconómico, el nivel educativo, la



inteligencia, la raza, el sexo, las relaciones de parentesco familiar, entre otros. De esta manera, elaboraron un diagrama en que explican las causas del éxito económico personal, que puede verse en la figura 1. Estas conclusiones "llenan" ciertos vacíos de la TCH., ya que a los elementos relacionados con la competencia tecnocrática y meritocrática incluyen el factor procedencia socioeconómica, o lo que es lo mismo el nivel de renta y el estatus de la unidad familiar.

Para los economistas radicales, la educación permite segmentar la fuerza de trabajo, obstaculizar un proceso de toma de conciencia de clase por parte de los trabajadores, y legitimar y reproducir el orden del sistema capitalista (desigualdad).

También es menester mencionar los objetivos que según Bowles (1973) tienen las empresas y los empleadores en el sistema capitalista. Para las primeras son:

- La eficacia técnica del proceso productivo,
- El mantenimiento del control del proceso productivo y,
- La legitimación de la estructura de la autoridad y de las relaciones de propiedad en la empresa.

A los objetivos precedentes están relacionadas ciertas características que los empleadores demandan de los trabajadores. Éstas son:

- Los atributos cognoscitivos (calificación técnica y operativa),
- Los rasgos psicológicos de la personalidad (tacto, perseverancia, constancia, etc.),
- Los modos de "autopresentación" (lenguaje, forma de vestir, etc.),
- Las características adscriptivas (edad, raza, sexo, etc.) y,
- Las credenciales educativas (títulos académicos y otras certificaciones y reconocimientos formales alcanzados).

Los economistas radicales, en un intento de relacionar los objetivos de los empleadores con las características relevantes por ellos demandadas,

concluyen en que los atributos cognoscitivos permiten satisfacer el objetivo de la eficacia técnica del proceso productivo, y en que las restantes cuatro características tienden a satisfacer los dos últimos objetivos mencionados.

En palabras de los propios autores Bowles y Gintis (1976, Pág. 105):

*"La visión tecnocrática de la producción, junto a la visión meritocrática de la contratación laboral, proporciona la mas sólida forma de legitimidad para el trabajo alienado y la estratificación social en la sociedad capitalista. No solo permite reforzar consistentemente la noción de que la división jerárquica del trabajo es técnicamente necesaria (aunque sea políticamente totalitaria), sino que también justifica la perspectiva de que la asignación de las tareas es objetiva y eficiente, e incluso justa y equitativa (aunque sea severamente desigual). Es más, los individuos serán despedidos si no están satisfechos con su puesto en la jerarquía de la producción. La legitimación de la autoridad de sus superiores fluye así no de la maquinación social sino de la Ciencia y de la Razón"*

En definitiva, según estos autores, las decisiones de contratación y promoción laboral no están realmente ligadas a cuestiones de eficiencia, sino más bien que sobre la base de la eficiencia y la técnica, se busca justificar un proceso que sustancialmente es ideológico, político y social, en términos de asignación de roles, jerarquías y desigualdades.

## **1.5. IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR<sup>2</sup>.**

Luego de haberse descrito las diferentes escuelas que han abordado la educación desde una perspectiva económica, es menester orientar el análisis al tema del financiamiento de la educación, para lo que serán presentados los distintos tipos de bienes.

Los bienes privados "puros" tienen los siguientes dos rasgos principales:

- Exclusión en el consumo: generan beneficios divisibles, que son aquellos apropiables por los individuos que revelen sus preferencias en el mercado ofreciendo pagar un precio determinado.
- Rivalidad en el consumo: tiene lugar cuando el consumo por parte de un individuo excluye a otro potencial consumidor de acceder al bien en cuestión.

Por su parte, y también sobre la base de la exclusión y la rivalidad, los bienes públicos "puros" pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- No exclusión en el consumo: generan beneficios indivisibles, es decir, apropiables por toda la sociedad en su conjunto. De esta manera, aunque los individuos no revelen sus preferencias en el mercado ofreciendo pagar un precio, podrán acceder a los beneficios que ese bien reporte (caso del "free rider"). Esto no implica que los beneficios sean los mismos para todos los individuos.
- No rivalidad en el consumo: el consumo de un bien público "puro" por parte de un individuo, no excluye a otro potencial consumidor.

---

<sup>2</sup> A pesar de que la "educación superior" contiene tanto a las instituciones universitarias como a las no universitarias, y a las privadas como a las públicas (descripción que será realizada más adelante). A lo largo de este trabajo, dicho concepto se equipara al sistema conformado por las instituciones universitarias nacionales.

De esta manera, la educación superior no constituye ninguno de los dos casos extremos como son los bienes privados "puros" y los bienes públicos "puros", sino que puede incluirse en la categoría de bienes mixtos.

La educación es un bien que conlleva múltiples efectos deseables (en sus sentidos cultural, científico, económico y social), y su provisión requiere de cantidades presupuestarias obtenidas del conjunto de los contribuyentes y/o de aportaciones de los usuarios directos. De esta manera, el estudio de las formas de financiamiento de la educación superior, tanto desde el volumen total de recursos como desde el punto de vista de su procedencia y de los instrumentos utilizados para su distribución, es de gran importancia ya que determina la eficiencia y equidad del sistema.

La decisión de la forma de financiar la educación inevitablemente encerrará juicios de valor, afectará la cantidad y calidad de la educación, así como también la distribución de las oportunidades educativas en la sociedad, y definirá el marco en el que se delimite la producción y distribución de la educación y, con ello, el marco más amplio de las oportunidades presentes y futuras de cada individuo y del conjunto de la sociedad. (Moreno Becerra J.L., 1998, p.97)

En resumen, los criterios según los cuales se financia la educación superior no deben ser considerados de relevancia menor, pues en función de ellos, se distribuirán los beneficios y costos mencionados previamente.

Consecuentemente, es primordial clasificar los costos y beneficios de la educación superior, categorías que poseen dos partidas, a saber: individual (afectan directamente a los propios individuos involucrados en la actividad educativa, es decir a los individuos y sus familias) y social (trascienden la esfera individual produciendo externalidades positivas y negativas). (Blaug M. y Moreno Becerra J.L., 1984, p.144-145)

Entre los beneficios individuales pueden mencionarse:

- Mayores oportunidades de empleo y niveles de renta.
- Mejoras de la salud a partir de hábitos médicos, sanitarios y alimenticios más adecuados.

- Aptitudes organizativas, administradoras y financieras personales más racionales.
- Pautas de consumo más apropiadas debido a un mayor conocimiento de los bienes y servicios.
- "Dote" cultural con efectos positivos intergeneracionales (de padres a hijos e incluso más allá) por la mejor educación de los padres.
- Mayor estatus social y prestigio (amistades más influyentes).
- Posibilidades de acceder a títulos o escalones superiores del propio sistema educativo.
- Disfrute de las expresiones culturales y artísticas en general.
- Mayores canales de información de todo tipo: político, técnico, profesional, etc.

Los beneficios sociales no pueden acotarse a la suma de los beneficios individuales de quienes asisten a la educación, sino más bien deben relacionarse con el concepto de externalidad. Es decir, se habla de beneficios sociales cuando más allá de los individuales se generan beneficios para el resto de la sociedad de manera indiscriminada. De esta manera, pueden ser considerados como tales:

- Cambios en las actitudes y valoraciones de la sociedad. Pues, una mayor educación parece favorecer la independencia y la libertad de pensamiento, el cosmopolitismo, la perspectiva histórica de las cosas, etc.
- Aumento de la participación social en los asuntos públicos, tanto a niveles locales como nacionales.
- Mejora de la eficiencia y del crecimiento de la economía, ya que los trabajadores son más creativos y productivos cuando poseen mayor calificación.
- Avances del entendimiento internacional y extensión del conocimiento y las innovaciones tecnológicas en las sociedades menos desarrolladas.

- Aumento de la cantidad y calidad de la investigación en sus múltiples ámbitos, con consecuencias positivas para la salud, la técnica, la conservación y utilización de los recursos, etc.
- Descenso de la delincuencia, y de los costes de su prevención y persecución.
- Incremento en la recaudación de impuestos.
- Mejora de la movilidad social que implica una mayor equidad en la distribución de las desigualdades sociales.

Por su parte, los costos individuales se dividen en costos individuales directos e indirectos. Los primeros están estrechamente relacionados con la actividad educativa (las tasas de matriculación, el alojamiento, el transporte, etc.). Los costos individuales indirectos, que también suelen denominarse costos de oportunidad, son las rentas que los individuos (y sus familias) dejan de percibir por estudiar en lugar de trabajar. Para esta última categoría hay diversos puntos de vista, ya que, especialmente en tiempos de crisis, la decisión de estudiar en lugar de trabajar podría considerarse un beneficio de oportunidad ante la potencialidad de un mayor ingreso futuro sustentable en el tiempo. Igualmente, a los efectos de esta explicación, la suma de los costos individuales directos e indirectos representa los costos individuales totales.

Finalmente, en cuanto a los costos sociales se puede decir que son aquellos en los que incurre la sociedad para brindar educación a sus miembros. Sus principales partidas son:

- El costo de la producción directa de las actividades educativas, que incluye pagos al personal, mantenimiento, etc.
- Los costos de mantenimiento de los estudiantes, que incluye transporte, alojamiento, etc.
- Los costos de oportunidad de los alumnos, que de no estar estudiando llevarían a cabo trabajos remunerados. Se considera que este costo los soporta la sociedad en el sentido de que resigna fuerza productiva presente en pos de incrementar la producción futura.

Se puede verificar que muchas de las partidas enumeradas (beneficios y costos) son de muy difícil cuantificación, lo que deja en claro que ineludiblemente, este tipo de clasificaciones están sujetas a discusión.

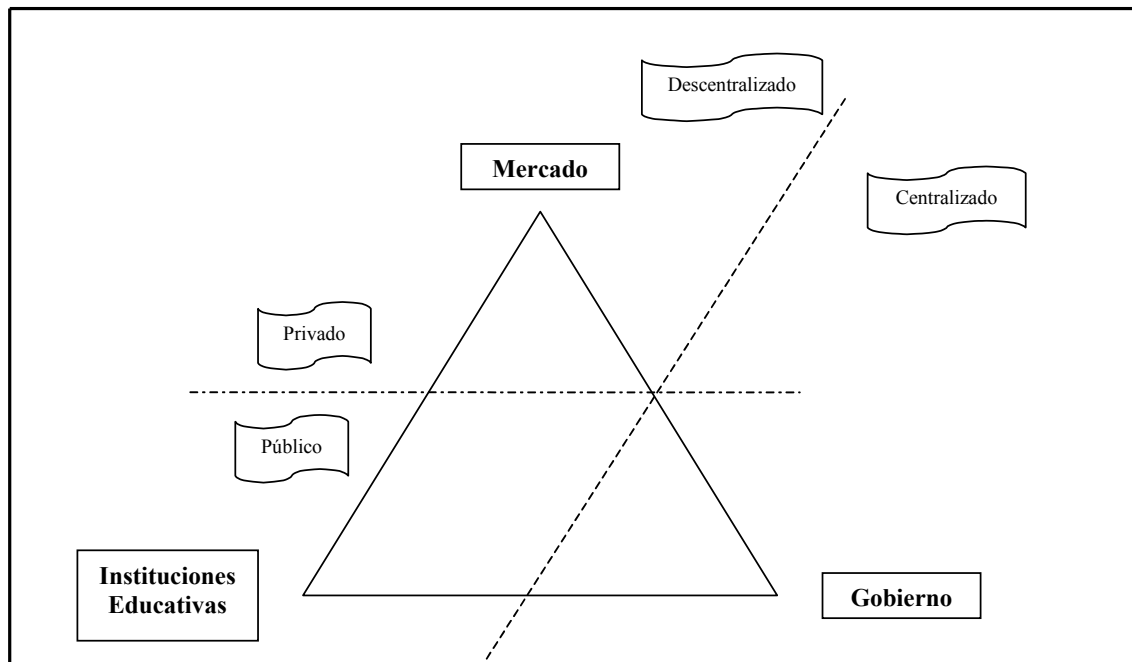
## **1.6. ORGANIZACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

A continuación se desarrollarán tres clasificaciones respecto de las posibles formas de organización y financiación de la educación superior. Primero se expone el "Triángulo de la coordinación o de los conflictos" de Burton Clark. Posteriormente se explican los modelos organizacionales generados por el Harvard Club Argentina en el "Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina". Por último, se comenta el análisis realizado por Juan Ignacio Doberti en 1999 en una publicación de la SPU en el que profundiza las posibles formas de organización y financiamiento para el caso específico del sistema universitario.

### **1.6.i. "TRIÁNGULO DE LA COORDINACIÓN O DE LOS CONFLICTOS"**

Para un análisis más exhaustivo y una mejor comprensión de las posibilidades de coordinación y financiación de la educación superior, es menester desarrollar el diagrama denominado "Triángulo de la coordinación o de los conflictos" (*Clark B., 1982*).

**Figura 2**



Oroval E. y Escardíbul J.O., 1998, pág. 85.

El mencionado diagrama, diferencia tres agentes o grupos de poder y presión actuantes en el proceso educativo, cuyos intereses son contrapuestos. A saber:

- **El mercado:** refiere a los usuarios y potenciales usuarios directos (junto a sus familias), que representan la demanda y las "preferencias de los consumidores" de la educación superior. Estos buscan acceder al servicio educativo de mayor calidad al menor precio posible;
- **El Estado:** a los fines del análisis puede ser considerado como sinónimo de administración pública vinculada a las decisiones en materia de educación superior, que trata de minimizar el gasto público en educación para poder distribuir, en su finalidad redistributiva y electoral, el presupuesto público limitado entre las diferentes partidas presupuestarias (otros niveles educativos, la sanidad, las jubilaciones, etc.), y



- **Las instituciones educativas:** refiere a los proveedores del servicio, es decir, a las autoridades y órganos colegiados de las mencionadas instituciones de educación superior, que pujan por incrementar el presupuesto para poder atender de la mejor manera sus obligaciones académicas.

Las posiciones relativas de dichos agentes definen los distintos sistemas o modelos educativos, que no son sólo una elección entre distintas opciones financieras, son también, y fundamentalmente, una elección entre distintas opciones de sistemas educativos, entre diferentes opciones de eficiencia y de equidad, entre opciones de cantidad y calidad de inputs y de resultados y, a la larga, una elección entre distintas opciones de tipo de sociedad y de organización social en general. (Moreno Becerra, 1998)

De esta manera, y mediante el mencionado diagrama, pueden distinguirse dos tipos de modelo de financiación y organización de la educación: los modelos teóricos "puros" y los modelos reales. Mientras los primeros se sitúan en los tres vértices del triángulo, los últimos ocupan un punto determinado en el área definida por dicha figura. En ambos casos se produce una fluctuación entre una doble polaridad: ámbito privado – ámbito público, y centralización - descentralización. (Oroval y Escardíbul, 1998)

A continuación se describen los tres modelos "puros" planteados por Clark focalizándose el análisis en los conceptos de eficacia, eficiencia y equidad.<sup>3</sup>

### **El modelo de mercado**

Se centra en la interacción entre los proveedores de los servicios educativos, representados por las instituciones educativas y orientados hacia la

---

<sup>3</sup> Es perentorio definir los conceptos de eficacia, eficiencia y equidad. Se entiende por eficacia el logro de unos objetivos, que eventualmente puede traer aparejado el excesivo uso de recursos. Por su parte, puede definirse una situación de eficiencia como aquella en que se obtienen ciertos objetivos determinados utilizándose la mínima cantidad posible de recursos. Finalmente, la equidad puede ser asociada a la igualdad de oportunidades para toda la población respecto al acceso y tránsito en el sistema universitario.

venta de sus servicios (enseñanza, investigación y asesoramientos diversos a otras personas e instituciones públicas y privadas de la sociedad); y los usuarios de los servicios educativos quienes deben financiarse íntegramente el costo en el que incurren. La administración central juega un rol secundario en cuanto a la financiación de la educación, por lo que las tasas académicas (precio de los servicios) serán elevadas ya que deberán aproximarse al costo real de la provisión de los servicios, más el margen de beneficios correspondiente.

El carácter marcadamente empresarial de este modelo, le lleva a ser en la práctica más eficiente en su organización y gestión, a través de la óptima asignación de los recursos, y consecuente minimización de los costos. Asimismo, afecta negativamente tanto a la equidad del sistema, por cuanto limita la participación de las clases sociales menos favorecidas dejando de lado la importante función social de redistribución e igualación de oportunidades que la educación superior tiene asignada; como a la eficacia del mismo, ya que regirá la lógica (de mercado) que lleve a la producción de aquellos servicios más demandados, reduciéndose la existencia de ciertos estudios y especialidades ante la no obtención de los beneficios empresariales deseados.

Algunos ejemplos reales próximos al modelo de mercado, pueden encontrarse en el sistema de educación superior de los Estados Unidos, y con mucha menor intensidad, en los de Japón y Chile.

### **El modelo burocrático**

Se caracteriza por una actuación predominante del Estado, principalmente en cuanto a la financiación directa de la educación superior y a la toma de decisiones sobre la organización. En cuanto a la financiación, el mecanismo utilizado es el de un presupuesto público que detalla el destino de los recursos. Lo anterior implica una reducida libertad de acción de las universidades, de sus centros y departamentos, y de sus profesores y alumnos para incidir en la asignación de los recursos, lo que genera una distancia entre quienes toman las decisiones y quienes forman parte de la realidad a ser gestionada. Muchos elementos propios de este modelo, como su centralismo,

su complejidad administrativa, etc., lo llevan a ser rígido a la cambiante evolución educativa, económica y social.

Respecto a la equidad, el modelo burocrático y su inherente sistema gratuito generan mejoras en la igualdad de oportunidades, pero sin alcanzarse una participación socialmente equitativa en los niveles superiores debido al efecto que las diferencias socioeconómicas tienen sobre el éxito escolar en los niveles primarios y secundarios. Por otro lado, debido a que el sistema se desarrolla sobre la base de criterios políticos que surgen del propio Estado, son de esperar buenos resultados en cuanto a la eficacia del sistema. Finalmente, respecto a la eficiencia, se perciben importantes pérdidas ante la asignación de los recursos sin que se tengan en consideración los incentivos propios del mercado.

Ejemplos reales próximos a este modelo pueden hallarse en Alemania y Cuba.

### **El modelo profesional o colegiado**

Se basa en un protagonismo central de los proveedores de la educación, es decir, de las instituciones académicas, las cuales poseen gran autonomía administrativa y financiera. Los recursos utilizados por las instituciones provienen principalmente del Estado, aunque también pueden ser las tasas educativas, fuentes de financiamiento.

Este modelo puede ser definido como el modelo más versátil entre los denominados teóricos "puros" ya que en función de los instrumentos que utilice, puede acercarse tanto al modelo de mercado como al burocrático. De igual manera pueden variar las implicaciones de equidad, eficiencia y eficacia, a partir de lo cual puede deducirse como una oportunidad, la de mejorar la eficacia y la equidad respecto al modelo de mercado, así como la eficiencia respecto al modelo burocrático.

El principal problema del modelo colegiado es la posibilidad que se constituya un corporativismo académico, lo que implicaría que la comunidad académica reivindique sus propios intereses en detrimento de los intereses de los usuarios y de la sociedad en general. Este peligro fue denunciado por Adam

Smith hace más de doscientos años, al referirse al caso particular de la Universidad de Oxford (Smith,1776, L. II, págs.760-761. Citado en Blaug y Moreno Becerra, 1984, pág.26):

*"Si la autoridad a la que él (el profesor universitario) está sujeto reside en el cuerpo profesoral, o en la universidad de la que el mismo es miembro, y en la que la mayor parte de los otros miembros son o pudieran llegar a ser profesores, ellos probablemente harán causa común, siendo muy indulgentes unos con otros, y consintiendo cada uno que su vecino no cumpla con su obligación si a su vez les permite a los demás que incumplan la suya propia. En la Universidad de Oxford, la mayor parte de los profesores desde hace muchos años han abandonado incluso la pretensión de enseñar... la disciplina de las facultades y universidades esta diseñada, en general, no en beneficio de los estudiantes, sino en función del interés o, mejor dicho, de la comodidad de los maestros. Su objeto es, en todo caso, mantener la autoridad del maestro, y tanto si cumple como si no cumple con su responsabilidad, obligar a los estudiantes, en cualquier caso, a dirigirse a él como si la realizara con la mayor diligencia y capacidad..."*

Uno de los ejemplos de la aplicación de este modelo a la organización y financiación de la educación superior es el caso de Holanda desde 1985. De igual manera, en Latinoamérica pueden considerarse los casos de Argentina, México y Venezuela.

#### **1.6.ii. MODELOS ORGANIZACIONALES ALTERNATIVOS (HARVARD CLUB ARGENTINA)**

Derivados de los modelos de educación universitaria que propone el "Triángulo de la coordinación", han surgido otras clasificaciones, que aunque basadas en el análisis de Burton Clark aportan valiosos elementos.

En el año 1993, el Harvard Club Argentina publico el "Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina" en el cual se presenta una clasificación de modelos organizacionales. De esta manera, pueden identificarse cuatro posibles modelos (Piffano H., 1993):

- Modelo centralizado público (caso polar)
- Modelo descentralizado privado (caso polar)
- Modelo descentralizado público
- Modelo descentralizado mixto

### **Modelo centralizado público**

El modelo centralizado público se trata de un mecanismo central de planificación mediante el cual el Estado determina el nivel y composición de la oferta educacional entregando gratuitamente el servicio a todo individuo que exprese sus deseos de acceder al servicio.

En coincidencia con el modelo burocrático de Burton Clark, desde el punto de vista de eficiencia este sistema genera un problema de sobreinversión en educación universitaria cuando la magnitud es importante. En este caso, al transformarse la educación en un bien de muy bajo o nulo costo privado, provocaría un resultado de rentabilidad privada superior a la rentabilidad social. En cuanto a la equidad, el sistema será progresivo dependiendo de la composición socioeconómica de la matrícula estudiantil y de quienes contribuyen al rendimiento de los impuestos. Por su parte la gratuidad minimiza la incidencia de la variable "ingreso" como determinante de la demanda educativa.

La eficiencia se ve perjudicada y se burla el principio de autonomía y autarquía de las universidades ante asignaciones globales, decididas centralmente, sin una planificación adecuada. Este sistema se caracteriza por la ausencia de estímulos para mejorar la calidad de la docencia y minimizar los costos. Indudablemente, con algún aporte teórico adicional, el modelo centralizado público es equivalente al modelo burocrático del triángulo de los conflictos.

### **Modelo descentralizado privado**

El modelo descentralizado privado deja a los agentes privados la determinación de las decisiones fundamentales de la provisión de los servicios educativos. Es el mercado el que determina el tipo de educación universitaria, su organización, sus destinatarios, etc.

Los empresarios contratarán factores productivos para ofrecer servicios educativos que maximicen sus utilidades. La regulación de la demanda se lleva a cabo vía precio y las fuentes de financiamiento más importantes de este sistema son: el arancel, el costo de oportunidad del estudiante, el aporte familiar y el aporte de instituciones privadas.

Se dejan de computar las externalidades que produce el sistema, lo que conlleva un sesgo hacia la provisión de educación universitaria concentrada en la función docente y la formación de tipo profesional, viéndose subestimada la labor de investigación.

En cuanto a la equidad, se puede identificar una consecuencia negativa pues el sistema, mediante los elevados costos que impiden el acceso al nivel educativo universitario de una amplia parte de la sociedad, agudiza el problema de la concentración de la riqueza y del poder político de las clases dominantes. Asimismo, el desempeño eficiente de las universidades se ve incentivado mediante la competencia para captar una mayor matrícula. Análogamente al primer modelo, podría hacerse un paralelismo entre el modelo descentralizado privado y el modelo de mercado de Burton Clark.

### **Modelo descentralizado público**

El modelo descentralizado público deriva del modelo centralizado público y consiste en la descentralización de la oferta educativa en instituciones autónomas y autárquicas, así como también la implementación de un adecuado esquema de incentivos mediante un mecanismo de asignaciones presupuestarias que persigan objetivos de eficiencia y equidad distributiva, pero

manteniendo el monopolio estatal en la prestación del servicio. Este caso sería comparable al modelo profesional o colegiado del triángulo de los conflictos.

### **Modelo descentralizado mixto**

Finalmente, el modelo descentralizado mixto consiste en una combinación del modelo descentralizado privado y el modelo descentralizado público, donde coexisten ambos sectores, dando lugar a una economía mixta. A diferencia de los tres modelos precedentes que son comparables a tres modelos teóricos “puros” según la clasificación de Burton Clark, el modelo descentralizado mixto podría ser comparado con un modelo real, que a la vez representa la estructura primaria del sistema universitario argentino.

### **1.6.iii. FORMAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO**

Finalmente, en el marco de un fuerte debate sobre la equidad y la calidad universitaria argentina que será posteriormente revisado en el presente trabajo, y sobre la base de un análisis que gira alrededor de las repercusiones de las formas de financiamiento de las universidades sobre la equidad del sistema, Juan Ignacio Doberti propuso en 1999, que las formas alternativas de financiamiento para las universidades son básicamente tres: el financiamiento público, el financiamiento privado y el financiamiento mixto (Doberti Juan Ignacio, 1999).

En cuanto al financiamiento público existen múltiples argumentos que lo justifican. Por un lado, la existencia de fallas de mercado (falta de información de los individuos, etc.) para la provisión del servicio educativo desde el punto de vista social. También la existencia de ciertos beneficios sociales avala la necesidad del financiamiento público. Finalmente existe un argumento fiscal que propone que si los graduados universitarios obtienen un diferencial en el ingreso derivado de su paso por la universidad, deberían pagar una tasa mayor del impuesto a las ganancias una vez que comienzan a percibir un mayor salario, pero no así pagar mientras cursan sus estudios.

La postura a favor del financiamiento privado de las universidades, sostiene que es la vía para el fortalecimiento de la equidad, la eficiencia y la calidad de las mismas. De esta manera, serían los estudiantes quienes financiarían su educación, lo que se complementaría con un sistema de becas o créditos a los estudiantes de escasos recursos y buen rendimiento académico. Adicionalmente, esta visión se sustenta en la concepción de que cuando no se paga por el servicio educativo, suele haber un consumo excesivo, que para el caso particular del servicio universitario se manifestaría en la pérdida de tiempo y en el alargamiento de las carreras.

Por último, los defensores de un financiamiento mixto (público-privado) asumen ciertos argumentos que justifican financiamiento estatal, a la vez que creen que mediante el cobro de aranceles junto con la existencia de un sistema de becas, se incrementa la equidad y la eficiencia del sistema.

El debate entre financiamiento público o privado implica un debate acerca de la gratuidad y la equidad de la enseñanza.

Desde los argumentos a favor del financiamiento público se plantea como política la gratuidad de los estudios como medio para generar equidad. Por el contrario, quienes proponen el financiamiento privado de las universidades, expresan que éste es el camino más directo para lograr la equidad.

Existe consenso respecto a que el principio de equidad consiste en dar igual tratamiento a los iguales, o lógicamente, tratar de modo diferente a los que no son iguales. Pero como se mencionó, dependiendo de su posicionamiento, existirán divergencias respecto de cómo debe operativizarse este principio.

Quienes abogan por la gratuidad de la universidad consideran que la transferencia de ingresos de ricos a pobres debe buscarse en políticas tributarias y fiscales (no así entre los alumnos). Además, plantean que la existencia de fuentes alternativas de financiamiento incita al Estado a reducir su aporte. También temen que el establecimiento de aranceles pueda conducir a un modelo regido por el mercado, con una segmentación entre universidades



ricas y pobres en función del contexto socio-económico en que se sitúen dichas instituciones.

Por su parte, quienes están a favor del cobro de aranceles consideran que la gratuidad no es el único medio para acceder a una mayor equidad, ya que sería viable el cobro de tasas a quienes pueden pagar por su educación, a la vez que aquellos que no pueden hacerlo, serían becados o recibirían créditos educativos. A la vez, argumentan que la universidad de ninguna manera es gratuita, sino que es financiada por la totalidad de los contribuyentes y usufrutuada principalmente por los sectores de mayores ingresos.

Desde esta perspectiva no se niegan los problemas que puede implicar el arancelamiento, por lo que el sector público debería entre otras cuestiones, establecer un modelo estratégico de financiamiento que defina el uso de los recursos, que fomente la investigación mas allá de las demandas del mercado, que no disminuya su apoyo a las universidades, que coordine la oferta académica y que compense a las universidades situadas en zonas pobres.

### **1.7. IMPORTANCIA DE QUE LA UNIVERSIDAD SEA PÚBLICA Y GRATUITA**

El Estado debe, por un lado, ser garante de la producción de bienes públicos ante situaciones en que la demanda privada (que se expresa en el mercado) no sea socialmente óptima. No obstante, por otra parte, dicha producción puede ser confiada a particulares o bien, ser efectuada a través de entes públicos.

Análogamente, para el caso de los bienes mixtos (como es la educación universitaria), el subsidio público destinado a generar una demanda socialmente óptima puede materializarse mediante transferencias directas a los usuarios directos del servicio (estudiantes o sus familias), a las instituciones educativas proveedoras del servicio (sean públicas o privadas), o a través de la producción directa del servicio por medio de universidades estatales.

Realizado un exhaustivo análisis de los distintos modelos de organización y financiamiento de la educación superior, resulta de relevancia para esta investigación (más allá de los criterios a ser considerados para seleccionar una

determinada manera de subsidio público a la educación universitaria) revisar los argumentos a favor de que dicho subsidio exista.

Horacio Piffano (1993) especificó diferentes argumentos que justifican la existencia de un subsidio público a la educación universitaria, y que a continuación se detallan:

La primera justificación esta relacionada con el reconocimiento en la educación universitaria de ciertos atributos de "bien público", los que permiten calificarla como "bien mixto". De esta manera, la existencia de economías externas que se difunden al resto de la economía avala la implementación de alguna manera de subsidio público a la educación.

Asimismo, la potencial existencia de distorsiones (fallas) en el mercado de capitales podría justificar los subsidios. Es decir, si la tasa de interés del mercado difiere de la tasa social de descuento (lo que conlleva que el funcionamiento real del mercado de capitales se aparte del modelo competitivo perfecto), las personas que eventualmente demandarían (o aplicarían) fondos para el financiamiento de su gasto en educación universitaria, no estarían adoptando una decisión eficiente. De igual manera, si la tasa social de descuento es inferior a la tasa real de interés vigente en el mercado, la distorsión no sería neutral, pues discriminaría en contra de los estratos de inferiores ingresos de la sociedad debido a su mayor aversión al riesgo.

En tercer lugar, y sobre la base de que existen potenciales demandantes del servicio educativo universitario que no podrían acceder a la universidad por imposibilidad económica de financiar el costo de oportunidad y otros costos erogables de la educación, se plantea la necesidad de que exista un subsidio público que garantice el principio de igualdad de oportunidades. Este principio contiene dos dimensiones: la económica propiamente dicha (enfrentada a las barreras económicas impuestas por la situación de pobreza), y la académica (enfrentada a los obstáculos de orden académico).

Finalmente, la necesidad de que existan subsidios públicos puede ser justificada mediante la caracterización de la educación universitaria como un bien meritario, ligada a una concepción política que le adjudica beneficios de orden social, que la comunidad no apreciaría. Por esto, se hace necesaria una

inducción gubernamental en pos de alentar y difundir en toda la sociedad la educación universitaria, sobre la base de los siguientes argumentos:

- El fomento de la educación universitaria y sus instituciones como formas de prestigio nacional.
- La universidad como mecanismo para efectivizar el ascenso social de grupos medios y bajos de la sociedad mediante la redistribución de la riqueza.
- El rol de las instituciones universitarias de preservar y desarrollar la cultura nacional y el patrimonio científico y tecnológico.
- La formación de los líderes o dirigentes de la sociedad como función básica de las universidades, pues no existe otra institución que no sea el Estado, que garantice la extracción de ciudadanos de los distintos estratos sociales. De esta manera, se desarrollan los talentos necesarios para la dirección de las diferentes funciones sociales: políticas, intelectuales, empresariales, administrativas, artísticas, etc.
- La universidad como formadora de hombres libres, los que se constituyen en el sustento básico de los sistemas democráticos.

## **1.8. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR ARGENTINO Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

El sistema de educación superior de Argentina tiene un régimen que tiende a ser de carácter binario, ya que esta integrado desde principios del siglo XX por dos tipos de instituciones: las universitarias y las no universitarias o terciarias. Dentro de las instituciones universitarias se pueden identificar a las universidades y a los institutos universitarios. Por su parte las instituciones no universitarias pueden clasificarse en institutos terciarios (de formación docente, o de formación técnico-profesional) y en colegios universitarios.

Desde la Reforma Universitaria de Córdoba, la autonomía universitaria se ha constituido en uno de los ejes centrales de las políticas nacionales dirigidas al sector. Incluso en la reforma de la Constitución Nacional en 1994, ha sido incluida claramente en el inciso 19 del artículo 75 en el que figuran las atribuciones del Congreso donde se explicita que corresponde al mismo

“sancionar leyes de organización y de base de la educación... que garanticen... la autonomía y autarquía de las universidades nacionales” (Reforma de la Constitución Nacional, 1994, art. 75, inciso 19. Citado en Fernández Lamarra, 2003, pág.90). Asimismo, y en el mencionado contexto constitucional, la Ley de Educación Superior (Nº 24.521) establece en su artículo 29 que “las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional”, detallando las siguientes atribuciones: dictar y reformar sus estatutos; definir sus órganos de gobierno; administrar sus bienes y recursos; crear carreras de grado y de posgrado; otorgar grados académicos y títulos habilitantes; formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica y de extensión con servicios a la comunidad; designar y remover al personal; establecer los regímenes de acceso y admisión, permanencia y promoción tanto del personal docente y no docente como de los estudiantes; etc. (Ministerio de Cultura y Educación, 1997).

En artículos posteriores de la mencionada ley se ratifica el concepto de autonomía para las universidades nacionales estableciéndose entre otras cuestiones que sólo pueden ser intervenidas por el Congreso Nacional y con causales muy limitadas y precisas; y que la fuerza pública sólo mediante la presentación de una orden judicial o la solicitud expresa de sus autoridades, pueden ingresar a ellas.

La actividad educativa universitaria se desarrolla entre dos intereses (individuales y colectivos) que requiere conciliar. Desde la perspectiva de los intereses individuales el sistema universitario debe dar la posibilidad de acceder al conocimiento libremente a todos los individuos, eligiendo la orientación filosófica, ética, profesional y política o ideológica de acuerdo a sus preferencias. Asimismo, los docentes deben poder expresar sus ideas libremente.

Por su parte, desde el ángulo social o colectivo, la actividad educativa universitaria debe garantizar al cuerpo social el aprovechamiento de los beneficios propios de la difusión del conocimiento, lo que se traduce en externalidades positivas.

De esta manera, debe propiciarse que la autonomía universitaria sea concebida como un derecho inherente a los hombres libres, es decir, no como un derecho corporativo de la comunidad universitaria, sino como un derecho de orden social que alcance a todos los individuos de la sociedad, pertenezcan o no a dicha comunidad universitaria. (Piffano Horacio L.P., 1993, pág.24)

## **1.9. BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO**

Aquí se propone una revisión de la evolución de la educación superior y de su contexto histórico, que aunque acotada, es pertinente a los fines de este trabajo. De esta manera, centrándose el análisis en el periodo iniciado con la recuperación de la democracia en 1983, se analizarán aspectos políticos, legales y financieros en los que se enmarcó la actividad universitaria hasta la actualidad.

En diciembre de 1983 asumió como presidente de la Nación el Dr. Raúl Alfonsín, iniciándose el proceso de recuperación de la democracia en la Argentina, lo que se vio reflejado en las universidades nacionales a través de la designación de rectores y decanos normalizadores por parte del poder ejecutivo. Meses después, en julio de 1984 se generó un cambio en la legislación a partir de la sanción de la ley 23.068 por la que se estableció un régimen de normalización para las universidades nacionales, fijándose un plazo de un año y medio.

A finales de 1985 fue creado el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que constituye un organismo público de coordinación y consulta que nuclea a través de sus Rectores o Presidentes a las instituciones universitarias nacionales y a las provinciales reconocidas por la Nación, que voluntariamente se adhirieron a él. Entre sus funciones principales pueden mencionarse la definición y coordinación de actividades en materia académica, de investigación, extensión y gestión entre las instituciones que reúne, la generación de autoevaluación y evaluación externa de sus miembros, y la proposición y coordinación de políticas comunes a las universidades nacionales.

Entre 1986 y 1995 (cuando se creó la Ley de Educación Superior) existió un real vacío legislativo en el sistema universitario, suplido en cada universidad por sus estatutos, pero con una carencia total de normas que organizaran los mecanismos de coordinación de todo el sistema. (Greco C., 2003-2004, pág. 115)

Paralelamente, entre 1984 y 1990 se produjo un notable crecimiento del 65% en la matrícula de las Universidades Nacionales (Ministerio de Cultura y Educación – SPU., 1994), proceso que históricamente ha coincidido con el fortalecimiento de la democracia. Inversamente, fue en los periodos de gobiernos militares con políticas de carácter oligárquico y antipopulares, como en las dictadura de 1966 y muy especialmente en aquella iniciada en 1976, donde se dio un proceso de reducción en el crecimiento, o decrecimiento de la matrícula.

Algunos factores que explican la masificación educativa son: el incremento de la participación de la mujer en las actividades vinculadas al conocimiento, el desarrollo económico, la diversificación en la oferta de estudios y los mayores requisitos que impone el mercado laboral (Doberti Juan Ignacio, 1999, pág. 193).

Desde mediados de los 80' se presentaron en el plano político de América Latina grandes reformas estructurales que afectaron a múltiples instituciones, y que tenían el visto bueno del grueso de la población debido, tanto al predominio del discurso neoliberal, como a los precedentes procesos inflacionarios. Así, las mencionadas reformas redujeron el papel del Estado como promotor del desarrollo, y el sistema universitario nacional no fue la excepción, ya que se proponía una forma de financiamiento mixta (combinación de aporte público y privado). Según Carlos Greco (2003-2004), la explicación a esta tendencia tenía que ver, por un lado con las condiciones adversas generadas por ciertos problemas fiscales del Estado para el mantenimiento de un sistema con costos crecientes, lo que en el marco de políticas neoliberales, traía aparejado la necesidad de ajustar los déficit mediante la reducción de los gastos sociales y la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas.

Por otro lado, era inminente el avance en el plano de las ideas de una concepción que reivindicaba al sistema de tasas, becas y créditos, respecto de aquel basado en la gratuidad, para alcanzar el principio de equidad. De esta manera crecía el cuestionamiento a la pertinencia del gasto social en educación universitaria, pues ya no era sinónimo de movilidad social, equidad y desarrollo económico, sino que por el contrario era relacionado a un subsidio al consumo personal como si se tratara de un bien privado.

En julio de 1989 asumió como presidente de la Nación el Dr., Carlos Saúl Menem. Hasta 1993 en que se sancionó la Ley Federal de Educación no se adoptaron políticas definidas (en el aspecto normativo) en materia de educación. En dicha ley se hacen ciertas menciones respecto de las universidades en las que se definen sus objetivos y funciones, estableciéndose que a futuro se generaría una legislación específica. En este período, sin un marco político-educativo claro, se crearon 9 universidades nacionales (La Matanza, Quilmes, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, Lanús y Tres de Febrero en el Gran Buenos Aires; La Rioja y la Patagonia Austral mediante la nacionalización de dos universidades provinciales; y Villa María en Córdoba), y se autorizaron 23 universidades privadas (Fernández Lamarra, 2003, pág. 40)<sup>4</sup>. Por su parte, la matrícula sólo creció en un 12% entre 1990 y 1995, mientras que para el mismo período en las universidades privadas lo hizo en un 35%. (Ministerio de Cultura y Educación – SPU., 1994)

Paralelamente, y hacia mediados de la década de 1990, debe destacarse el inicio de un proceso de reforma del Estado a través del cual se produjo una transformación de la relación entre las instituciones de educación superior y aquellas agencias estatales relacionadas con la planificación, distribución y control del presupuesto, generándose cambios no menores en la gestión política, administrativa y económica-financiera de las universidades (Greco C., 2003-2004, pág.111). De esta manera, el Estado pasó de ser benefactor y de tener un rol meramente burocrático, a ser evaluador mediante el pedido constante de rendiciones de cuenta sobre la calidad y la eficiencia de sus

---

<sup>4</sup> Asimismo, entre 1998 y 2002 se crearon las tres universidades nacionales mas recientes: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (1998), Universidad Nacional de Chilecito (2002), Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (2002)

resultados a las universidades. Ante esto, es relevante destacar que se produjo una situación particular respecto a la autonomía universitaria, ya que el Estado no sólo comenzaba a analizar los procedimientos administrativos y financieros, sino también las funciones de docencia, investigación y transferencia.

La transformación se inició en 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) y continuó con la sanción de la Ley de Educación Superior (Nº 24.521) en 1995.

La SPU delineó como sus principales objetivos los que siguen (Obeide, Sergio F., 1999, Pág. 286):

- **Equidad Social:** propiciándose igualdad de oportunidades de acceso y culminación de los estudios superiores.
- **Calidad académica** (enseñanza, investigación y extensión)
- **Equidad interinstitucional:** eliminándose las inequidades históricas originadas en la distribución de recursos entre las universidades nacionales con criterios que no consideran la eficiencia institucional y la calidad académica.
- **Pertinencia:** la adecuación de la oferta académica a las necesidades de la sociedad.
- **Eficiencia del sistema:** optimizándose la relación entre las instituciones universitarias y entre los diferentes niveles educativos.
- **Eficiencia institucional:** logro de eficiencia operativa interna (administrativa y académica) de cada institución universitaria.

La Ley de Educación Superior fue sancionada luego de un amplio debate entre el Ministerio de Educación y las universidades nacionales y privadas. Sus principales contenidos son: (Ministerio de Cultura y Educación, 1997)

- Incluye por primera vez en la legislación argentina todo el sistema de educación superior, es decir, enseñanza universitaria y no universitaria, pública y privada.



- Plantea normas para el funcionamiento de la enseñanza universitaria nacional, provincial y privada.
- Reconoce una amplia autonomía y autarquía universitaria, junto con la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado nacional.
- Establece la diferenciación entre universidad e instituto universitario.
- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria, como ser universidades de posgrado, a distancia, pedagógicas, etc.
- Exige la presencia del claustro docente no inferior al 50% en los órganos de conducción colegiados de las universidades, así como también condiciona la participación de los estudiantes a partir de ciertos requisitos como son la regularidad y el haber cursado el 30% del plan de estudios
- Establece procesos de evaluación externa y autoevaluación institucional, así como la acreditación de las carreras de grado y de posgrado para lo que se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario (Consejo de Universidades, Consejo Interuniversitario Nacional, Consejo de Rectores de las Universidades Privadas y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior)
- Propone la reducción de la injerencia estatal en ciertos aspectos como los controles en el otorgamiento de la mayoría de los títulos (centrándose solo en aquellos considerados de interés público).
- Permitió el arancelamiento de los estudios de grado, previendo que dichos fondos deben destinarse al otorgamiento de becas para aquellos estudiantes de bajos recursos.
- Previó una mayor racionalidad en las formas de asignación del presupuesto a las universidades estatales, dejando de lado la distribución inercial para pasar a modalidades de financiamiento basadas en indicadores objetivos que toman en cuenta la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos.
- Fijó normas para el reconocimiento de las universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de las mismas.

- Fijo las normas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; etc.

Aunque también fueron relevantes cuestiones relacionadas con la evaluación y la acreditación universitaria, la agenda de las políticas públicas hacia la educación superior (y consecuentemente hacia las universidades nacionales) se centró principalmente en el financiamiento, y más específicamente en la creación de nuevos mecanismos de administración del aporte público a las universidades. Los cambios más relevantes que se observaron en esta materia fueron la mayor autonomía de las instituciones en cuanto a la ejecución del presupuesto (a partir de transferencias sin afectación específica), la asignación de fondos con fines específicos, y el empleo de modelos de asignación presupuestaria. En este mismo trabajo se desarrollará todo lo referente a dicho debate, y se analizará con mayor profundidad la evolución de los mencionados modelos de asignación presupuestaria.

### **1.10. PRESUPUESTO UNIVERSITARIO**

Para poder comprender como está conformado el presupuesto universitario es preciso remitirse al Gasto Público Social (GPS). Según José Luis Coraggio (2001), éste se define como la suma de los recursos financieros brutos insumidos en la retribución al personal ocupado, en la compra de insumos y servicios y en las inversiones realizadas en todos los organismos estatales y cuasi públicos que corresponden a los denominados sectores y seguros sociales. El GPS se orienta a brindar servicios de educación, salud, agua potable, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a la población carenciada y a garantizar los seguros sociales.

En la Argentina el GPS puede dividirse en dos grandes grupos: los sectores sociales y los seguros sociales. Los sectores sociales incluyen los gastos en educación, cultura, ciencia y técnica, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social pública, programas de empleo y otros servicios urbanos. Los seguros sociales implican

las obras sociales, la previsión social, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Los programas sociales son ejecutados en los tres niveles de gobierno: nación, provincia y municipio.

Puntualizando en el área que compete a este trabajo, debe mencionarse que mientras las Provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires financian la enseñanza inicial, EGB, polimodal y superior no universitaria; el presupuesto nacional atiende al presupuesto universitario, así como también a las transferencias del gobierno nacional, a las jurisdicciones en materia de asistencialidad, capacitación, incentivo salarial a los docentes, infraestructura, equipamiento y gastos de la administración educativa nacional.

De esta manera, del Gasto Público Social Consolidado, se desprende el Gasto Público Consolidado en educación, cultura y ciencia y técnica. Sus partidas son las siguientes:

- Educación básica
- Educación superior y universitaria
- Cultura
- Ciencia y técnica
- Educación y cultura sin discriminar

Consecuentemente, de la partida Educación superior y universitaria, se desprende el presupuesto para las universidades, cuyo crédito total se conforma por las siguientes tres funciones:

- Ciencia y técnica
- Educación y cultura
- Salud

Al crédito inicial precedente, cada año pueden sumársele (o no) ciertos recursos adicionales, los cuales responden a ciertos programas especiales de financiamiento.

### **1.11. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA**

En el centro de esta investigación se ubican los criterios de asignación presupuestaria entre las universidades nacionales, que en un sentido más amplio tienen directa relación con mecanismos gubernamentales para influir en el funcionamiento universitario e inducir ciertos comportamientos institucionales. En función de lo anterior, y en concordancia con el análisis de Carlos Greco (2003-2004), a continuación se desarrollarán ciertos incentivos financieros que pueden generar los Gobiernos, y posteriormente se detallarán los criterios en base a los cuales pueden desarrollarse modelos de asignación presupuestarias entre universidades nacionales.

A los fines de que los Gobiernos puedan influir en el funcionamiento universitario mediante incentivos financieros, se pueden identificar tres tipos de actuaciones:

- **La diversificación de las fuentes de financiamiento:** es reconocido que la diversificación de las fuentes de financiación refuerza la autonomía de las instituciones. La incorporación de nuevas fuentes de financiamiento y utilización selectiva de las fuentes de financiamiento existente son algunas de las tendencias más importantes de los últimos años. En este sentido, pueden destacarse: la búsqueda de financiación directa mediante contratos de servicios o la creación de estructuras conjuntas con empresas, la ampliación de la participación de los estudiantes en la financiación mediante el establecimiento de tasas o el incremento de las ya existentes, y la explotación de fondos propios para la obtención de recursos.
- **Cambios en los criterios de asignación externos:** A los fines de reforzar la equidad en el reparto de los fondos y estimular la eficacia, se busca generar cambios en los sistemas de asignación de recursos a las instituciones universitarias. Pueden destacarse: el incremento del peso del mercado en la financiación de la educación superior, a través de una mayor participación de los usuarios directos ligada a un amplio sistema de becas y préstamos. También pueden establecerse mecanismos financieros para la premiación de determinados niveles de calidad, a la vez que existan

penalizaciones en caso de incumplimiento. Otro sistema para dotar de mayor eficacia y equidad al sistema universitario está dado por la utilización de fórmulas que den estabilidad financiera y promuevan la calidad en las instituciones educativas. Finalmente, el establecimiento de fondos a ser asignados a las universidades mediante procesos competitivos

- **Cambios en los criterios internos de distribución y gestión:** la puesta en práctica de nuevas modalidades de gestión puede producir mejoras en la calidad por una mejor utilización de los recursos recibidos. Asimismo, los cambios en los criterios de asignación externos pueden traer consigo, cambios en los criterios internos. En este sentido, las instituciones pueden adoptar nuevos mecanismos de asignación internos, o bien adoptar nuevos sistemas de gestión como son la consideración de técnicas presupuestarias innovadoras, la aplicación sistemática de la planificación estratégica, etc.

Aunque la asignación de fondos entre universidades varía considerablemente entre países, en la práctica se pueden identificar tres criterios generales: asignación sobre la base de resultados, asignación sobre la base de costos incurridos y asignación sobre la base de negociaciones:

- **Asignación en base a resultados:** el presupuesto se distribuye de acuerdo a la performance de cada universidad, considerándose indicadores de desempeño vinculados a la formación (de grado y posgrado) y a la investigación. Bajo este criterio debe analizarse cuidadosamente la necesidad de conciliación entre calidad-cantidad y estabilidad-innovación. Ejemplo de estos indicadores de desempeño son la duración media de las carreras y la cantidad de graduados por alumno.

Asimismo, en esta categoría pueden ser incluidas las asignaciones basadas en ciertos objetivos pactados previamente y que deben ser cumplimentados<sup>5</sup>. De esta manera, el eje de esta metodología es la elaboración de una planificación estratégica por cada Universidad Nacional.

---

<sup>5</sup> Mariano Pérez Rojas desarrolla la experiencia de este criterio de asignación en la Universidad Politécnica de Cataluña. Véase *El financiamiento universitario. Consideraciones generales y*

- **Asignación en base a costos incurridos:** el presupuesto se distribuye considerándose los costos incurridos por las universidades en enseñanza e investigación. En estos casos se emplean formulas que combinan, por ejemplo, cantidad de alumnos con costos de la enseñanza (características del alumnado, cantidad de facultades y programas, número de profesores, infraestructura, recursos destinados a la investigación, etc.)
- **Asignación en base a negociaciones basadas en registros históricos:** el presupuesto se distribuye de acuerdo a negociaciones basadas en las asignaciones históricas, y sin ser considerados ni el trabajo ni las necesidades de cada institución.

En Argentina, existió históricamente un predominio de asignaciones presupuestarias a partir de negociaciones, y fue recién en la última década que se intentó romper con dicha práctica a partir de la construcción de modelos para dar mayor objetividad a la asignación presupuestaria. El último producto de dicho proceso de debate y mejoramiento en la asignación de recursos fue el modelo a ser evaluado en esta investigación: el modelo para el cálculo del presupuesto normativo para las universidades nacionales (desarrollado por la SPU).



## **CAPÍTULO 2: JUSTIFICACIÓN DE CRITERIOS (EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS)**

---

Como se mencionó, el presente trabajo pretende analizar a partir del instrumental de evaluación de políticas públicas, el modelo de asignación presupuestaria entre las universidades nacionales generado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Previo a ello, es indispensable desarrollar conceptualmente diferentes cuestiones concernientes a la evaluación de políticas públicas, como son sus definiciones, sus objetivos, sus posibles perspectivas de análisis, los diferentes tipos, el debate entre análisis "científico" y análisis "pragmático", la utilización de indicadores, los usos posibles, los intereses implícitos y las etapas del análisis.

### **2.1. DEFINICIÓN DE "EVALUACIÓN"**

El término evaluación fue inicialmente utilizado en los años 30', en Estados Unidos, en el marco de la ciencia política y más específicamente en el análisis de las políticas públicas. Posteriormente, en los años 80' surgió con fuerza el interés por la evaluación, a partir del debate acaecido en materia de política económica sobre el empleo de los recursos públicos y sus resultados.



Posteriormente, y sobre la base de ciertos avances en las ciencias sociales y en la tecnología de la información, se dio un salto cualitativo en lo que hace al análisis evaluativo de políticas públicas, en torno a las nociones de eficacia y eficiencia, lo que asimismo refiere al concepto de calidad. Al respecto, Cracknell (1988) distingue tres etapas en el desarrollo de los sistemas de evaluación: puede identificarse una incipiente primer etapa hasta 1979, luego una segunda en la que se observa una proliferación de interés hasta 1984, y por último, aquella en la que parece haber llegado la madurez de la evaluación que se extiende de 1984 en adelante.

En un sentido amplio pueden ser objeto de evaluación tanto programas, políticas, servicios permanentes, proyectos, como cualquier acción específica desde el Gobierno. Sobre la base de que las políticas públicas son la forma en que el Estado satisface la demanda y necesidades sociales (CEPAL, 1998) y de que el modelo de asignación de la SPU se constituye en una medida de política pública, en adelante se mencionará a éstas como el objeto de evaluación. Lo anterior se sustenta en que la aplicación del modelo de pautas generado por la SPU constituye un intento de mejorar la equidad y la eficiencia del sistema universitario, lo que redundará en beneficios para la sociedad en general ante la mejora en la calidad del servicio educativo, de la investigación y de las tareas de extensión.

Son múltiples las definiciones de evaluación que pueden encontrarse (tantas como autores han escrito sobre ella) pues, aunque se puede afirmar que se trata de la realización de un juicio crítico sobre una determinada situación, la mayor dificultad para el consenso se ubica en cual es el objeto de análisis.

Por ejemplo, el mencionado análisis de las políticas públicas en la década de 1930 se focalizó en los procesos de formación de las políticas y programas públicos, buscando generar información para la toma de decisiones. Según Thomas Dye (1995), el diseño de políticas se realiza en etapas que pueden ser analizadas independientemente, y son las siguientes:

- Identificación de los problemas y necesidades.

- Inclusión de éstos en la agenda de la Administración.
- Formulación de objetivos, quien y como hacer la propuesta.
- Legitimación de la intervención.
- Puesta en práctica.
- Evaluación de la política/programa.

De esta manera, la última etapa es la evaluación que tiene como objetivo la valoración de los resultados de la política, a la vez que servir de base para el diseño de una futura política. Esta concepción restrictiva y fragmentaria identifica a la evaluación de políticas públicas como el simple análisis de los resultados.

Al respecto, Epstein ha precisado que la evaluación de políticas consiste en: (Epstein, 1997, citado en Rodríguez, Alejandro E., 2005, pág. 4)

*"(...) un proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recolección, análisis e interpretación de información relativa al logro de los objetivos del programa".*

Alternativamente, existe una perspectiva mas holística e integradora de lo que es (o debería ser) la evaluación de políticas publicas. En palabras de Alejandro E. Rodríguez (2005, pág. 4):

*"(...) tanto el concepto como la práctica de la evaluación de políticas deben consistir en algo más que la evaluación ex post (...) la evaluación debe entenderse como un proceso continuo de análisis que acompañe el ciclo de vida de las políticas públicas y que suponga, al menos: el análisis de la agenda pública, la evaluación ex ante –propia de la etapa de formulación-, el seguimiento o monitoreo de la puesta en práctica y la evaluación ex post".*

Desde la perspectiva de Xavier Ballart, la evaluación de políticas públicas puede definirse como una técnica que valiéndose de los métodos de

investigación de las ciencias sociales, tiende a producir información de utilidad para mejorar diversos aspectos de la gestión: las decisiones y la planificación, el funcionamiento operativo y los resultados finales en relación con los recursos invertidos (Ballart, 1992)

Según esta concepción, la evaluación debe estar presente desde el inicio de la planificación, constituyendo un proceso de aprendizaje sobre la gestión, e intentando analizar sistemáticamente los sistemas utilizados para la ejecución de la política y las relaciones entre las actividades programadas y los objetivos. Así, la evaluación no debe ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente, sino como parte de un proceso de planificación.

Una última definición corresponde a Fernández-Ballesteros (1996) quienes aseveran que una evaluación de programas sociales es el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre él que apunten a su mejoramiento.

No obstante las disidencias respecto a la definición de evaluación de políticas públicas, que fundamentalmente se centran en el debate de si debe ser exclusivamente retrospectiva o no; existen ciertos elementos comunes a todas las aproximaciones conceptuales, que son: la utilización de técnicas analíticas de las ciencias sociales, la intención de satisfacer ciertos objetivos, la pretensión de ser de utilidad para algún grupo de administradores o técnicos, la pertinencia de involucrar a los implicados, la necesidad de hacer una recopilación sistémica de la información y la emisión de juicios de valor sobre las políticas analizadas.

## **2.2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como se mencionó específicamente para el sistema universitario argentino, se ha dado en las últimas décadas, y a nivel mundial, un período de restricciones presupuestarias y de problemas financieros, acompañados de una crisis de legitimidad del Estado. Esta situación, aunque parcialmente revertida en la Argentina por una combinación de acontecimientos de corte económico, político y social cuyo análisis excede a este trabajo, aún no deja de percibirse

latente. Lo mismo puede decirse de la complejización de los mecanismos de aplicación de políticas públicas acaecida sobre la base de la descentralización surgida en la injerencia en las decisiones nacionales de organismos internacionales.

De esta manera, el rol de la administración tomó notoria relevancia, dándose lugar a la realización de evaluaciones de políticas públicas, en las que son identificables objetivos que pueden ser acotados a los siguientes cuatro grupos: (Fouquet Annie 1996):

- **De orden deontológico:** se busca dar cuenta a los responsables políticos y a los ciudadanos sobre el modo en que se aplica la política y sobre sus resultados (accountability)
- **Aprendizaje colectivo:** pretende contribuir a la formación y movilización de los agentes públicos, ayudándolos a comprender los procesos de los cuales son partícipes, a los fines de que puedan apropiarse de sus objetivos.
- **De gestión:** se busca distribuir lo más racionalmente posible los recursos financieros y humanos entre las diferentes acciones posibles, en pos de mejorar las gestiones.
- **De decisión:** se trata de generar decisiones acerca de cómo conducir las políticas. Si es necesario continuar, detener o modificar una política reorientando sus objetivos.

En función de la clasificación precedente puede inferirse que la falta de evaluación de políticas públicas genera, por un lado, un problema político ante la falta de transparencia en la gestión, generándose un debilitamiento del sistema democrático, sin que la ciudadanía acceda a la información necesaria para premiar o sancionar a sus gobernantes. Por otro lado, conlleva ciertos problemas de carácter económico, pues se produce la inexistencia de decisiones para corregir la asignación de recursos existentes, dándose una asignación de naturaleza incremental.

Asimismo, Ana Cirera León (2005, pág. 6) menciona los objetivos de la evaluación de políticas públicas sintéticamente, y no por ello realizando un análisis fragmentario:

*"... el objetivo último de la evaluación es, en este sentido, proporcionar las herramientas necesarias para reformar la gestión pública hacia formas mas eficaces y eficientes en una sociedad democrática que exige transparencia en la gestión de los recursos públicos, sobre todo en áreas de especial relevancia política, social y económica"*

Finalmente, según Alejandro E. Rodríguez (2005), a pesar de que todo proceso de evaluación de políticas tiene una preponderancia de componentes técnicos, debe evitarse un sesgo tecnocrático. Por lo cual, el objetivo final de toda evaluación debe ser la de generar buenas políticas, y no así, la de simplemente contar con buenas evaluaciones. Para ello, debe aprovecharse todo el aporte proveniente de los modelos y tecnologías de la evaluación de proyectos, aunque sin llegar al punto en que las políticas publicas sean evaluadas como proyectos privados, pues en el caso de las políticas, están en juego cuestiones de real importancia (la integración social, la justicia, etc.), que nada tienen que ver con una decisión de inversión sobre la base de una mera tasa de referencia.

### **2.3. PERSPECTIVAS Y TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Toda evaluación parte de una perspectiva desde la que se aborda el análisis. Al respecto han escrito diferentes autores que, aunque con ínfimas discrepancias, identifican los mismos posibles enfoques. Estos son el "gerencial" (también denominado técnico o económico), el político, la combinación de los dos enfoques mencionados y el jurídico o legal.

El enfoque denominado "gerencial", técnico o económico se orienta hacia el análisis de la eficacia y eficiencia de las políticas. En cuanto a la eficacia

puede acotarse su significación a la implementación de las políticas, lo que está dado por múltiples elementos, como son el nivel de racionalidad de su organización interna, el grado de predictibilidad de la actuación del personal implicado, las pautas de dirección seguidas, la claridad en los niveles de responsabilidad, el nivel de reacción que la política genera en la misma organización y la adecuación de los recursos destinados a la política con los objetivos planteados. En función de lo anterior, ciertas políticas pueden ser ineficaces sosteniendo cargas administrativas excesivas o altos costos en términos de su gestión, y a la vez lograr los objetivos planteados en su diseño. En cuanto a la eficiencia, su análisis relaciona los recursos utilizados y los resultados inherentes a la política. Así, surgen preguntas orientadas a determinar si se podrían haber generado iguales o mayores resultados utilizándose menos recursos, o mayores resultados con iguales recursos, a través de otras vías alternativas. A la tendencia propia de este enfoque, de exigir mayores niveles de productividad al Estado, puede sumársele la comparación de la gestión pública con la gestión privada, entendiéndose al ciudadano como un cliente al cual se deben satisfacer sus necesidades en forma rápida y eficazmente. En resumen, la perspectiva gerencial pretende evaluar el desempeño y los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el grado de satisfacción ciudadana. De esta manera, el análisis tiene que ver preponderantemente con criterios de economicidad.

La perspectiva política apunta a observar los resultados aportados por el programa con respecto a las necesidades públicas consideradas prioritarias. Para ello deben ser abordadas cuestiones como el impacto de la política sobre distintos grupos sociales, si ha incrementado los niveles de representación de quienes impulsaron la medida, etc. Asimismo, otro elemento central del análisis político es el de dar cuenta de la capacidad de respuesta de la Administración a las demandas de la población. Desde una concepción más amplia, puede decirse que una evaluación con este enfoque busca analizar la razón de ser del Estado como proyecto político y social, resaltando su función de expresar ciertos valores, necesidades y diversidad de la sociedad. Por último, la

respuesta a los beneficiarios de la política se relaciona con criterios de representación. La combinación de los enfoques hasta aquí expuestos complejiza el análisis, pero a la vez lo enriquece dando como resultado una sinergia en los resultados de la evaluación, sobre la base de que se considerarían gran parte de los aspectos que configuran todo proceso de generación y desarrollo de una política pública.

Por último, cabe mencionar una cuarta perspectiva denominada jurídica, la cual parte de la búsqueda de una igualdad formal de todos los ciudadanos respecto de su acceso a la política, de la reivindicación del principio de la legalidad y de la perfección en las características del procedimiento administrativo. En este caso, como es evidente, el análisis pasa por asegurar la misma protección legal a todos los individuos o grupos potencialmente afectados.

Es importante aclarar algunas cuestiones. Primeramente, debe mencionarse que aunque ninguna perspectiva es superadora del resto en sí misma, por lo expuesto previamente, se considera la combinación de las perspectivas gerencial y política como la más integral. Asimismo, son determinantes del enfoque desde el que se realiza el análisis, los objetivos o "intencionalidad" que rige la evaluación. Por último, los actores involucrados, el momento, las metodologías y la construcción de los indicadores estarán determinados por la perspectiva de análisis.

Ya presentadas los distintos enfoques o perspectivas que indudablemente enriquecen las posibilidades de análisis, es perentorio para esta investigación desarrollar los posibles tipos de evaluación, para lo que se considerarán diferentes criterios de clasificación. Entre dichos criterios, pueden identificarse el momento, el evaluador y el interés de los impulsores de la evaluación.

El primer criterio presentado tiene que ver con el momento en que se realiza el análisis. De esta manera, la evaluación puede ser:

- **Previa a la implantación de la política (ex ante):** para considerar su factibilidad, oportunidad, razonabilidad, etc.

- **Posterior a la ejecución de la política (ex post):** siendo los resultados y/o los efectos el eje del análisis.
- **Concomitante:** en cualquier momento durante la realización de una política para retroalimentar su gestión.

Las evaluaciones de políticas públicas también pueden ser tipificadas según quien las lleve a cabo, por lo que pueden identificarse estudios externos, internos y mixtos. La externalización de las evaluaciones implica que se derive el análisis a equipos altamente especializados e independientes de quienes desarrollan y ejecutan las políticas. Si bien, este tipo de evaluación asegura la independencia del proceso y legitima las conclusiones a las que se arribe, existe el riesgo de que se aparte de quienes gestionan y toman decisiones respecto de la política, lo que a la vez, podría provocar que éstos reduzcan su compromiso y cooperación con la evaluación. De todo esto puede concluirse que es primordial afianzar el vínculo entre los evaluadores externos y los agentes gubernamentales que están involucrados con la política. Por su parte, la evaluación interna es aquella que surge desde el propio Estado. En último lugar, podría llegar a desarrollarse un análisis evaluativo mixto llevado a cabo en conjunto por quienes participan en la aplicación de la política y agentes externos.

La identificación del interés de los impulsores de la evaluación puede determinar diferentes tipos de análisis que son: la determinación de necesidades, la evaluación formativa o correctora y la evaluación de balance o conclusiva, según se pretenda justificar la necesidad de nuevas políticas, procurar que la manera de implementar una política resulte la más eficiente o satisfacer ciertas exigencias de control sobre la eficacia de la acción administrativa. Según el caso, será necesaria distinta información.

Como se mencionó, si se pretende la formulación de nuevas políticas será necesario recabar información relativa al problema que pretendía resolver la política evaluada, cual es su dimensión, como ha ido evolucionando en el tiempo y que perspectivas presenta a futuro. Asimismo se requerirá analizar cuáles han sido los resultados de aquellas políticas que pretendían afrontar el



problema, tomando en cuenta sus resultados y las dificultades halladas. De esta manera, se podrá desarrollar una evaluación de "determinación de necesidades", cuya preocupación central es la identificación de las debilidades de la política a los fines de que en futuros ajustes puedan mejorarse, por lo que suele conllevar un replanteamiento de los objetivos. Este tipo de evaluación suele ser puesta en práctica sobre aquellas políticas con gran complejidad organizativa, con múltiples objetivos, etc.

Si el interés se orienta hacia la implementación de la política, se deberá buscar información relacionada al grado de operatividad de la política, a las diferencias de aplicación según momentos y lugares, a la reacción de los actores implicados, etc. También será de relevancia indagar sobre el funcionamiento de la gestión de la política, tanto en cuanto a la gestión de recursos humanos, como a la distribución de recursos. Así, lo anterior viabilizaría una evaluación "formativa o correctora", la cual propone analizar el funcionamiento real de la política. Intenta comprobar si existen dificultades en su desarrollo, identificando puntos críticos y vías alternativas para la mejora. Consecuentemente, es necesario cerciorarse previamente si esa posibilidad de mejora existe. Según Herman, Lyons y Taylor (1987, citado en Luis Moreno, 2003), las que siguen son las preguntas que deben responderse para la realización de una evaluación formativa:

- ¿Cómo se puede mejorar el programa?
- ¿Cómo puede lograrse mayor eficacia o eficiencia?
- ¿Cuáles son los fines y objetivos del programa?
- ¿Cuáles son los elementos más importantes del programa (materiales, actividades, personal, diseño y procesos administrativos)?
- ¿Cómo se prevé que las actividades programáticas conduzcan a la obtención de los objetivos?
- ¿Se están empleando adecuadamente los elementos del programa?
- ¿Qué tipo de actividades, o combinación de ellas, cumple mejor cada objetivo?

- ¿Qué tipo de ajustes en el programa podrían conducir a una mejor consecución de los objetivos prefijados?
- ¿Qué ajustes se requieren en la gestión del programa (incentivos, aumento de personal, etc.)?
- ¿Se adecua mejor el programa -o partes del mismo- a unos usuarios que a otros?
- ¿Cuáles son los problemas detectados y cómo pueden ser solventados?

Finalmente, si lo que se busca es controlar la eficacia en la acción administrativa, se requerirá esclarecer su influencia en los cambios destacados y sus efectos (esperados y no esperados) inherentes. Para ello debe obtenerse información orientada a valorar los resultados de la política. A partir de dicha información, puede desarrollarse una evaluación “de balance o conclusiva”, que consiste en recopilar información sobre los resultados finales de la política, para la generación de juicios valorativos globales sobre la misma. De esta manera, se pretende dar lugar a una base de comparación (sean los resultados de un programa alternativo con objetivos similares, etc.) que permita objetivizar el juicio de valor generado. Asimismo, es inherente a este tipo de evaluación, la comparación entre los resultados obtenidos por la política y los objetivos que se planteó inicialmente. Las potenciales consecuencias de este tipo de evaluación pueden ubicarse en la línea de continuación-terminación de la política, ante la comparación con otras políticas alternativas que persiguen las mismas metas. A continuación se detallan las preguntas que según Herman, Lyons y Taylor (1987 citado en Luis Moreno, 2003) deben responderse para la realización de una evaluación conclusiva:

- ¿Merece la pena continuar el programa o, incluso expandirlo?
- ¿Qué conclusiones pueden sacarse respecto a los efectos del programa o a sus diversas acciones?
- ¿Qué se ha logrado con la realización del programa?
- ¿Cuáles eran los fines y objetivos del programa?

- ¿Cuáles son los elementos más importantes del programa (materiales, actividades, personal, diseño y procesos administrativos)?
- ¿Por qué las actividades desarrolladas deberían haber conducido al logro de los objetivos?
- ¿Se llevó a cabo el programa tal como se planeó?
- ¿Conduce el programa a la consecución del fin que se estableció?
- ¿Qué otros programas alternativos existen y están disponibles?
- ¿Cuán eficaz ha sido el programa en comparación con otras alternativas?
- ¿Ha sido el programa más efectivo en relación a un tipo de participantes que respecto a otros?
- ¿Cuánto costó el programa?

Una vez expuestos diferentes tipos de evaluaciones que surgen de las numerosas y particulares clasificaciones de múltiples autores, debe aclararse que muchas categorías de las generadas son pasibles de superponerse con otras. Por ejemplo, la evaluación de balance o conclusiva podría ser asociada a una evaluación ex ante. Ante esto, debe reivindicarse que aunque se relacionan (y de hecho una evaluación debe poder ser asociada a cada criterio), existen variadas diferencias respecto al grado de análisis, etc.

Análogamente a lo que ocurre con las perspectivas de análisis, dependiendo del tipo de política, serán adecuados determinados tipos de evaluaciones.

#### **2.4. ANÁLISIS EVALUATIVO “CIENTÍFICO” o “PRAGMÁTICO”**

Todo análisis evaluativo debe convivir con un entorno en constante cambio. Suele ser muy variable la influencia relativa de recursos, prioridades o “patrocinadores” de las políticas de intervención social. Y en muchas ocasiones esas variaciones derivan de cambios de tendencia en la esfera de lo político. (Palumbo, 1987).

Así, las influencias o posiciones de diferentes actores participantes en el proceso, y las prioridades y responsabilidades de las organizaciones que deben protagonizar la implementación de la política, pueden variar.

Lo anterior enmarca a la evaluación de toda política pública en un contexto complejo y pone en evidencia un largo debate respecto a las aproximaciones analíticas. Al respecto, existen dos posibilidades: análisis "científico" o "pragmático".

Quienes defienden la aproximación "científica" plantean la conveniencia de que exista una mentalidad científica en el estudio de los problemas sociales. Esto implica que en todo análisis evaluativo exista una mejora metodológica. (Campbell D. T., 1969)

*"Hace ya bastantes años se surgió la conveniencia de acometer con mentalidad científica el estudio de la problemática social. Ello requerirá una mejora sustancial de la metodología y de la investigación para potenciar el campo de los análisis de evaluación en el marco de la "sociedad experimental" y dentro del paradigma científico"*

Desde otra perspectiva, quienes defienden la aproximación "pragmática", aunque no niegan la necesidad de ciertos procedimientos y métodos de investigación apropiados, asumen la afectación de ciertas "impurezas" de carácter político o social que impiden cumplir con ciertos standards de científicidad propios de otros campos.

La práctica habitual de la evaluación de políticas públicas se ha ubicado en posiciones intermedias en las que coexisten elementos propios de las ciencias sociales y componentes más intuitivos y pragmáticos. (Annie Fouquet, 1996)

*"La evaluación no es puro conocimiento ni un mecanismo político puro, es una intermediación entre la ciencia y la acción. Los estudios científicos pueden ayudar pero son solo un elemento"*

## 2.5. INDICADORES

Una vez que se opta por un criterio para el análisis evaluativo, es de gran relevancia operacionalizar dichos criterios a los fines de que se traduzcan en formulaciones inequívocas y consecuentemente permitan la ponderación de magnitudes empíricamente mensurables y verificables (Tesoro, 1979). Lo anterior puede acotarse a los indicadores, que constituyen el eje metodológico de todo análisis evaluativo de políticas públicas. Aquellos tienen como finalidad prioritaria constituir una herramienta que represente la relación entre los objetivos planteados y los resultados alcanzados. Los indicadores pueden ser cuantitativos y cualitativos. Los primeros son mensurables e implican números, mientras que los segundos conllevan una mayor dificultad en la medición pues generalmente describen procesos, actitudes o comportamientos. Respecto a los indicadores cualitativos, es primordial cuantificarlos de alguna manera, a los fines de que sean comparables.

Existen ciertos requisitos que según Paula Amaya (2005) debe cumplir un indicador. Estos son:

- **Pertinencia y relevancia:** que esté orientado a medir los elementos más significativos de la política.
- **Unicidad:** debe medir un solo aspecto.
- **Exactitud y consistencia:** debe suministrar medidas exactas y proporcionar las mismas mediciones ante iguales procedimientos.
- **Objetividad:** que refleje hechos y no impresiones subjetivas.
- **Facilidad en su interpretación**
- **Accesibilidad:** debe basarse en datos que se puedan disponer fácilmente y a un costo aceptable.
- **Comparabilidad:** deben ser comparables espacialmente y temporalmente.

## 2.6. USO DE LAS EVALUACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Otro debate implícito tiene que ver con el posible uso (o mal uso) de los análisis evaluativos por parte de los decisores y demás actores. Análogamente al debate metodológico precedente, existieron históricamente dos posiciones

extremas y encontradas. Una considera absoluta la influencia de las evaluaciones en los procesos y mecanismos de decisión. La otra, niega cualquier utilidad posterior de estos estudios. Nuevamente, la realidad se posiciona entre estas dos visiones, pues ha demostrado que la evaluación es un input más (entre tantos) en el proceso decisonal. Hay quien lo ha comparado con una "tortura china" en el sentido que los resultados de las distintas evaluaciones van cayendo cual gotas de agua sobre la/s cabeza/s del decidor o los decidores hasta el punto de modificar una conducta que parecía inmutable (Chelimsky, 1985, p.16).

Sobre este particular Bunker propone que sin mejoras en la organización no son viables mejoras en el uso de la evaluación: "no puede pensarse en utilizar mejor los resultados de la evaluación si no se mejora en los aspectos organizativos o de procedimiento". (Bunker, 1978, p.223). Esta cuestión nos remite a una puja entre conocimiento y poder, donde para que la evaluación pueda generar cambios visibles en la realidad, es necesario que los compromisos organizativos y la trama burocrática la aprecien positivamente.

Por último, Weiss (1977) asocia la utilidad de la evaluación con el enfoque con que se solicita. De esta manera, podrían distinguirse:

- **Uso directo o instrumental:** de los resultados de la evaluación se derivan inmediatas acciones o modificaciones.
- **Uso conceptual:** se orienta más que a generar una inmediata acción, a enriquecer la manera de pensar las problemáticas en cuestión.
- **Uso persuasivo:** pretende dotar de argumentos ciertas posiciones (de ataque o defensa) en relación a la política evaluada.

## **2.7. INTERESES IMPLÍCITOS EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

En abstracto se podría decir que todo ciudadano está interesado en mejorar la eficacia y la eficiencia del accionar público, lo que implicaría el interés por buenos procesos evaluativos. Pero, a pesar de que en toda evaluación existen múltiples intereses, éstos se reducen a aquellos grupos o

individuos que tienen un directo y visible interés en la política. De esta manera, un primer paso en todo análisis evaluativo será reconocer la mencionada pluralidad de intereses en la que se enmarca. A posteriori de toda evaluación habrá quienes estén satisfechos y quienes estén disconformes.

Al respecto, Wildavski (1985, pág. 261) ha apuntado que:

*"Si no se sabe hacer una evaluación, ello es sólo un problema para el que la quiere realizar pero para nadie más. Si se sabe cómo hacerla entonces los problemas son para los demás".*

De esta manera, se plantean como inherentes a todo análisis evaluativo ciertas amenazas para algunos de los sectores implicados, lo que los impulsa a interesarse por la evaluación ya que se ponen al descubierto ciertos elementos o informaciones que pueden resultar incómodas para quienes toman las decisiones.

Los intereses que podrían llegar a considerarse afectados por un proceso de evaluación son múltiples y de ninguna manera pueden acotarse a una lista exhaustiva. Asimismo, a continuación se identifican seis grandes grupos de interés:

- Quienes están involucrados en la aplicación de la política (diseñadores y responsables de la política, patrocinadores de la política, directores de la política, el personal involucrado).
- Quienes patrocinan la evaluación (que pueden ser quienes a la vez patrocinan la política o no).
- Quienes evalúan la política.
- Los beneficiarios de la política.
- Aquellas instancias administrativas, personas o grupos que compiten con la política en relación a recursos disponibles.
- La comunidad de evaluadores, quienes pueden opinar sobre la evaluación realizada.

En función de que la asignación de un grado de valor está presente en toda evaluación, no debe haber un desentendimiento por parte de quien lleve a cabo el análisis de una escala de valores predeterminada, ya que de sus juicios críticos de valor, dependerán las conclusiones del análisis. Asimismo, y aunque la evaluación de políticas públicas no puede ser éticamente neutral, aspira a ser lo más objetiva posible. De esta manera, los valores en que deben basarse los evaluadores no son sus propios valores (personales), sino aquellos grupales que representen la visión de un grupo de personas.

También debe mencionarse que no existe evaluación sin que alguno de los posibles grupos de interés se constituya en el comanditario (o potencial comanditario), es decir, que a partir de ciertas motivaciones, demande el análisis.

## **2.8. ETAPAS DEL ANÁLISIS EVALUATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A continuación se presenta un esquema de las etapas que, mas allá de posibles variaciones impulsadas por los distintos tipos de análisis y las particularidades de cada política, genéricamente constituyen toda evaluación. (Annie Fouquet, 1996)

- **Etapas 1. Exploración de la demanda del comanditario**
  - × Exploración del campo de la evaluación
  - × Detección de los objetivos de la política. En este punto es vital tomar conciencia de que aunque mayormente los objetivos se inscriben en los motivos para la sanción de una ley, a menudo existen objetivos implícitos que no son tan visibles. Es de real importancia detectar cuales son los objetivos implícitos, ya que de lo contrario se corre el riesgo de evaluar la política implementada en base a objetivos que no son los reales.
  - × Identificación de lo que está en juego a partir del análisis, de lo que se espera obtener. Dar respuesta a preguntas como: ¿Se



trata de detener la política o de generalizarla? ¿Se trata de hacer un seguimiento o de inmovilizarla en su desarrollo?

- × Generación de hipótesis de partida. Para ello es importante tener en consideración los prejuicios o preconcepciones del comanditario.
- × Establecimiento de un referencial. Es decir, definir los criterios a partir de los cuales se confrontarán los resultados obtenidos.

• **Etapas 2. ¿Qué resultados observar y medir?**

- × Determinación de indicadores a partir de los cuales medir posteriormente el logro de objetivos.
- × Medición de los resultados (eficacia) de acuerdo a los criterios previamente mencionados. Dar respuesta a la pregunta de ¿Qué hubiera pasado si la política no hubiera existido?
- × Medición de la eficiencia. Por ejemplo, evaluando el costo de oportunidad en relación a otras posibles políticas.

• **Etapas 3. Estudiar mecanismos de acción.**

- × Análisis del funcionamiento de la política, es decir, de lo que sucede entre el input (introducción de recursos y medios) y el output (obtención de resultados).

### **CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DEL MODELO DE PAUTAS GENERADO POR LA SPU**

---

Como se mencionó en el apartado 1.9. de este trabajo, durante la década del 90', en Argentina se produjo un proceso de reforma del Estado que dio lugar a una transformación en la relación entre las instituciones de educación superior y aquellas agencias estatales relacionadas con la planificación, distribución y control del presupuesto, generándose cambios no menores en la gestión de las universidades. De esta manera, el financiamiento universitario pasó a ser un elemento central del debate en el campo de las políticas públicas del sector educativo. Sobre este tema, los principales problemas eran: la suficiencia de recursos, el uso de los recursos (eficiencia interna) y la asignación de recursos a las universidades nacionales (eficiencia externa). Debe mencionarse que la referida creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y aprobación de la Ley de Educación Superior pueden ser interpretadas como el reconocimiento por parte de la administración de la necesidad de un replanteo en el sector universitario.

### **3.1. SUFICIENCIA DE RECURSOS**

En cuanto a la suficiencia de recursos debe mencionarse que es deseable que cada institución disponga de los fondos que le permitan cumplir sus objetivos. Aunque la determinación de los mencionados objetivos merece un análisis muy profundo, según Carlos Greco (2003-2004) podrían ser acotados a los siguientes:

*"el desarrollo de la investigación básica, la formación de mano de obra más calificada que necesita el mercado de trabajo y el desarrollo de los valores culturales y sociales de una sociedad democrática. Mientras que no existen discrepancias respecto a los medios y fines de la investigación, el caso de la enseñanza y la formación de alumnos en general es más compleja pues existen diversas posibilidades (desde clases multitudinarias eminentemente teóricas hasta clases prácticas con un alumnado reducido)."*

Para comienzos de los años 90', la insuficiencia de recursos en las universidades provenía de un reducido aporte del Estado, un nulo cobro de aranceles y la escasez de recursos provenientes de vías alternativas de financiamiento.

A partir de 1993, el aporte estatal hacia las universidades nacionales se vio incrementado, iniciándose una tendencia que fue recién contrarrestada por la crisis de 2001. Dicho incremento no sólo respondía al valor en pesos de las transferencias presupuestarias, sino que, exceptuando el año 1997, la participación porcentual del presupuesto universitario en el PBI también se fortalecía año a año. Sin embargo, el financiamiento estatal no era suficiente para un sistema que había crecido notablemente y que lidiaba con un contexto de persistentes restricciones fiscales.

**Cuadro N°1**

Periodo	Presupuesto Universidades Nacionales (en millones de \$ corrientes)	PIB (en millones de pesos corrientes)	Participación porcentual (%)
1993	1.252,230000	236.505	0,53
1994	1.406,030000	257.440	0,55
1995	1.471,740000	258.032	0,57
1996	1.535,160000	272.150	0,56
1997	1.592,500000	292.859	0,54
1998	1.726,200000	298.948	0,58
1999	1.721,011015	283.523	0,61
2000	1.743,876083	284.204	0,61

Fuente: Anuario de estadísticas universitarias 99-03. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Secretaria de políticas Universitarias.

En cuanto al cobro de aranceles, debe mencionarse que a pesar de que la Ley de Educación Superior (N° 24.521) lo permite en su artículo 59, las instituciones no hicieron uso de esa fuente de financiamiento, al menos en el caso de los estudios de grado y pre-grado presenciales. (Ministerio de Cultura y Educación 1997)

*"Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional ... podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante ... tasas por los servicios que presten ... los recursos adicionales que provinieren 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. 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...”*

Finalmente, la generación de recursos propios a través de convenios de asistencia técnica, cursos o pasantías por parte de las casas de altos estudios era aunque creciente, aún irrelevante (para el año 1994 alrededor del 9% de sus recursos totales) (Doberti Juan I., 1999). Las causas de lo anterior podían encontrarse en cierto desinterés por parte de la comunidad universitaria en articular las actividades de “extensión” con las demandas de la sociedad, y específicamente del sector productivo.

### **3.2. USO DE LOS RECURSOS (EFICIENCIA INTERNA)**

La eficiencia en el uso de los recursos por parte de las universidades nacionales es una cuestión delicada, ya que todo análisis debe considerar como premisa los objetivos perseguidos a partir de dicho uso. No obstante, es ineludible la afirmación de que históricamente en la Argentina las asignaciones presupuestarias no han implicado un control posterior, fundamentalmente debido a la escasez de información para realizar diagnósticos al respecto. De esta manera, a partir de la gestión iniciada en 1993 por el Lic. Juan Carlos Del Bello, y más precisamente luego de la creación de la LES., la Secretaría de Políticas Universitarias se dispuso a desarrollar sistemas de información de alumnos, bibliotecas, personal, aspectos económico-financieros e infraestructura. No debe dejar de mencionarse que a pesar de dichos esfuerzos y de innegables mejoras, actualmente siguen existiendo carencias en este sentido.

Por su parte, en el citado artículo 59 de la Ley de Educación Superior a través del cual se otorga autarquía económico-financiera a las instituciones universitarias nacionales, se provee a las mismas una mayor flexibilidad en el uso de los recursos, lo que entre otras cosas implica la descentralización salarial. (Ministerio de Cultura y Educación 1997)

*"Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones... administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente... fijar su régimen salarial y de administración de personal..."*

Es decir, el presupuesto universitario asignado sobre criterios históricos que con anterioridad se aprobaba por objeto del gasto: Personal (inciso 1), Bienes de Consumo (inciso 2), Servicios No Personales (inciso 3), Bienes de Uso (inciso 4); pasó a ser sin afectación específica. Por su parte, las partidas incrementales o recursos adicionales comenzaron a ser asignados a través de pautas objetivas vinculadas a metas claramente delimitadas, a través de modelos que ayudan a distribuir el aporte público entre las universidades nacionales en base a indicadores de producto, insumo y procesos (que serán desarrollados mas adelante), así como también mediante sistemas de asignación de recursos con fines específicos. Entre estos últimos, puede destacarse la aplicación de programas que incorporaron pautas objetivas para su definición a partir de ciertas prioridades consensuadas, así como también por mecanismos competitivos. Así, parte de la autonomía institucional que se reivindicaba desde la administración, era limitada en función de que los incentivos financieros pasaron a constituir una herramienta a través de la cual los gobiernos podían influir en el funcionamiento de las universidades, cambiando las actitudes institucionales y el comportamiento de los actores.

A continuación se detallan los programas ejecutados:

- **Reforma Administrativa:** distribución de fondos entre las universidades nacionales en pos de una mejora en el desempeño del personal no docente.

- **Programa de incentivos a docentes-investigadores:** distribuye anualmente fondos entre los docentes que desarrollan proyectos de investigación previamente aprobados.
- **Reconversión de Planta:** constituye una asignación de fondos para un uso mas optimo de los recursos humanos en las universidades.
- **FOMECA (Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria):** a partir del concurso de diferentes proyectos presentados por las universidades se distribuyen recursos que son utilizados para becas de posgrado para docentes, para el equipamiento informático, de laboratorio y de bibliotecas, entre otros usos.
- **PROFIDE (Programa de Financiamiento de la Enseñanza):** en este programa, y a través de un modelo de costos estándares en el que se considera la variable cantidad de alumnos, se busca corregir desfinanciamientos históricos y premiar comportamientos eficientes.
- **PROIN (Programa de Financiamiento de Inversiones):** a través de la presentación de proyectos de infraestructura por parte de las universidades, se busca solventar dichas inversiones.
- **PROUN (Programa de Apoyo al Desarrollo de Universidades Nuevas):** dado que las nuevas universidades requieren recursos específicos con incrementos anuales para la organización gradual de sus cursos y para generar infraestructura edilicia y equipamiento, este programa financia su desarrollo.
- **SIU (Sistema de Información Universitaria) y RIU (Red de Interconexión Universitaria):** el primero desarrolla sistemas de gestión e información de aspectos económico-financieros, de alumnos, de personal, de temas académicos, de infraestructura, etc. Por su parte, el RIU se propone mejorar la conexión entre las universidades y hacia el exterior a través de Internet.
- **PROCRE (Programa de Apoyo al Crecimiento Institucional):** se propone asignar fondos a los fines de subsanar cualquier incremento en la matrícula o cambio en la normativa que genere un incremento en los costos.

- **PROCAL (Programa de Mejoramiento de la Calidad):** financia proyectos que las universidades presentan en pos del mejoramiento de la calidad en la enseñanza.
- **Programa de Reforma y Reestructuración Laboral:** genera un proceso de reforma laboral y reestructuración salarial mediante negociaciones en las que participan el personal docente y el personal no-docente.
- **PROCAP (Programa de Capacitación):** a partir de actividades tendientes a mejorar su desempeño introduciéndolos en las nuevas tecnologías y sistemas de información, este programa se propone financiar la capacitación del personal.
- **PROAE (Programa de Apoyo Especial):** se propone la financiación de ciertos proyectos específicos presentados por parte de las universidades y posteriormente aprobados por la Secretaria de Políticas Universitaria.

Algunos programas continúan vigente y otros no han continuado, especialmente porque a partir del año 1998 puede observarse una reducción tanto del total como del peso relativo de las asignaciones por programas respecto del total del presupuesto asignado. Esto se debió a que muchos programas (PROFIDE, PROCRE, PROIN, PROCAL, PROAE) pasaron a integrarse a las asignaciones "sobre la línea", las que se asocian con el mantenimiento de situaciones históricas inerciales, abandonándose la metodología de formulación de programas y posterior evaluación de resultados.

En el año 2005 se creó el PROMEI (Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Ingeniería). Sus principales objetivos son el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de la ingeniería, el estímulo de la convergencia y cooperación de las unidades académicas y carreras de ingeniería, y la inducción de la contribución de las carreras de ingeniería al desarrollo local.

Recientemente (hacia finales de 2006), se ha diseñado un programa equivalente al PROMEI pero dirigido a las carreras de agronomía, denominado PROMAGRO (Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza en Agronomía).



### **3.3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES (EFICIENCIA EXTERNA)**

Los montos asignados a cada universidad nacional son establecidos desde el Congreso de la Nación mediante una planilla anexa al Presupuesto Nacional, dónde los incrementos presupuestarios se asignan con un criterio histórico, esto es, basado en presupuestos anteriores, que fueron establecidos por diversos parámetros. Tradicionalmente, dichos parámetros fueron preponderantemente subjetivos, y entre otros, pueden señalarse: la capacidad de lobby de las autoridades universitarias en el Congreso de la Nación al momento de la discusión del Presupuesto Nacional, y la eventual mayor influencia política de autoridades universitarias. De esta manera, se generaban notables desigualdades entre las distintas universidades nacionales. Ciertas instituciones se hallaban subfinanciadas con respecto a otras de similares características, debido a lo cual se percibía como necesaria una redistribución. Pero asimismo, ciertos argumentos provenientes mayormente del Consejo Interuniversitario Nacional proponían que dicha redistribución no debía ser instantánea sino sobre las partidas incrementales, para así evitar situaciones conflictivas, y que era necesario un estudio profundo de las distintas universidades del sistema. (Acuerdo Plenario N°360 del CIN. Distribución presupuestaria. Modelos)

*"... Bajo ningún punto de vista aceptaremos que la aplicación de cualquier metodología de distribución sea sobre la base de la reducción presupuestaria de alguna de las universidades nacionales, lo que implicaría, sin dudas, cesantía de personal. Reconocemos distorsiones en la distribución presupuestaria actual, entre las Casas y hacia el interior de las mismas, aquellas deberán irse corrigiendo con los futuros incrementos de presupuestos globales..."*

Dadas las controversias sobre los resultados propios de las estrategias tradicionales de asignación de fondos sobre bases históricas, desde 1992, tanto el Gobierno, desde la SPU, como las universidades nacionales y el CIN

orientaron esfuerzos para generar cambios en los sistemas de asignación de recursos a las instituciones universitarias en pos de mejorar la equidad al reparto de los fondos públicos y de estimular la eficacia.

Para ello se planteó la necesidad de que la mencionada distribución de partidas presupuestarias se basara en pautas de mayor objetividad. (Resolución N° 3/92 del CIN. As. Económicos – Distribución presupuestaria)

*"Necesidad de elaborar un criterio objetivo y actualizado que permita distribuir racional y equitativamente el Presupuesto que actualmente se asigna a las universidades nacionales para distintas finalidades..."*

Las llamadas pautas objetivas son indicadores que refieren directa o indirectamente a los costos de las universidades (docencia, autoridades, etc.) y a la relación de éstos con la cantidad de alumnos atendidos por la universidad.

El debate acaecido durante aproximadamente una década tuvo que enfrentar diversas limitaciones propias del esquema institucional vigente en ese momento.

### **3.3.1. ANTECEDENTES DEL MODELO DE PAUTAS DE LA SPU**

A continuación se realizará una revisión de los modelos de asignación presupuestaria generados durante la década de 1990, para finalmente centrar la atención en el análisis evaluativo del modelo para el cálculo del presupuesto normativo generado por la Secretaría de Políticas Universitarias. En primer lugar se desarrollarán los modelos de "Función de Costos" y de "Costos Estándar" generados por José A. Delfino y Héctor R. Gertel. Finalmente, se presentará el modelo de pautas objetivas de distribución presupuestaria elaborado por el CIN a través del Acuerdo Plenario N°465/03 en el que se incorporan los desarrollos generados por la Secretaría de Políticas Universitarias.

### 3.3.1.1. LA FUNCIÓN DE COSTOS

El primer modelo, denominado "Función de Costos", fue generado para el año 1995 por José A. Delfino y Héctor R. Gertel y presentado en 1996 a través de una publicación del Ministerio de Cultura y Educación denominada "Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público".

En él, se vinculan los gastos totales de cada institución (CT) con la cantidad de alumnos (A) y la cantidad de docentes por alumnos (DA). Los costos se miden a partir de los montos presupuestarios ejecutados en el año 1994, la población estudiantil se aproxima con los alumnos totales de ese mismo año tomados del Censo de Estudiantes (1995) y la cantidad de docentes por alumnos se obtiene dividiendo la cantidad de profesores (y auxiliares) por la de estudiantes (en este caso se consideraron los docentes de tiempo completo, sumándose aquellos de semidedicación ponderados por 0,5 y los de dedicación simple por 0,25).

La función quedó expresada de la siguiente manera:

$$\ln CT = \ln b_0 + b_1 \ln A + b_2 \ln DA$$

La misma fue ajustada con mínimos cuadrados ordinarios obteniéndose resultados satisfactorios, pues el coeficiente de regresión resultó alto, los parámetros estadísticamente significativos y no se verificó la existencia de colinealidad entre las variables. Dados los parámetros obtenidos a partir de las estimaciones y los datos de cada institución académica, se calcularon sus gastos en dos escenarios alternativos.

En el primer escenario se estimaron los presupuestos "teóricos", es decir, los que deberían corresponder a cada universidad nacional si tuvieran el comportamiento medio del conjunto. El modelo propone el cotejo de los recursos efectivamente recibidos por cada institución y los que debería recibir según el cálculo. Cuando el valor estimado excede al presupuesto ejecutado, la universidad requiere un incremento en su financiamiento, y en caso contrario, al percibir fondos que exceden la media es preciso un ajuste. El objetivo final es

hacer converger a las instituciones hacia una relación determinada por la media del sistema, que no necesariamente representa las relaciones óptimas.

En el segundo escenario se calcularon los presupuestos "normativos" reemplazando los valores observados por relaciones que representen un desempeño académico objetivo.

### **3.3.1.2. LOS COSTOS ESTÁNDAR**

Posteriormente, los propios autores del modelo "Función de Costos" y sobre la base de ciertas autocríticas que se detallan a continuación, elaboraron un segundo modelo denominado "Costos Estándar", que también forma parte de la publicación "Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público".

Las limitaciones adjudicadas al primer modelo hacen referencia a los siguientes puntos:

- La expresión analítica y las variables explicativas no representan adecuadamente la verdadera situación de las universidades nacionales.
- El nivel de agregación posiblemente oculte situaciones particulares para las que se requiere un cálculo más detallado.

El modelo de "Costos Estándar" calcula los costos totales por alumno (CTE) a partir de la suma de los costos de personal (CPE) y los costos de funcionamiento (CFE). Según los propios autores: (Delfino José A. y Gertel Héctor R., 1996, pág.1982)

*"Esta alternativa aventaja a la anterior (Función de Costos) porque evita el empleo de expresiones analíticas que utilizan parámetros representativos de los valores medios del sistema, puede extenderse fácilmente para efectuar el cálculo por Facultades y no está comprometida por las diferencias de calidad que afectan a la anterior"*

Los costos de personal por alumno se estiman para cada universidad sobre la base del valor de módulos compuestos por un profesor de tiempo completo, sus auxiliares, el personal no docente y los alumnos destinatarios de los servicios prestados por ese equipo. Los costos observados se calculan mediante la división de las retribuciones de las ejecuciones del presupuesto de 1994 por la cantidad de alumnos universitarios corregidos por el Consejo Interuniversitario Nacional en función de la complejidad académica de las carreras.

Por su parte, los costos de funcionamiento de manera genérica representan el valor de los restantes insumos corrientes empleados por las instituciones universitarias en la organización del sistema. Para su cálculo se considera la división de la suma de las partidas de bienes de consumo, servicios no personales y transferencias (de las cuentas de ejecución del presupuesto de 1994) más las remuneraciones a las autoridades por el número total de alumnos. Puede observarse una considerable dispersión en función del tamaño de las universidades y más precisamente respecto a la cantidad de alumnos, pues a medida que ésta aumenta el costo medio disminuye, alcanza un valor mínimo y luego crece nuevamente. A los fines de generalizar esa relación, se ajusta una función de costos de funcionamiento con la siguiente expresión en la que "C" representa los costos y "A" la cantidad de alumnos con que cuenta cada universidad:

$$C = b_0 + b_1A + b_2A^2 + b_3A^3$$

Como se mencionó, los costos totales estándar son el resultado de la suma de los costos de personal y de funcionamiento. Según José A. Delfino y Héctor R. Gertel (1996) los costos totales estándar unitarios disminuyen con el tamaño de la universidad. Finalmente, a partir de los costos se estimaron las necesidades financieras de cada universidad en tres escenarios distintos.

En el primer escenario se intentan obtener valores que aproximen los presupuestos de las instituciones al comportamiento medio del sistema. Así, al obtenerse los denominados presupuestos normativos, puede determinarse si el

aporte público es excesivo o insuficiente según el caso particular de cada universidad.

En el segundo escenario propone premiar a aquellas instituciones que generen mejoras en los resultados en materia de avance de la población estudiantil y resultados en los exámenes.

El último escenario incorpora ciertos parámetros que permiten considerar alternativas destinadas a reorientar la oferta académica financiable, limitando el aporte público encauzado a ciertas disciplinas sobredimensionadas en comparación con algunas evidencias internacionales.

El modelo de "Costos Estándar" fue utilizado por la SPU. en 1997 y 1998 para distribuir recursos incrementales, lo que constituyó un primer paso hacia el intento de dar mayor objetividad a la asignación de recursos entre las universidades. Pero en 1999, se produjo un retroceso en ese sentido ya que las asignaciones de recursos incrementales se llevaron a cabo en función de la participación histórica en el presupuesto nacional de cada casa de altos estudios.

### **3.3.1.3. MODELO DE PAUTAS DE DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA ELABORADO POR EL CIN**

El Consejo Interuniversitario Nacional aprobó a través del Acuerdo Plenario N° 465/03 del 27 de febrero de 2003 un sistema de distribución de los incrementos presupuestarios, que tenía como premisa ser aplicado a la totalidad de los citados aumentos. El modelo considera los siguientes cuatro bloques de asignación:

- **a%** para que todas las universidades nacionales, previa justificación de sus realidades y necesidades, puedan acercarse a un determinado % en los gastos en personal.
- **b%** en función del tamaño de cada universidad nacional (economía de escala global).
- **c%** en función de la propuesta de la Secretaria de Políticas Universitarias.
- **d%** a partir de programas de investigación, posgrado, extensión, etc.

También se aclara que para aquellas universidades nuevas (con menos de diez años de existencia desde su creación) existirá adicionalmente un programa especial de apoyo.

El primer bloque de asignación (a%) es considerado como función objetivo. A partir de esta premisa, se propone que el compromiso de las universidades nacionales con los gastos en personal no sea superior al 75% del presupuesto, correspondiendo el 25% restante a atender aquellas erogaciones correspondientes a consumo, servicios, equipamiento y transferencias de un ejercicio al siguiente. De esta manera, el modelo encarna un plan que aunque asegura la continuidad de las plantas de personal vigentes, a la vez, las pretende adecuar a las denominadas reales necesidades. En otras palabras, hace referencia a una reducción paulatina de las remuneraciones proyectándose la siguiente evolución del gasto en personal: 2003 - 86%, 2004 - 82%, 2005 - 80%, 2006 - 78% y 2007 - 75%.

Los argumentos considerados para defender la necesidad de alcanzar en el plazo mencionado una proporción de tres a uno entre gastos salariales y otros gastos, hacen referencia a que de esa manera, las universidades nacionales estarán en mejores condiciones de brindar servicios educativos de excelencia, con equipamiento actualizado, con capacidad de asistencia a la comunidad y sostener un nivel de inversiones compatible con una sociedad en permanente cambio y requerimientos sociales crecientes. (Acuerdo Plenario N° 465/2003 del CIN)

Así, a partir de las declaraciones juradas presentadas por cada universidad nacional a la AFIP, correspondientes al año anterior al presupuesto a asignar, se determina el pago de haberes y el cumplimiento de todas las obligaciones legales y administrativas emanadas de ellos (aportes patronales, obra social, salarios familiares, etc.) correspondientes a los gastos de personal. Con dicha información se establece el porcentaje que el sistema invierte del total del presupuesto universitario.

El segundo bloque de asignaciones (b%) incluye tres componentes, que son: economía de escala, índice de actividad académica y complejidad. El

análisis es independiente para cada componente, obteniéndose, en cada caso, un valor de alumno "referenciado".

Para el análisis de las economías de escala, el alumno "referenciado" surge de la aplicación de una curva de ajuste exponencial negativa de un cierto rango (este valor surge de la aplicación de un método matemático), el cual constituye el mayor factor de ajuste a ser considerado entre las instituciones que presenta el menor y el mayor número de alumnos respectivamente.

Para el análisis de la actividad académica implica la consideración de un segundo tipo de alumno "referenciado". Para el análisis, se clasifica al alumnado según cantidad de materias aprobadas, entendiéndose que un alumno que aprueba más materias implica mayores costos.

Por último, en cuanto a la complejidad, el tipo de alumno "referenciado" considera las carreras ofrecidas por cada universidad desde el punto de vista de la ineludible consideración de costos diferenciados ante la diversidad de carreras. Así, en función de la cantidad de alumnos en cada carrera (una vez definida la complejidad) se obtiene la corrección deseada.

Mediante un ajuste de los alumnos declarados por cada universidad nacional a través de la suma o resta de los alumnos referenciados, se obtiene un porcentaje de participación de cada institución en el total.

El tercer bloque de asignaciones (c%) como se mencionó responde a la propuesta generada por la Secretaría de Políticas Universitarias, este bloque será analizado especialmente en el siguiente apartado, ya que es el objeto de este trabajo.

Por último, el cuarto bloque de asignaciones (d%) se condice con la componente presupuestaria para ciencia y técnica, que surge de la categoría de los investigadores y la dedicación de los profesores, auxiliares y otros docentes categorizados. Asimismo, los programas de extensión y posgrado no fueron incorporados ante la imposibilidad de establecerse indicadores comunes. Los montos por incentivo que cobra cada docente – investigador se determinan a partir de una matriz definida por el programa de incentivos a los docentes – investigadores, y que relaciona las dedicaciones docentes con las categorías.



En la resolución 465/03 se establece que este modelo debe ser aplicado sólo sobre fondos adicionales. De lo que se deduce que de no existir dichos fondos, cada universidad nacional debería mantener el presupuesto base correspondiente al año anterior (al que en el caso de las universidades con menos de diez años de antigüedad se deberá sumar los fondos provenientes del PROUN).

### **3.3.2. MODELO DE PAUTAS PARA EL CÁLCULO DEL PRESUPUESTO NORMATIVO DESARROLLADO POR LA SPU**

Finalmente, luego del referido proceso de debates y modificaciones en la metodología que duró cerca de un decenio, la SPU generó en 2002 un modelo basado en el cálculo de lo que se denominó "presupuesto normativo". Como se mencionó, en 2003 y mediante el Acuerdo Plenario N° 465/03, las autoridades del CIN incorporaron a su propio modelo de asignación presupuestaria los desarrollos de la SPU, lo que dio lugar a que la metodología para la distribución de recursos estuviera conformada por ambos modelos. Asimismo, se planteó la necesidad de la conformación de una comisión de enlace conformada por tres miembros designados por la SPU y tres representantes del CIN para el seguimiento de la aplicación del modelo de asignación de recursos.

Esta investigación centrará su análisis en el modelo generado por la SPU.

#### **3.3.2.1. PRESENTACIÓN DEL MODELO DE PAUTAS GENERADO POR LA SPU**

El modelo de pautas generado por la SPU está orientado a detectar las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada institución (Secretaría de Políticas Universitarias, [2002]). Para ello se procede a calcular el "presupuesto normativo" de cada universidad nacional, es decir, el presupuesto requerido para atender en condiciones estándares sus actividades académico-científicas en marcha; y de esa manera, reasignar el presupuesto real en función de dichos valores normativos.

El eje de la metodología consiste en la determinación de cuatro sub-presupuestos normativos (docente, no docente, autoridades y para otros gastos) que juntos constituyen el mencionado "presupuesto normativo".

El presupuesto normativo docente considera los siguientes elementos:

- **Los tipos de asignatura.**

Se clasificaron las asignaturas según sus demandas pedagógicas en cuatro posibles tipos, y se distribuyeron en cinco años de duración del cursado. Así, se generaron matrices disciplinares estándar que permiten identificar una relación alumno por docente ideal para cada disciplina. Los tipos de asignatura son las siguientes:

- × **Asignaturas "A":** prácticas desarrolladas en ámbitos externos a la unidad académica y que requiere una atención personalizada del docente.
- × **Asignaturas "B":** con prácticas de laboratorio o en modalidad taller, donde es necesaria la supervisión global permanente y frecuentes atenciones a las consultas de cada alumno.
- × **Asignaturas "C":** con prácticas basadas en la resolución de modelos teóricos o en el análisis de casos, en las que las presentaciones sean colectivas y las soluciones sean válidas para el conjunto de la clase.
- × **Asignaturas "D":** teóricas que requiere trabajos individuales o grupales fuera del aula.

- **Definición de disciplinas estándares.**

Mediante una encuesta se definieron 14 disciplinas estándares a una de las cuales se asoció cada carrera de grado. Las disciplinas son: Agronomía, Arquitectura, Artes, Cs. Económicas, Cs. Exactas, Cs. Sociales, Derecho, Farmacia, Humanidades, Ingeniería, Médicas, Odontología, Psicología y Veterinaria.

En base a la información recabada se realizó un promedio de la cantidad de horas totales y años de duración de cada carrera, así como también la distribución de horas totales por año y por asignatura.

Posteriormente, se tradujeron las horas en cantidad de asignaturas que debían tener una duración anual de 120 horas, obteniéndose la cantidad de asignaturas equivalentes anuales por carrera, distribuidas por año y por tipo de asignatura. En otras palabras, se estandarizaron las catorce disciplinas mencionadas

- **Troncalidad de los diferentes trayectos formativos**

Se contempló el grado en que comparten los trayectos formativos las carreras asociadas, lo que varía en función de que se trate de carreras largas (tres primeros años), carreras cortas (dos primeros años), carreras articuladas (no comparten ningún año) o carreras de las disciplinas de arte y humanidades (comparten el primer año).

- **Distribución de los alumnos**

A los fines de determinar la cantidad de alumnos por asignatura, se asignan los alumnos de cada carrera a la matriz disciplinar estándar que corresponda. Para la distribución de los alumnos en cada año de la carrera se consideró como supuesto que el alumno medio cursa el 75% de las asignaturas contempladas en el plan de estudios por año.

- **Relaciones estándares alumnos por docente**

En función de las diferentes clases de actos pedagógicos que requieren distintos tipos de relaciones entre el docente y el alumno, se elaboró una taxonomía que detalla cantidades de alumno por profesor y alumno por auxiliar para los cuatro casos. Para ello, se consideraron ciertas premisas que no deben obviarse en el análisis:

- × Aún cuando se piense en términos pedagógicos ideales, no debe soslayarse la situación socio-económica del país.

- × Como se mencionó, solo se consideran dos categorías de docentes: profesores y auxiliares.
- × Los profesores tienen a su cargo las clases teóricas y los auxiliares las clases prácticas

De esta manera, considerados como límites máximos las relaciones alumnos por docente según el tipo de asignatura son:

	"A"	"B"	"C"	"D"
Alumno por profesor	<b>30</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>
Alumno por auxiliar	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>120</b>

- **Cálculo de la cantidad de módulos docentes estándares**

Finalmente, todos los elementos previamente desarrollados permiten calcular la cantidad de módulos docentes (de profesores y de auxiliares) que requiere cada universidad nacional para desarrollar sus actividades según los ideales planteados por el modelo.

El presupuesto normativo no docente se constituye aplicando un valor medio por cargo que surge del cálculo del promedio de retribuciones no docentes del sistema universitario, al que se le agrega una suma adicional para disminuir las distorsiones respecto a valores del anterior presupuesto normativo no docente. El personal no docente incluye:

- **Personal administrativo**

- × **Dotaciones para rectorado y actividades centrales:** se considera como estructura mínima aquella en la que se necesitan 60 cargos no docentes, para una universidad de 3000 alumnos y 3 facultades. A partir de ese parámetro se plantean ajustes por cantidad de alumnos y cantidad de unidades de gestión.

- × **Dotaciones por facultad:** se considera una estructura mínima de 17 cargos no docentes para una facultad de 500 alumnos y una carrera. A partir de ese parámetro se plantean ajustes por cantidad de alumnos y por cantidad de carreras.

- **Personal de servicios y mantenimiento**

- × **Variación por metros cuadrados edificados:** un agente por cada 500 metros cuadrados edificados.
- × **Ajuste de no docentes por metros cuadrados edificados:** la referencia media es de 6 metros cuadrados por alumno. De esta manera, si la diferencia percibida en dicha media es de más de 0.2, 0.4 y 0.6 el ajuste es de 1.25, 1.50 y 1.75 respectivamente.
- × **Variación por metros cuadrados de espacio verde:** se considera un agente por cada 30000 metros cuadrados de espacio verde hasta un tope de 600000 metros cuadrados más allá del cual las universidades nacionales deberán justificar la necesidad de ajustar la planta normativa de personal no docente adicional. Por su parte, las instalaciones productivas no se incorporan al cálculo y deben autofinanciarse.

- **Personal de ciencia y técnica**

De manera distinta, para las disciplinas de Cs. Naturales y Exactas, Ingeniería y Tecnología, Cs. Médicas, Cs. Agrícolas, Humanidades y Cs. Sociales se incorpora personal no docente según la cantidad de docentes incentivados.

- **Personal asistencial, técnico y profesional**

Se consideran agentes adicionales según la cantidad de módulos auxiliares.

En cuanto al presupuesto normativo de autoridades se determinaron los siguientes cuatro niveles de estructura:

- **Nivel uno: Rectorado**

Se incorpora al cálculo la necesidad de:

- × un Rector
- × un Vicerrector
- × diez Secretarios de Universidad
- × un Subsecretario de Universidad cada 6000 alumnos hasta 54000. Desde 54000 alumnos en adelante, un Subsecretario cada 15000 alumnos

- **Nivel dos: Facultad, departamento, instituto universitario o centro universitario.**

Se incorpora al cálculo la necesidad de:

- × un Decano
- × un Vicedecano
- × cuatro Secretarios de Facultad
- × un Subsecretario de Facultad hasta 6000 alumnos, y uno cada 6000 alumnos excedentes o fracción superior a 3000.

- **Nivel tres: Otras unidades académicas con funciones similares a las de la Facultad.**

Se incorpora al cálculo la necesidad de:

- × un Director
- × dos Secretarios
- × dos Subsecretarios

- **Nivel cuatro: Asentamiento, sub-sede, extensión áulica, etc.**

Se incorpora al cálculo la necesidad de:

× un Director

Por último, el presupuesto normativo para otros gastos incluye el resto de los componentes que integran el presupuesto total de una universidad. Ante la inexistencia de estándares que permitieran el cálculo de un presupuesto normativo para cada uno de estos gastos, se consideraron los siguientes parámetros:

- **Gastos de funcionamiento:** se infiere aplicando el 26.67% al gasto total en personal.
- **Inversiones:** se infiere aplicando el 6.67% al gasto de personal

De esta forma el gasto en personal representa un 75% del gasto total. Finalmente se incluye en el análisis el gasto del nivel preuniversitario, salud y ciencia y tecnología para el que se considera el presupuesto observado.

### **3.3.2.2. EVALUACIÓN DEL MODELO DE PAUTAS GENERADO POR LA SPU**

A continuación se evaluará el modelo mencionado, lo que derivará en la presentación de ciertas reflexiones respecto a una temática que habiendo sido el centro del debate acaecido en el ámbito universitario, hacia estos tiempos ha quedado momentáneamente relegado.

Para el análisis se adoptará una perspectiva multidisciplinaria que incluye dos dimensiones de análisis: una dimensión política (aplicación del modelo) y una dimensión técnica (construcción del modelo). De no ser así, se estaría llevando a cabo un análisis sesgado pues la problemática de la asignación de partidas presupuestarias entre las diferentes universidades nacionales tiene raíz en lo político y los modelos generados pretenden dar soluciones eminentemente técnicas, lo que denota discordancias entre fines y medios.

Con la realización del presente trabajo, primeramente se pretende desempolvar el modelo de pautas generado por la SPU y como se mencionó, evaluar su construcción y aplicación. Asimismo, existen otros diversos y quizás,

ambiciosos intereses que impulsan esta investigación. Estos son: llegar a algún tipo de conclusión respecto a la debida continuidad, modificación o ruptura de la aplicación del modelo de pautas, indagar sobre la asignación de recursos existente entre las universidades, elaborar información que enriquezca la eventual transformación de la gestión pública en el sector universitario e interpretar el entramado político que hace a la aplicación del modelo. Por último, se busca generar un documento que brinde información de utilidad para la gestión de la Universidad Nacional de Mar del Plata, a sabiendas de que se trata un tema del que no abundan producciones.

En cuanto a los interesados en esta investigación, debe decirse que no existe un comanditario, es decir, una persona o institución que explícitamente demande el análisis. No obstante, pueden identificarse potenciales interesados en función de que constituyen instituciones, grupos o individuos que se vinculan directamente con la aplicación del modelo de pautas. En primer lugar, puede considerarse a la SPU.<sup>6</sup>, y más específicamente su área económico-financiera ya que allí se elaboró el modelo de pautas bajo análisis y es dicha institución la que decide si se asignan partidas a través del modelo de pautas y cual es la distribución entre las diferentes instituciones. El CIN también podría considerarse un potencial interesado en esta investigación ya que reúne a los rectores de las universidades nacionales, que son las destinatarias más directas de la asignación presupuestaria. A la vez, las políticas universitarias afectan, no sólo a la comunidad universitaria (alumnos, docentes, personal no docente, etc.), sino a toda la sociedad a partir de los costos y beneficios derivados de la educación superior que la involucran, así, los actores sociales no universitarios deberían estar interesados también en que el sistema universitario sea eficiente y equitativo. La pluralidad de intereses en la que se enmarca la aplicación del modelo de pautas generado por la SPU. puede generar que las conclusiones obtenidas en esta investigación incomoden a ciertos sectores y reivindique a otros.

---

<sup>6</sup> Debe mencionarse que personal de la Secretaría de Políticas Universitarias ha facilitado valiosa información para que esta investigación se pudiera llevar a cabo.



Por otro lado, todo análisis de una medida de política pública aspira a ser lo más objetivo posible, pero no puede ser neutral. Por consiguiente, es necesario explicitar los valores que inevitablemente condicionan la presente evaluación, los cuales pretenden representar la visión de muchos actores universitarios. Estos valores se refieren a la necesidad que las Universidades Nacionales sean públicas y gratuitas, que estén comprometidas con la realidad nacional y que cumplan sus objetivos (enseñanza, investigación y extensión) apuntando a la máxima calidad. Asimismo, se reivindica la autonomía universitaria pero acompañada de la mejora constante de la eficiencia y la equidad, y se pretende que las medidas de política orientadas al sistema universitario fomenten mejoras en el mismo, y no así, el quietismo y el clientelismo.

Entre los objetivos explícitos del modelo de pautas de la SPU. puede identificarse uno general (extensivo a todos los modelos de asignación presupuestaria) y dos específicos.

El objetivo más global se enmarca en la sanción de la Ley de Educación Superior (Nº 24.521). Allí se plantea la necesidad de que la asignación de fondos presupuestarios entre las instituciones considere indicadores de eficiencia y equidad. (Ministerio de Cultura y Educación 1997)

*"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**. 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."*

En la nota Nº 3 de este trabajo, se definieron los conceptos de equidad y eficiencia, a los cuales me referiré nuevamente. La equidad está asociada a la igualdad de oportunidades para toda la población respecto al acceso y tránsito en el sistema universitario. De este modo, puede ampliarse dicho concepto al conjunto de las Universidades Nacionales, deduciéndose que la equidad distributiva es aquella situación en la que todas las casas de altos estudios reciben el financiamiento adecuado en cada caso, para atender sus actividades. Por su parte, puede considerarse eficiente una situación cuando se obtienen ciertos objetivos utilizándose la mínima cantidad posible de recursos.

Asimismo, existen dos objetivos propios del modelo de la SPU. Uno hace referencia a la búsqueda de una sustitución de la distribución histórica de los recursos por una metodología basada en pautas susceptibles de ser expuestas y discutidas en el marco de una política de educación superior. El segundo consiste en el cálculo del presupuesto requerido por cada universidad para atender, en condiciones estándares, sus actividades académico – científicas en marcha. Este presupuesto normativo permite detectar las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal<sup>7</sup> y la vigente en cada institución.

Ya expuestos los objetivos explícitos, a continuación se procederá a indagar en los objetivos implícitos del modelo de pautas de la SPU. Si bien los objetivos anteriormente mencionados son genuinos, a los fines de este análisis no puede obviarse que los criterios de asignación de partidas presupuestarias constituyen un importante instrumento orientado a inducir o forzar comportamientos institucionales que modelarán el futuro universitario en una dirección específica, interfiriendo en la denominada "autonomía universitaria" (concebida ésta como un derecho corporativo de la comunidad universitaria) e incursionando directa o indirectamente en temas centrales de la vida universitaria (tipo de actividad universitario, formas de organización interna, etc.). Es decir, la asignación de recursos a partir de cierto criterio, tiende a favorecer con mayor cantidad de recursos a aquellas instituciones que se

---

<sup>7</sup> A pesar de que en la presentación del modelo de pautas se haga referencia a una situación presupuestaria ideal, dicha afirmación es refutada mas adelante sobre la base de que lejos de considerarse una situación ideal, en realidad se considera una media de una muestra poco representativa del sistema universitario.

adaptarán a las definiciones políticas trazadas, lo que evidencia un objetivo de control por parte de la administración sobre las universidades.

Pueden asociarse ventajas y limitaciones a la aplicación del modelo de pautas. Entre las primeras, no deben dejar de mencionarse la superación que representa respecto al histórico esquema de negociación, así como también, la estabilidad y transparencia que otorga en pos de una adecuada planificación institucional, a la vez reduce la incertidumbre. Sin embargo, la crisis en Argentina (a la que no escapó el sistema universitario), derivó en situaciones caracterizadas por la urgencia. Visto desde la elaboración de los modelos de asignación presupuestaria, puede afirmarse que dicha urgencia se tradujo en la omisión de ciertas actividades (extensión, investigación, etc.) en el análisis, la no consideración de indicadores veraces y la inexistencia de un debate profundo respecto, tanto a los objetivos y situaciones particulares de cada universidad nacional, como al esquema institucional del sistema universitario.

### **Dimensión técnica (construcción del modelo)**

Siendo el gasto en salarios docentes el principal rubro en las erogaciones de las instituciones universitarias, se podría afirmar que el modelo abarca gran parte de las necesidades reales. No obstante, existen numerosas limitaciones, y una de ellas tiene su origen en el mencionado sesgo hacia la formación, pues consecuentemente no se consideran las necesidades de investigación, extensión y demás actividades propias de la universidad.

Ante la asignación del presupuesto sobre la base de los costos salariales que propone el modelo, claramente se está favoreciendo a las universidades con una gran cantidad de alumnos en detrimento de aquellas instituciones más pequeñas. Muestra de lo anterior son las asignaciones por el modelo de pautas de los años 2003 y 2005<sup>8</sup> que a continuación se detallan:

---

<sup>8</sup> El detalle de los fondos asignados por el modelo de pautas a cada universidad nacional para el año 2006 no está disponible pues no fue determinado a través de una resolución, sino que quedó incorporado dentro del presupuesto de cada universidad según la planilla anexa a la Ley de Presupuesto de dicho año.

**Cuadro N°2**  
**Distribución de gastos de funcionamiento por modelo de asignación**  
**de recursos 2003**

<b>Universidades Nacionales</b>	<b>Total General</b>
Buenos Aires	\$ 3.750.000
Catamarca	\$ 162.748
Centro	\$ 117.905
Comahue	\$ 1.211.643
Córdoba	\$ 3.750.000
Cuyo	\$ 602.484
Entre Ríos	\$ 239.233
Formosa	\$ 525.388
Jujuy	\$ 208.804
La Matanza	\$ 1.061.324
La Pampa	\$ 164.786
La Patagonia San Juan Bosco	\$ 152.979
La Plata	\$ 2.113.277
La Rioja	\$ 209.066
Litoral	\$ 749.766
Lomas de Zamora	\$ 1.430.985
Lujan	\$ 217.526
Mar del Plata	\$ 372.301
Misiones	\$ 187.266
Nordeste	\$ 1.569.791
Quilmes	\$ 193.990
Río Cuarto	\$ 847.633
Rosario	\$ 1.178.685
Salta	\$ 985.330
San Juan	\$ 320.067
San Luís	\$ 255.609
Santiago del Estero	\$ 598.812
Sur	\$ 259.806
Tecnológica	\$ 891.848
Tucumán	\$ 670.948
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 25.000.000</b>

Fuente: Resolución N° 803 del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología del 16 de mayo de 2003

**Cuadro N°3**  
**Distribución de gastos de funcionamiento por modelo de asignación de recursos 2005**

<b>Universidades Nacionales</b>	<b>Total General</b>
Buenos Aires	\$ 19.796.094
Catamarca	\$ 1.270.687
Centro	\$ 1.540.413
Comahue	\$ 2.249.140
Córdoba	\$ 8.727.845
Cuyo	\$ 3.823.908
Entre Ríos	\$ 1.423.852
Formosa	\$ 811.395
General San Martín	\$ 859.253
General Sarmiento	\$ 670.898
Instituto Universitario del Arte	\$ 890.221
Jujuy	\$ 881.477
La Matanza	\$ 1.801.087
La Pampa	\$ 1.022.910
La Patagonia Austral	\$ 930.456
La Patagonia San Juan Bosco	\$ 1.286.899
La Plata	\$ 6.701.287
Lanús	\$ 540.268
Litoral	\$ 2.828.956
Lomas de Zamora	\$ 2.209.185
Lujan	\$ 1.551.878
Mar del Plata	\$ 2.503.259
Misiones	\$ 1.872.947
Nordeste	\$ 3.921.037
Noroeste Prov. de Buenos Aires	\$ 141.516
Quilmes	\$ 1.192.397
Río Cuarto	\$ 2.447.029
Rosario	\$ 5.359.741
Salta	\$ 1.876.798
San Juan	\$ 2.247.353
San Luís	\$ 1.889.452
Santiago del Estero	\$ 829.735
Sur	\$ 2.252.951
Tecnológica	\$ 6.373.628
Tres de Febrero	\$ 508.596
Tucumán	\$ 4.306.660
Villa María	\$ 458.792
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 100.000.000</b>

Fuente: Resolución N° 368 del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología del 18 de abril de 2005

A continuación se presenta un cuadro con el alumnado de las siete universidades nacionales que podrían considerarse las más grandes, en tanto

contienen el 57,26% del total de los alumnos de instituciones universitarias nacionales.

**Cuadro N°4**  
**Alumnos de carreras de pregrado y grado. Año 2003**

<b>Universidades Nacionales</b>	<b>Alumnos</b>	<b>% sobre Alumnado Total</b>
Buenos Aires	324068	25,90%
Córdoba	116627	9,32%
La Plata	94283	7,53%
Rosario	74623	5,96%
Tecnológica	58279	4,66%
Tucumán	57809	4,62%
Nordeste	53485	4,27%

<b>Alumnado Total</b>	1251444
-----------------------	---------

Fuente: Anuario de estadísticas universitarias 99-03. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Secretaría de Políticas Universitarias.

Mediante el cotejo de la información que contienen los cuadros precedentes, se evidencia que en la mayoría de los casos existe una correlación directa entre el número de alumnos y los fondos recibidos por modelos de pautas. Y debido a que los costos salariales crecen si lo hace el alumnado (o si las estadísticas oficiales así lo indican), es probable que las instituciones alternativamente, o compitan para atraer la mayor cantidad de alumnos posible, dándose lugar a ineficiencias y costos elevados; u orienten sus esfuerzos a minimizar los costos medios a través de la reducción del gasto docente sobre la cantidad de alumnos.

La manera en que se persiguen los objetivos planteados, puede ser inferida a partir de los indicadores considerados para determinar la asignación presupuestaria. De lo anterior, se deduce que la generación de cierta información estandarizada, confiable y pertinente en todas las universidades nacionales constituye el elemento central de la política bajo análisis.

Concretamente, en el caso del modelo de pautas dichos indicadores surgen de una encuesta realizada a un conjunto de universidades nacionales. Sobre ésta, puede decirse que no queda clara la representatividad de las casas de altos estudios consideradas respecto de todas y cada una de las instituciones

que conforman el sistema universitario, y que tampoco se especifica una ponderación de las respuestas según el tipo de universidad. En este sentido, aunque existen aspectos que hacen comparables a las universidades, no deben excluirse del análisis sus especificidades como son los diferentes proyectos institucionales, el contexto en el que se desarrollan, la etapa institucional en la que se encuentran y los enfoques pedagógicos que adoptan. Para ello, es imprescindible contar con la más precisa información del sistema universitario, así como con el real compromiso de colaboración por parte de todas las universidades nacionales. Sobre este particular, en el caso del modelo generado por la SPU., al tomarse en cuenta la relevancia que tiene la percepción de fondos adicionales, son difusos los posibles incentivos para que las universidades nacionales no brinden información distorsionada en su favor.

En cuanto a los valores de referencia, el modelo en lugar de considerar valores ideales, toma en cuenta los valores medios de una muestra poco representativa del sistema y calculados a partir de información poco fiable en el sentido de que no es auditable. Lo anterior presiona a que el sistema se nivele "hacia abajo", pues genera que el conjunto de las universidades nacionales converjan hacia estándares que de ninguna manera están orientados a mejorar la eficiencia y la equidad.

Por otro lado, el modelo considera indicadores de producto (cantidad de alumnos) y de insumos (docentes, directivos, etc.), y su relación en los procesos (relación docente/alumnos), pero no así aquellos que hagan referencia al rendimiento de la actividad y la consideración del rendimiento en otras actividades (investigación y extensión). Asimismo, los indicadores considerados no son los más adecuados. En cuanto a la cantidad de alumnos, no existe ningún análisis que permita apreciar el abandono y la extensión en el tiempo de graduación. Por su parte, respecto a la relación alumno – docente utilizada, no se consideran estándares de formación y dedicación del profesorado. Finalmente, en relación a la carencia de indicadores de rendimiento puede afirmarse que no fue analizado el nivel de cantidad (egresado/alumno) y de calidad del producto (egresado/impacto) generado, lo que podría concretarse

mediante un esquema de evaluación de los egresados. En resumen, la selección de indicadores para determinar las pautas de asignación presupuestaria no fue la más pertinente en relación a los objetivos que se plantea la política.

Se concluye que los objetivos, y consecuentemente la consideración de indicadores, deben responder a una planificación estratégica que implique una visión sistémica y no así a criterios estrechos, parciales y que respondan a una perspectiva cortoplacista dada por las crisis de turno. De no darse lugar a esta reforma, es probable que se amplíe y perpetúe la brecha existente entre las universidades nacionales, dificultándose un desarrollo armónico del sistema.

### **Dimensión política (aplicación del modelo)**

A través de un análisis profundo del infértil debate que tuvo lugar en la década de 1990 sobre modelos de asignación presupuestaria, y sin desconocerse que para alcanzar cierto umbral de fortalecimiento institucional es imprescindible un tiempo de desarrollo prolongado, se evidencian limitaciones del esquema institucional del sistema universitario. Dicho proceso no fue ajeno a las fricciones entre los principales actores involucrados (Estado y universidades nacionales) las cuales se fundaron en la carencia de un consenso por parte del sistema universitario respecto a una determinada política de financiamiento.

El Estado es representado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Y las universidades nacionales se agrupan en el Consejo Interuniversitario Nacional a través de la representación de sus rectores. Sobre este punto debe decirse que dicha representación podría cuestionarse, ya que, en la generalidad de los casos, todo aquel que fue rector de alguna universidad nacional continúa su carrera política alternativamente en la SPU, la CONEAU, etc. Dichos dirigentes, al momento que pasan a pertenecer a una dimensión de la política universitaria en la que los intereses de clase pesan más que los conflictos de clase, en ocasiones pierden de vista que están allí para defender los intereses de toda la comunidad universitaria (docentes, estudiantes, etc.).



La posibilidad de avance del mencionado debate no solo fue reducida por las voluntades de los actores políticos, sino también por el diseño organizacional de las instituciones implicadas. El caso más representativo es el del CIN: el Plenario de Rectores se reúne dos veces al año en los meses de marzo y septiembre, y el mandato de su presidente (quien entre otras cosas, es quien se encarga de representar legalmente al CIN con facultad de ejercer derechos y contraer obligaciones y suscribir instrumentos públicos y privados) dura sólo seis meses. Este tipo de estructuras organizacionales en las que los distintos bloques políticos se turnan en poder impiden tomar ciertas decisiones y obstaculizan la generación de una memoria y un aprendizaje institucional.

Finalmente, es importante resaltar que fue recién cuando la crisis se hizo ineludible, que las universidades nacionales rompieron con su reinante inmovilismo.

Las características de la aplicación del modelo de pautas generado por la SPU constituyen otro elemento que debe ser analizado desde una perspectiva política. En el cuadro 5 se presenta la información para el período 2003 – 2006<sup>9</sup>, relativa a la evolución comparativa del presupuesto universitario y de los fondos asignados a través del modelo bajo análisis. La información se expresa en valores corrientes, construyéndose también un índice con base 2003 = 100.

---

<sup>9</sup> Para el período considerado (2003-2006), el Lic. Daniel Filmus fue el Ministro de Educación, y la Secretaría de Políticas Universitarias estuvo a cargo del Dr. Juan Carlos Pugliese (hasta diciembre de 2005) y el Lic. Daniel Malcom (desde diciembre de 2005 hasta agosto de 2006). Actualmente el Secretario de Políticas Universitarias es el Dr. Alberto Dibbern

**Cuadro N°5**

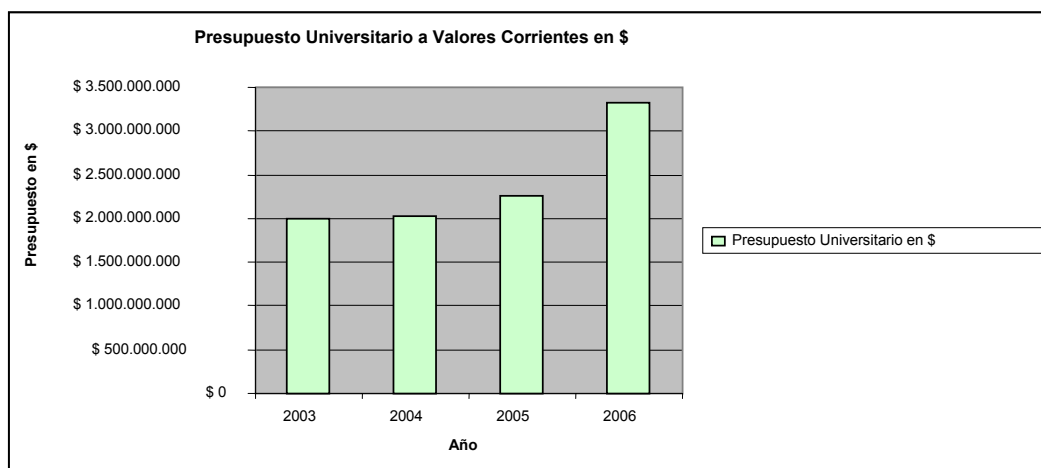
Año	Presupuesto universitario		Asignación por el modelo de pautas		%B/A
	en \$ (A)	2003=100	en \$ (B)	2003=100	
2003	\$ 1.991.819.570	100	\$ 25.000.000	100	1,26%
2004	\$ 2.028.750.193	102	\$ 0	0	0,00%
2005	\$ 2.257.202.398	113	\$ 95.000.000	380	4,21%
2006	\$ 3.318.042.854	167	\$ 100.000.000	400	3,01%

Fuente: Entrevistas con personal del área económico-financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias, Resoluciones del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología N° 368 del 18 de abril de 2005 y N° 803 del 16 de mayo de 2003, Ley de Presupuesto 2003 N° 25.725, Ley de Presupuesto 2004 N° 25827, Ley de Presupuesto 2005 N° 25967 y Ley de Presupuesto 2006 N° 26078.

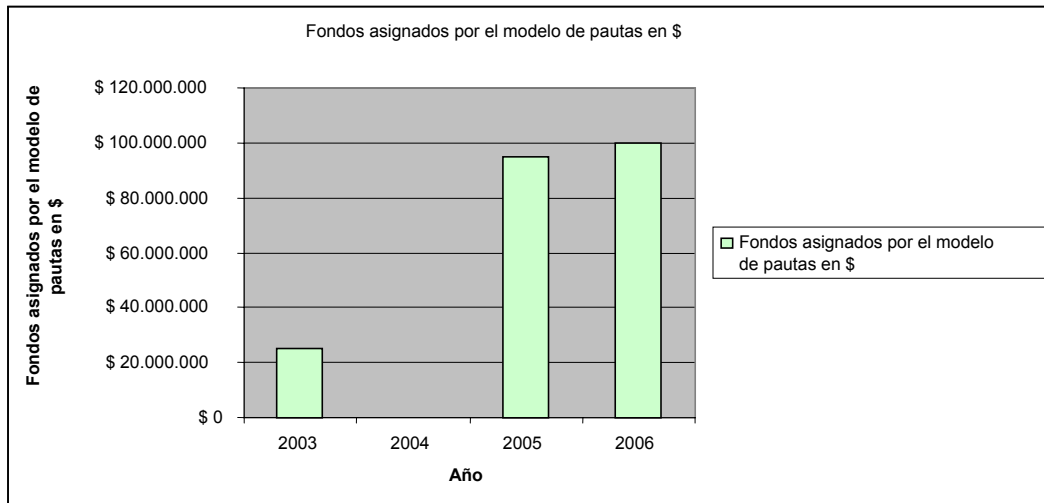
Las principales observaciones que surgen son las siguientes:

- En el período 2003-2006, mientras el presupuesto universitario a valores corrientes se incremento en un 67%, los fondos asignados a través de la aplicación del modelo de pautas lo hicieron en un 300%.
- La evolución del presupuesto universitario entre 2003 y 2006 fue de un crecimiento ininterrumpido. (Gráfico N°1)

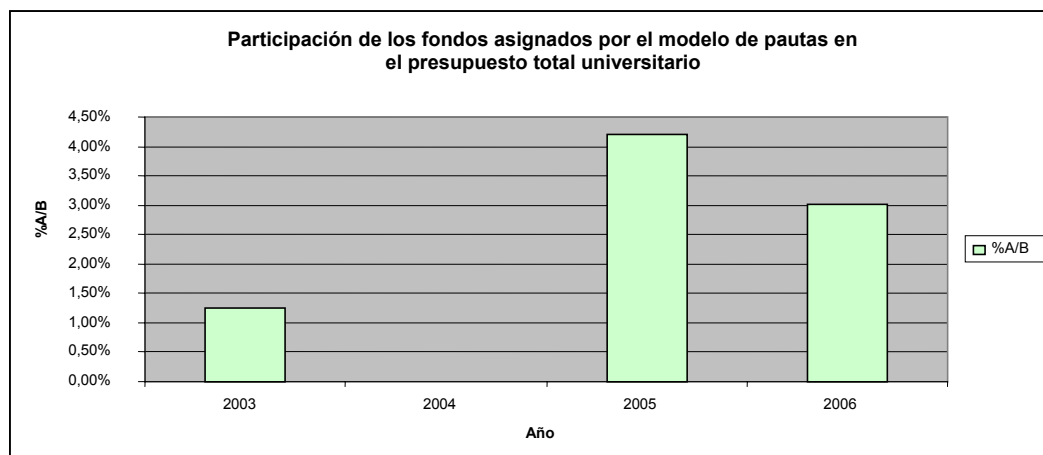
**Gráfico N°1**



**Gráfico N°2**



- Se observa cierta discontinuidad en la asignación de fondos por pautas objetivas. Luego de la primera aplicación del modelo de pautas (2003), en 2004 no se distribuyeron partidas por esta vía. Posteriormente, en 2005 se retomó la asignación por pautas objetivas con una evolución creciente hasta la actualidad. (Gráfico N°2)
- La participación de los fondos asignados a través del modelo de pautas generado por la SPU en el total del presupuesto universitario es absolutamente variable como lo muestra el siguiente grafico: (Grafico N°3)

**Gráfico N°3**

De las observaciones precedentes se desprenden dos objetivos de política. En primer lugar, es evidente la voluntad existente para que año a año se incremente el presupuesto universitario.<sup>10</sup> En este sentido, las políticas son claras y consistentes.

En cuanto a la asignación de fondos por pautas, no hay continuidad ni claridad, al menos en el corto plazo (llega a ser nula en 2004). Por otro lado, respecto del impacto de la política, cabe preguntarse: ¿qué tanto puede mejorar la equidad con proporciones de asignación como las mencionadas? Es evidente que el impacto es mínimo.

Finalmente, resulta interesante preguntarse: ¿en qué situación estaría el sistema universitario argentino si nunca se hubiera generado ni aplicado el modelo de pautas de la SPU? Es probable que no se apreciaran mayores cambios respecto de la situación vigente.

<sup>10</sup> Debe mencionarse que el citado aumento del presupuesto universitario no responde exclusivamente a presiones de aumento de sueldo. Por el contrario, el porcentaje del aporte público destinado a gastos en personal se ha reducido entre 2003 y 2005 (96.40%, 95.35% y 85.44%, para 2003, 2004 y 2005 respectivamente). Fuente: Información cedida por la Coordinación de Investigaciones e Información Estadística de la Secretaría de Políticas Universitarias; Anuario de estadísticas universitarias 99-03, MECyT, SPU; Anuario de estadísticas universitarias 00-04, MECyT, SPU.

## CONCLUSIONES

---

En la Argentina, durante la década de 1990, el financiamiento de las universidades nacionales pasó a ocupar el centro del debate dado en el campo de las políticas públicas para el sector educativo. Dicho debate derivó en un diagnóstico que aseguraba la existencia de tres problemas preponderantes: la suficiencia de recursos, el uso de los recursos (eficiencia interna) y la asignación de recursos a las universidades nacionales (eficiencia externa). Ante ello, se evidenciaron múltiples elementos que podrían ser interpretados como un reconocimiento por parte de la administración de la necesidad de ciertas modificaciones en el sector, como son: el incremento del aporte estatal hacia las universidades nacionales, la generación de un marco legal para el sector de educación superior que se materializó en la sanción de la Ley de Educación Superior (Nº 24.521) en 1995, la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias en 1993, el desarrollo de sistemas de información, la aplicación de programas a partir de ciertas prioridades consensuadas y mecanismos competitivos, y el diseño de modelos de asignación presupuestaria basados en indicadores de producto, insumos y procesos.

Este trabajo avanza en la evaluación del modelo de pautas generado en 2002 por la SPU. Con esa finalidad, se analizan dos dimensiones: una

dimensión política (aplicación del modelo) y una dimensión técnica (construcción del modelo). En el abordaje de la dimensión política se describe el esquema institucional del sistema universitario y se examina la aplicación del modelo de pautas generado por la SPU. Por su parte, el análisis de la dimensión técnica básicamente implica una reflexión sobre los indicadores considerados por el modelo.

Los resultados obtenidos permiten confirmar las hipótesis de esta investigación. A continuación se detallan las principales conclusiones:

El modelo de pautas generado por la SPU tiene un sesgo hacia la formación en detrimento de otras actividades propias de las universidades nacionales como son la investigación y la extensión. De esta manera, y ante la relación directa existente entre conocimiento científico y tecnológico y desarrollo económico, la investigación debería ser también prioridad para el sector universitario.

La asignación del presupuesto sobre la base de los costos salariales que propone el modelo de pautas favorece claramente a las universidades nacionales con mayor cantidad de alumnos, reafirmando ciertas situaciones históricas de inequidad. Dichas instituciones son: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Nacional del Nordeste.

Los valores de referencia considerados por el modelo de pautas son los valores medios de una encuesta realizada a una muestra poco representativa del sistema universitario y sobre la base de información poco confiable (en el sentido de no auditable), por lo que se ve afectada la eficiencia del sistema.

La selección de indicadores considerada para determinar las pautas de asignación presupuestaria no fue la más pertinente en relación a los objetivos que se plantea la política. El modelo de pautas de la SPU, a la vez que

considera indicadores de producto (cantidad de alumnos), indicadores de insumos (cantidad de docentes, directivos, etc.) y su relación en los procesos (relación docente/alumnos), omite indicadores de rendimiento como podrían ser aquellos que refirieran a la cantidad (egresado/alumno) y a la calidad del producto (egresado/impacto). Asimismo, los indicadores considerados no son los más adecuados en función de que prescinde de elementos como el abandono y la extensión en el tiempo de graduación, y la formación y dedicación del profesorado, que indefectiblemente afectan negativamente la eficiencia del sistema.

El financiamiento de las universidades nacionales y la distribución de fondos entre las diferentes universidades nacionales es un problema esencialmente político, por lo que no debe reducirse su análisis a lo estrictamente técnico. Para el caso puntual del modelo de la SPU, debe mencionarse que su construcción y concepción presuponen un sistema universitario ideal, sin limitaciones en su esquema institucional, sin intereses antagónicos, etc.

Son evidentes ciertas limitaciones en el esquema institucional del sistema universitario argentino, fundamentalmente sobre la base de ciertas fricciones entre los principales actores del sector (Estado y universidades nacionales). Dichas fricciones se fundan en la carencia de un consenso respecto a una política de financiamiento. Por lo anterior, se hace necesaria la creación de vías formales para la aproximación y el real debate entre los actores implicados en el más alto nivel político del sistema universitario.

A partir de la consideración de las asignaciones realizadas por el modelo de pautas para el periodo 2003-2006, puede afirmarse que no ha prevalecido una claridad y consistencia en dicha política, tanto por falta de continuidad como por proporciones insignificantes respecto al crédito total para el sector, lo que no llevaría a la mejora de la equidad.

## Conclusiones

Las modificaciones dadas en la Argentina respecto a las formas de asignación de recursos a las universidades nacionales (entre las que se destaca la generación del modelo de pautas) respondieron a ciertas urgencias y consecuentemente, se basaron en criterios parciales y con una perspectiva cortoplacista. A partir del análisis realizado, es evidente que toda propuesta orientada a mejorar la asignación de fondos debe ser precedida por un consentimiento por parte de todos los actores del sistema universitario respecto de las capacidades a ser desarrolladas, de los valores a ser reivindicados y de las finalidades perseguidas (planificación estratégica). De lo contrario, se hace inútil el diseño y la aplicación de un modelo de asignación presupuestaria ya que existiría incertidumbre respecto a los indicadores que deberían ser utilizados en la distribución.

Por último, vale la pena remarcar que en el largo plazo deberán ser las propias instituciones académicas y no la administración a través de la Secretaría de Políticas Universitarias quienes propicien cualquier transformación en el sistema universitario.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Amaya Paula (2005), "La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática". En *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*, San Miguel de Tucumán, junio. 26p.
- Arrow Kenneth J. (1973), "Higher education as a filter", *Journal of Public Economics*, número 2, julio.
- Ballart, Xavier (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Blaug Mark y Moreno Becerra José Luís (1984), *Financiación de la educación superior en Europa y España*, Madrid: Siglo XXI. 220 p.
- Bowles Samuel (1973), "Understanding unequal opportunity", *American Economic Review, papers and proceedings*, mayo.
- Bowles Samuel y Gintis Herbert (1976), *Schooling in capitalist America*, Nueva York, Basic Books/ Harper.
- Bowles Samuel y Gintis Herbert (1985), *La instrucción escolar en la América capitalista*, 2º ed., Madrid, Siglo XXI. 1985.

## Bibliografía

- Bunker, R.D., (1978), "Organizing to link social science with public policy making", en *Public Administration Review*, núm. 38, mayo-junio.
- Cambell, D. T. (1969), "Reforms and experiments", en *American Psychologist*, 24, pp. 404-429, citado en Rossi-Freemann, 1986, *Evaluation. Asystematic approach*, Londres, Sage, p.34.
- Chelimsky, E. (1985), "Old patterns and new directions in program evaluation", en *Program evaluation: patterns and directions*, Washington D.C., ASPA.
- Cirera León Ana (2005), "Evaluación de políticas públicas a través del Estado, la democracia y el desarrollo". En *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*, San Miguel de Tucumán, junio. 11p.
- Clark Burton (1982), *The higher education system: academic organization in Cross-National perspective*, University of California Press.
- Coraggio José Luis (2001), *Contribución al estudio del Sistema Argentino de Educación Superior Universitaria*, Buenos Aires: Consejo Interuniversitario Nacional. 143 p.
- Cracknell Basil E. (1988), "Evaluating development assistance: a review of the literature", *Public Administration and Development*, vol. 8, Nº 1.
- Delfino José A. y Gertel Héctor R. (1996), *Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales*. En Delfino José A. y Gertel Héctor R., *Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior. Modelos de asignación del aporte público*, capítulo 10, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Pp.173-198.
- Doberti Juan Ignacio (1999), *Financiamiento de las universidades nacionales en el periodo 1994-1999*. En Sánchez Martínez Eduardo, *La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*, parte VI, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Pp. 275-279.
- Doberti Juan Ignacio (1999), *Gratuidad y equidad en los debates de esta época*. En Sánchez Martínez Eduardo, *La educación superior en la Argentina*.

## Bibliografía

- Transformaciones, debates, desafíos*, parte IV, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Pp. 193-204.
- Dye Thomas R. (1995), *Understanding public policy*, New Jersey: Prentice Hall.
  - Feroso Estèbanez Paciano, (1997), *Manual de economía de la educación*, Madrid, ed. Nancea S.A. de ediciones.
  - Fernández Lamarra Norberto (2003), *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires. 233 p.
  - Fouquet Annie (1996), "Las políticas públicas de empleo y su evaluación. La experiencia francesa". En *Ciclo de conferencias: Investigación, tecnología y empleo*, s.l., INAP, noviembre.
  - Greco Carlos (2003-2004), "Financiamiento de las universidades nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales", *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, número 6. Pp. 109-126.
  - Johnes Geraint (1995), *Economía de la Educación. Capital humano, rendimiento educativo y mercado de trabajo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 251 p.
  - Krotsch Pedro (2001), *Educación superior y reformas comparadas*, "Cuadernos Universitarios", Bernal, Pcia. De Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. 195 p.
  - Moreno Luis (2003), *Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado*, Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
  - Moreno Becerra José Luis (1998), *Economía de la Educación*, Madrid: Ediciones Pirámide S.A. 171 p.
  - Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias (1994), *estadísticas básicas de universidades nacionales. Años 1982-1992*, Buenos Aires, Argentina.
  - Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias (2004), *Anuario 99-03. Estadísticas Universitarias*, Buenos Aires, Argentina.

## Bibliografía

- Ministerio de Cultura y Educación – Secretaría de Políticas Universitarias (2005), *Anuario 00-04. Estadísticas Universitarias*, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación (1997), *Ley de Educación Superior N° 24.521 y decretos reglamentarios*, Buenos Aires, Argentina.
- Obeide Sergio F. (1999), *Innovaciones en la asignación de recursos a las universidades nacionales*. En Sánchez Martínez Eduardo, *La educación superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos*, parte VI, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. Pp.281-291.
- Oroval Esteve y Escardíbul J.Oriol (1998), *Economía de la Educación*, Madrid: Ediciones Encuentro. 117 p.
- Palumbo D.J. (1987), *The politics of program evaluation*, Londres: Sage.
- Pérez Rojas Mariano (2001), "El financiamiento universitario. Consideraciones generales y tendencias actuales". En *Asociación Argentina de Presupuesto y administración Financiera Pública*, s.l., noviembre.
- Piffano Horacio L.P. (1993), *Foro sobre organización y financiamiento de la educación universitaria en Argentina*, Buenos Aires: Harvard Club Argentina. 770 p.
- Rodríguez Alejandro E. (2005), "La evaluación de políticas públicas como contribución a la democracia y al desarrollo". En *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*, San Miguel de Tucumán, junio. 11p.
- Secretaría de Políticas Universitarias [2002], *Modelo para el Cálculo del Presupuesto Normativo*, [s.l.], [s.n.]. Material inédito provisto por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina.
- Taubman Paul y Wales Terence (1973), "Higher education, mental ability and screening", *Journal of Political Economy*, número 81, enero-febrero.
- Taubman Paul y Wales Terence (1976), "La educación como inversión y como instrumento de selección", *Revista Española de Economía*, volumen 2, mayo-agosto.

## Bibliografía

- Tesoro José Luis (1979), *Esquema sobre evaluación de programas públicos*, Buenos Aires: INAP.
- Weiss, C.H., (1977), *Using social research for public policy making*, Lexington-Ma, Riecken and Boruch eds.
- Wildavsky, A., (1985), "The self-evaluating organization", en *Program evaluation: patterns and directions*, Washington D.C., ed. E. Chelimsky, ASPA.