



Universidad de
SanAndrés

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS

ESCUELA DE EDUCACIÓN

MAESTRIA EN EDUCACIÓN

Tesis de Maestría

Financiamiento universitario público e inclusión en Argentina entre el
2003 y 2015

Karina Toranzo

Directora: Dra. Mercedes Di Virgilio

Codirectora: Mg. Cristina Toloza

Buenos Aires, septiembre de 2021

A mi familia



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

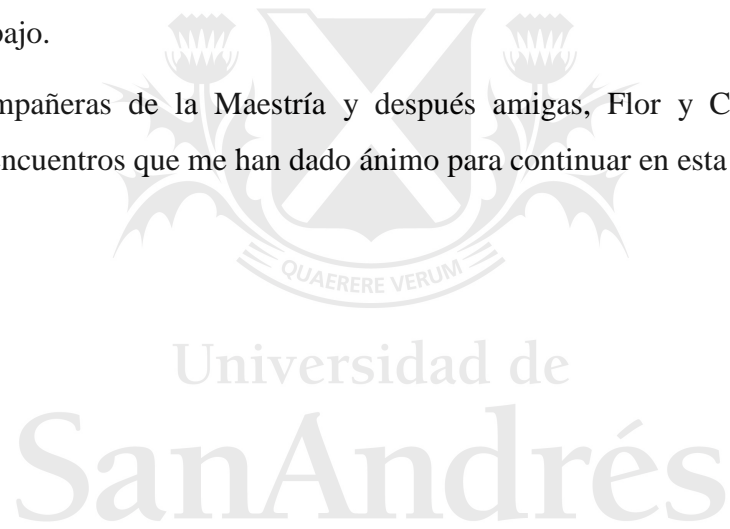
A la directora de esta tesis, Mercedes Di Virgilio, por confiar en mí y ofrecerme la oportunidad de alcanzar este reconocimiento, y a la codirectora, Cristina Toloza, por ofrecerme sus valiosos consejos.

A la directora de la carrera, Ángela Aisenstein, quien desde el primer momento me ha brindado su apoyo y acompañamiento.

A Mirian Capelari, quien me ha dado su apoyo, conocimientos y tiempo para trabajar la tesis.

A mi madre, mi compañero y mi hija quienes me han dado el valor para llevar adelante este trabajo.

A mis compañeras de la Maestría y después amigas, Flor y Cris por su cálida compañía y sus encuentros que me han dado ánimo para continuar en esta tarea.



INDICE

INTRODUCCIÓN	6
1 EL FINANCIAMIENTO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA	15
1.1 La relación entre el estado y la universidad	16
1.2 Fuentes o vías de financiamiento educativo	18
1.2.1 Modelos de financiamiento en la universidad	21
1.2.2 La asignación de recursos públicos en la universidad	23
1.2.3 Oferta y Demanda	25
1.3 Factores intervinientes en la asignación de fondos públicos	26
Comentarios finales	27
2. FINANCIAMIENTO E INCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD	29
2. 1. Financiamiento e inclusión	29
2.2. Inclusión educativa	31
2.3. Inclusión educativa en el nivel superior	32
2.4. Justicia educativa	34
2.5. La inclusión en la educación superior como política pública	37
Comentarios finales	38
3. LAS POLITICAS Y PROGRAMAS FINANCIADOS EN LA UNIVERSIDAD PUBLICA EN EL PERÍODO 2003-2015	39
3.1 El sistema de educación superior argentino	41
3.1.1 Coordinación del Sistema de Educación Superior Universitario	42
3.1.1.1 Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)	42
3.1.1.2 El Consejo de Universidades (CU)	43
3.1.1.3 El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)	43
3.1.1.4 Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)	43
3.2 Políticas y programas en los gobiernos de los Kirchner	43
3.2.1 Programas	45
3.2.1.1 Programa de Mejoramiento de la Calidad (PMC)	45
3.2.1.2 Programas de Becas	49
3.2.1.3 Programas de vinculación con la Enseñanza Media	50
3.2.1.4 Programa de Voluntariado Universitario	52
3.2.1.5 Programas de apoyo a las políticas de bienestar universitario	53
3.2.1.6 Programa de Incentivo a Docentes Investigadores	53
3.3 Otras políticas estratégicas	

3.3.1	Infraestructura	55
3.3.2	Nuevas Universidades	56
3.3.3	Salarios	58
	Comentarios Finales	59
4.	EJECUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA	61
4.1	La asignación de fondos públicos a las universidades argentinas	61
4.1.1	Fórmulas y Contratos como parte de la política de asignación de recursos	62
4.2	La ejecución presupuestaria y las asignaciones especiales entre el 2003 y 2015	64
4.2.1	Distribución de las asignaciones especiales del presupuesto en el periodo 2004-2015	69
	Comentarios finales	74
5	EL COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES EN EL MARCO DE DECISIONES SOBRE FINANCIAMIENTO	76
5.1	Indicadores de acceso, permanencia y egreso en la universidad argentina entre el 2004 -2015	77
5.2	Indicadores generales de las universidades nuevas	80
5.3	Indicadores generales por rama disciplinar	84
5.4	Indicadores en Medicina e Ingeniería	89
	Comentarios Finales	93
	CONCLUSIONES	95
	Respuestas a las preguntas de investigación	97
	Reflexiones finales	103
	BIBLIOGRAFÍA	105
	ANEXO I	116
	ANEXO II	117

INTRODUCCIÓN

El financiamiento del sistema universitario de gestión pública se constituye como un elemento central para su funcionamiento y el cumplimiento de su misión como institución. Se trata de una cuestión transversal a diferentes dimensiones y a toda su actividad, tanto interna como externa, material y simbólica (San Martín, 2012). Aun así, el financiamiento educativo, particularmente del nivel superior, es un tema poco abordado dentro de las ciencias de la educación y lo mismo sucede respecto de los temas del campo de la economía de la educación. En este sentido, y considerando al conjunto de los profesionales de las ciencias de la educación, esta dimensión ha sido casi lugar exclusivo para los economistas. A pesar de ser, como se sostiene, un tema vital para el campo educativo, y específicamente para la educación superior.

El financiamiento trata de las fuentes y las formas de obtención de recursos. En el campo de la educación, estos se alcanzan por vías diversas, y su elección dependerá de las políticas educativas de cada país. A nivel regional, la vía presupuestaria constituye la forma más común de asignación de recursos entre las universidades nacionales o estatales, en donde el modelo más utilizado es el denominado el histórico – negociado. Este, consiste en la asignación del presupuesto estatal a partir de los vínculos de las autoridades universitarias con el poder político.

El modelo de financiamiento de las universidades nacionales públicas en Argentina atraviesa los debates actuales sobre equidad e inclusión en este ámbito, en dos sentidos. Por un lado, se discute sobre la relación entre esfuerzo que realiza el Estado para invertir en el sector y las tasas de retorno que este ofrece y, por el otro, si esa inversión está destinada al conjunto de la sociedad o a un sector privilegiado que puede acceder a este nivel. En este marco, existen cuestionamientos sobre la equidad en términos de que no todos los sectores son beneficiarios de esta inversión por parte del Estado (San Martín, 2012).

La presente tesis busca aportar a estos debates a partir del análisis de un momento histórico determinado, el que corresponde a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández entre los años 2003 y 2015, observar el vínculo entre el financiamiento y la inclusión. La cuestión del acceso a la educación superior, se enmarca en transformaciones acaecidas en las universidades en los últimos veinte años. Estas generaron importantes cambios a nivel mundial y regional, en el marco de los actuales procesos sociales de

modernización afectados en gran medida por la emergencia de la sociedad del conocimiento (Castells, 2004). El énfasis que estas transformaciones han puesto en los agentes económicos y sociales, tales como los estudiantes y trabajadores (a quienes se les exige poseer calificaciones superiores para realizar sus trabajos), ubica al conocimiento como eje central en todas las relaciones sociales, dado que la estructura ocupacional ha incrementado la demanda de calificaciones, habilidades interpersonales, capacidades matemáticas básicas y pensamiento experto y sistémico, entre otras (OREALC/ UNESCO, 2013).

En este sentido, se han producido transformaciones en los modos de producción que han impactado en esta institución de manera significativa, en función de cambios relevantes en cuanto a los requerimientos de los mercados laborales respecto de la estructura y la dinámica de las organizaciones actuales. En este contexto, uno de los factores dinamizadores del desarrollo económico y social es el conocimiento, por lo tanto, la universidad se configura como una institución que cumple un rol fundamental en estos procesos de cambio (Tedesco, 2007).

Históricamente, las universidades nacionales argentinas no estuvieron exentas a estos cambios. Durante los años 60 y 70 se amplió la oferta, sobre todo la privada y la cobertura regional, se profundizó la segmentación y estratificación y se produjo un aumento significativo de la matrícula. Más tarde, en los años ochenta, después del regreso a la democracia y a partir de una política de ingreso irrestricto, las universidades de gestión estatal fueron las que recibieron la mayor parte de la matrícula en el nivel superior. No obstante, esta masificación no fue acompañada por mayor inversión.

Concomitantemente al aumento de las demandas de educación superior, la idea de Estado de bienestar se fue transformando. Es así que, en los años noventa, la merma y descenso relativo en el plano económico, condujo a poner la mirada en la eficiencia del gasto, el control de déficit fiscal y la reducción del gasto público. Este contexto impone a los Estados el desafío de implementar una política para la educación superior que permita atender la demanda creciente de educación con calidad y equidad. De esta manera, los gobiernos han llevado adelante reformas en los modos de financiamiento con el fin de superar el problema de ritmos de crecimiento diferentes entre la matrícula y los fondos públicos (García de Fanelli, 2005).

En el período comprendido entre los años 2003 y 2015, el presupuesto universitario comienza a crecer y desde el 2005. Lo hace a tasas muy altas (del 30%) alcanzando en 2010 un crecimiento acumulado que representa un 542%. En términos del PBI¹ alcanza el 0,96%, comparable con Italia. En los países de la OCDE (2011) alcanzaba un 1,5% (Bello, 2012). Además del incremento presupuestario, la inclusión social pasa a constituir un eje articulador de las gestiones de los gobiernos de Néstor Kirchner y su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, que alcanza también al ámbito universitario. Sobre el principio de que la educación superior en un bien público, se implementan estrategias para promover la inclusión social, mejorar la calidad de la formación de los recursos humanos docentes, profesionales y científicos que la sociedad necesita para su desarrollo, y generar políticas que mejoren las condiciones de acceso, permanencia y egreso las capacidades de inserción laboral de los graduados. Además, estas estrategias apuntaron a lograr una fuerte inserción regional de las carreras de pregrado y grado, y a constituir a la universidad como parte de un sistema crecientemente articulado entre sí, en sentido vertical y horizontal. A través del desarrollo de proyectos específicos para la educación superior, se priorizó organizar y potenciar los recursos del sistema universitario para la transferencia de conocimientos a la sociedad e impulsar la inserción de las universidades en procesos de internacionalización, integración y desarrollo local y regional (Broto, 2012).

En este marco, el presente estudio tiene el propósito de identificar el destino del financiamiento del sistema universitario argentino público durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y su vínculo con la inclusión educativa en el nivel superior. Al respecto, consideramos que el financiamiento es una condición necesaria pero no suficiente en el alcance de los objetivos inclusivos. En primer lugar, porque la institución universitaria es una organización compleja con objetivos y espacios de poder diversificados y con una atomización en la toma de decisiones. Además, cuenta con un sistema de reglas y normas propio y diferentes actores con intereses diversos que no necesariamente coinciden con los intereses institucionales. De esta manera, el presupuesto universitario se introduce

¹ Producto Bruto Interno: magnitud [macroeconómica](#) que expresa el [valor monetario](#) de la producción de bienes y servicios de demanda final de un país o región durante un período determinado.

en una “caja negra” con un dinamismo propio que es necesario conocer para poder comprender los resultados (Fanelli, 2005).

En segundo lugar, la demanda de democratización externa de la universidad surge a partir del reclamo de ampliar sus bases sociales y así disminuir las amplias brechas existentes en la participación entre los sectores de menores y mayores ingresos. Ello debiera traducirse en que todos los sectores sociales puedan transitar con éxito este nivel, es decir acceder, permanecer y graduarse. Sin embargo, es necesario revisar las diferentes dimensiones de la universidad teniendo en cuenta las diferencias de capitales (económico, social y cultural) con que los estudiantes cuentan, y atender las necesidades de la diversidad, es decir, aplicar el principio de equidad vertical para poder alcanzar el objetivo de inclusión. En tercer lugar, el financiamiento educativo debe ser acompañado con medidas generales de redistribución del ingreso.

El concepto de inclusión educativa llevado al nivel superior implica reconocer el derecho a la educación de todos y, por lo tanto, superar la tensión entre la calidad o excelencia para unos pocos y la atención a la diversidad de la mayoría. Las instituciones, siguiendo con esta perspectiva, deben examinar el hecho de que pueden contribuir a legitimar y reproducir posiciones sociales de los sujetos o, por el contrario, realizar acciones que atiendan las diferencias de puntos de partida existentes entre los estudiantes para generar resultados exitosos. En este sentido, en el nivel superior, la igualdad de oportunidades es entendida como el reconocimiento de que la sociedad no es homogénea y que la diversidad es un elemento esencial que debe ser revalorizado (Chiroleu, 2017).

El desarrollo de políticas inclusivas en el período 2003-2015 da cuenta del interés por parte del Estado de promover el acceso al nivel, y estas se materializaron en el financiamiento de líneas de acción estratégica a partir de la implementación de programas especiales y la creación de nuevas universidades. Esto puso de relieve una nueva causa al proceso de expansión de las universidades en Argentina entre otras políticas relevantes del período. Se pusieron en marcha programas de becas cuyo destino específico eran estudiantes de sectores de menores recursos, se promovieron dispositivos que atendían a los primeros años de la enseñanza universitaria, y la creación de nuevas universidades permitió el acceso al nivel de grupos históricamente relegados del sistema, entre otros.

En el plano normativo, en el año 2006, se promulgan dos leyes de cabal importancia para la educación: la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo. La primera, deroga a la Ley Federal de Educación de los años 90 y amplía la obligatoriedad de la educación secundaria, lo cual da cuenta del interés por parte del Estado de promover el acceso a este nivel y, pone en relieve una nueva causa al proceso de expansión de las universidades en Argentina (Luzuriaga, 2006). La segunda, la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE), establece un incremento gradual en el presupuesto destinado a educación, ciencia, técnica y tecnología hasta alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en el año 2010. Esta ley significó un impulso en la materialización del aumento del presupuesto para el sector educativo y, en particular, para el nivel superior. En efecto, el 62% del gasto público destinado a la educación a partir de la promulgación de la LFE, fue adjudicado a políticas universitarias (CIPPEC, 2008).

En cuanto a la educación superior, la Ley N° 24.521 de Educación Superior (LES), norma que rige el funcionamiento del sistema de educación superior argentino, estuvo vigente durante todo el período estudiado. No obstante, en el 2015, se sancionó la Ley N° 27.204, denominada “de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, que modifica algunos de los artículos de la LES y, cuyo elemento principal es establecer que el Estado (nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de la educación superior pública.

En todos los casos, la educación en general, y la educación superior en particular, constituyen un derecho social que debe ser garantizado por el Estado. En este sentido, la Ley Nacional de Educación establece en su artículo segundo que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”. Entre sus objetivos, la ley se propone “asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales” (Ley 26.206. Ley de Educación Nacional, Publicada en Boletín Oficial, 27 de diciembre de 2006. Argentina).

En este contexto, esta investigación se centra en dos periodos de gobierno (2003-2015) que impulsan políticas de inclusión educativa y, por lo tanto, privilegian un incremento presupuestario sostenido para el nivel superior y en este sentido, intenta

responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo se distribuyó el presupuesto universitario público en el período de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner? ¿A qué acciones o programas se asignaron los fondos destinados a los programas especiales o con destinos específicos? ¿Cuál fue el comportamiento de los indicadores de acceso, permanencia y egreso? Estas asignaciones, ¿redundaron positivamente en términos de inclusión a partir de los indicadores de acceso, permanencia y egreso?

La hipótesis que se propone, sostiene que, a pesar del esfuerzo presupuestario presente en el período estudiado y su orientación a atender la inclusión en el nivel superior, esto no ha alcanzado a modificar de manera sustancial los resultados de los indicadores de acceso, permanencia y egreso del sistema de educación superior en términos de inclusión.

Por lo tanto, el objetivo general de este trabajo es describir y caracterizar la finalidad del financiamiento al sistema universitario argentino público durante los años 2003 y 2015 y su articulación (o no) con en el objetivo de inclusión para el nivel superior -expresado en el desempeño de los indicadores de acceso, permanencia y egreso. Los objetivos específicos son:

- Analizar programas y políticas destinados al nivel superior universitario que se implementaron en el período 2003-2015 en relación a los objetivos, los plazos y sus componentes financiados.
- Describir la distribución y la ejecución presupuestaria destinada al sistema universitario público en el período 2003-2015.
- Analizar el comportamiento de los indicadores de acceso, permanencia y egreso de la universidad estatal argentina en el período 2003-2015.
- Identificar si el financiamiento de los programas especiales y de políticas redundó o no en la efectividad de los indicadores de acceso, permanencia y egreso de la universidad estatal argentina en el período 2003-2015.

En términos metodológicos, en pos de alcanzar los objetivos propuestos, se ha optado por un estudio exploratorio-descriptivo con un diseño cuantitativo cuyo universo está conformado por el conjunto de las instituciones universitarias de gestión estatal pertenecientes al sistema de educación superior argentino en el periodo 2003-2015. De esta manera, se describen las políticas y programas implementados en el período estudiado y luego se indaga sobre la evolución del presupuesto y los indicadores de ingreso,

permanencia y egreso en el mismo periodo para poder responder a las preguntas de investigación.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se utiliza el análisis documental y la recopilación de datos estadísticos. Además, se incorpora la realización de entrevistas no estructuradas, a partir de una guía de preguntas, a dos actores claves que ocupan cargos jerárquicos –como rectores– en dos de las nuevas universidades del conurbano de Buenos Aires creadas en el 2010. Estas entrevistas se realizaron en el año 2019 y su objetivo es incorporar el punto de vista de los actores (autoridades) que brinda información de primera mano sobre la misión de las nuevas universidades, las estrategias que las instituciones llevan adelante para favorecer la inclusión, y el perfil de los estudiantes que asisten a estas universidades (primera generación de universitarios en sus familias). Al respecto, consideramos que incluir el aporte de las entrevistas, a pesar de no representar al sistema universitario en su totalidad, permite un mayor acercamiento al fenómeno en cuestión. En este sentido, estas miradas nos abrieron el espectro de la problemática al introducir factores institucionales presentes en la ejecución del presupuesto, como así también, evidenciar distintas realidades existentes dentro del sistema².

Las fuentes utilizadas son primarias y secundarias. Las fuentes primarias corresponden a los documentos normativos, como las leyes vinculadas a la educación vigentes durante el período estudiado. Asimismo, se realiza un análisis de fuentes secundarias estadísticas a partir de la recopilación de datos obtenidos en los Anuarios Estadísticos Universitarios de la SPU (Secretaría de Políticas Universitarias) cuya información fue complementada con datos provenientes de la bibliografía consultada referida a análisis de censos de población y encuesta permanente de hogares. Resulta importante señalar que consideramos que los Anuarios Estadísticos constituyen la fuente principal que aglomera la información sobre el Sistema de Educación Superior en Argentina. No obstante, se toman recaudos en cuanto a la información relevada debido a que los datos sobre los indicadores del sistema provienen de la información que las

² No obstante, somos conscientes de que no es una muestra representativa, si bien inicialmente se incorporarían otras instituciones para ampliar el universo de la muestra, encontramos dificultades de acceso a los actores claves de otras universidades tradicionales, lo cual impidió su ampliación.

universidades envían a este organismo y, por lo tanto, estas podrían no tener criterios homogéneos en cuanto a la conceptualización de tales indicadores.

El recorte temporal se justifica en relación al impulso que el objetivo inclusivo tuvo en los gobiernos estudiados a partir de las políticas implementadas en el nivel dentro del período señalado (2003-2015) y el incremento presupuestario ejecutado para el nivel superior en relación con los períodos de gobierno precedentes.

Otro elemento relevante de señalar es la limitación de los niveles de desagregación de los datos recolectados, dado que se trabaja fundamentalmente con los indicadores generales del sistema universitario. Al respecto, entendemos que, si bien niveles de desagregación más específicos proporcionan mayor detalle, los datos analizados dan cuenta del comportamiento general de los indicadores dentro del alcance de nuestra investigación. A lo largo del trabajo nos referiremos a instituciones universitarias y universidades de forma indistinta, ya que, si bien tienen un estatus diferente, ambas forman parte del sistema universitario.

La tesis está organizada en cinco capítulos, cuyos contenidos son los siguientes:

En el **capítulo 1**, se aborda la cuestión del financiamiento a partir de la relación entre el Estado y la Universidad, se muestra de qué forma, en los distintos momentos históricos, se configura esta relación y su vínculo con el financiamiento. Además, se presentan las fuentes de financiamiento y los diferentes modelos de asignación de fondos públicos en las universidades de gestión estatal. Por último, aborda los factores institucionales intervinientes en la asignación de fondos a las universidades. Este capítulo ofrece el marco conceptual desde el cual entendemos el financiamiento y sus diversos modelos de asignación, y apunta a comprender la dinámica que se presenta en las universidades.

En el **capítulo 2**, dado que la inclusión es un término que ha asumido múltiples interpretaciones, se resumen los debates teóricos sobre los matices que adquiere el concepto de inclusión en el nivel superior, y se lo enlaza con la concepción de la educación como derecho social, y nociones tales como equidad, justicia educativa, y democratización. El término inclusión educativa, específicamente en la educación superior, y el vínculo con el modelo de financiamiento aparece en el marco de las tensiones planteadas por distintas posturas que asumen a la educación superior como un mercado educativo o, por el contrario, la definen como un bien público.

En el **capítulo 3**, por un lado, se presenta brevemente el sistema universitario argentino y sus principales órganos de coordinación. Por otro lado, se describen los programas que formaron parte de las políticas educativas orientadas a la universidad que tuvieron lugar en el período 2003-2015. Por lo tanto, este capítulo, ofrece elementos para poder analizar su correspondencia con objetivos inclusivos y su relevancia en términos de su participación en el presupuesto universitario.

En el **capítulo 4**, se presenta la evolución de la ejecución presupuestaria de las universidades nacionales en el período 2003-2015 destinada a las políticas educativas orientadas a la universidad durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En este capítulo, se pone énfasis en el presupuesto asignado a fondos específicos, es decir, a aquellos consignados a las políticas descritas en el capítulo 3 y se analizan las participaciones de estas políticas en el conjunto del presupuesto ejecutado.

En el **capítulo 5**, se describe el comportamiento de los indicadores de acceso, permanencia y egreso en el período estudiado a partir de la información provista por los anuarios estadísticos universitarios, el aporte de los censos de población y la encuesta permanente de hogares. Además, se analiza su evolución y se intenta establecer si existen incidencias o no, en términos de efectividad, a partir de las políticas de financiamiento implementadas en el período estudiado.

Finalmente, esbozamos algunas conclusiones sobre los alcances y límites del financiamiento destinado a las políticas implementadas en las universidades públicas en el período 2003-2015, en tanto estrategia de inclusión educativa, a partir de la observación del comportamiento de los indicadores de acceso, permanencia y egreso.

CAPÍTULO 1

EL FINANCIAMIENTO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

El financiamiento de las universidades constituye un elemento central para su funcionamiento y el cumplimiento de sus metas como institución. Representa el andamiaje material que posibilita todas sus actividades (las concretas y las simbólicas). Es decir, abordar la cuestión del financiamiento engloba un universo en el que se cruzan elementos centrales de la vida universitaria, que incluyen las políticas públicas del Estado para el nivel superior, la misión y los objetivos de cada universidad, su capacidad de planificación estratégica y proyección de crecimiento, las demandas de sus recursos humanos, los datos económicos duros, pero también la percepción que la sociedad tiene de la universidad, las decisiones familiares, la oportunidad de pensar nuevos horizontes individuales y colectivos y de apostar por ellos (San Martín, 2012).

La cuestión del financiamiento aparece ligada al modelo de universidad vigente en un determinado período histórico. Al respecto, Piffano (1998) señala que los lineamientos de distribución de los recursos están determinados por el modelo de universidad que prime en un contexto histórico establecido. Según este autor, a principios del siglo XIX, prevalecía el modelo de *universidad humboldtiana* centrada en la academia, con una fuerte vinculación con la investigación científica, pero con una participación reducida de estudiantes. A este modelo, le siguió el de la *universidad irrestricta o clientelista* y, por lo tanto, abierta a segmentos de población antes excluidos. Su objetivo fundamental es la movilidad social de los individuos, y depende fuertemente del financiamiento estatal. Más tarde, hacia el final del siglo XX, emerge la denominada *universidad de mercado*, basada en el desarrollo de la investigación aplicada y atenta a las demandas de profesiones por parte del mercado laboral.

En este marco, el capítulo aborda las distintas cuestiones vinculadas a la problemática del financiamiento de la educación superior actuales. No obstante, se describe la relación del Estado con la Universidad en materia de financiamiento a lo largo de la historia, ya que nos permite visualizar las orientaciones que se le dio al financiamiento desde los años 60 hasta nuestros días. Luego se repasan las fuentes de financiamiento educativo y, en particular, de las instituciones universitarias para poder comprender el origen de la

obtención de los fondos y los distintos modelos de financiamiento según los criterios de la oferta y la demanda utilizados en el sector universitario. Por último, se analizan los factores a tener en cuenta cuando tratamos el financiamiento de instituciones complejas como lo son las universitarias. Esto resulta necesario para comprender los resultados obtenidos en función de los objetivos planteados en una política de financiamiento.

Estas dimensiones nos ofrecerán elementos para comprender el entramado complejo que rodea al financiamiento de las universidades para luego enlazarlo a las discusiones sobre inclusión educativa que se presentan en el siguiente capítulo.

1.1 La relación entre el Estado y la universidad

Entre el Estado, la universidad, y la sociedad se pueden identificar diferentes modelos de relaciones. A lo largo de la historia, en el sistema universitario en América Latina, estas formas de vinculación aparecen con preeminencia de algunas sobre otras en cada período, y en otros casos, se encuentran combinadas. Para caracterizar cada uno de estos modelos nos basaremos en la categorización elaborada por Bruner (1990).

Según este autor, hasta los años noventa, la relación entre el Estado y la universidad varió entre dos extremos. En la década de 1960, se visualizaba un Estado con apoyo incondicional a las universidades a través de su financiamiento, y sin la necesidad de demandar sobre sus resultados. Es decir, el Estado no requería una rendición de cuentas por parte de estas instituciones. Esta relación era posible mientras se mantenía solo una pequeña porción de los jóvenes en edad de participar de este nivel, y al prestigio en alza de las universidades dada la misión que se les había conferido de formar las elites.

Más tarde, en la década de 1970, en muchos países de América Latina que se encontraban bajo regímenes militares, la persecución política de parte del Estado policial³ bajo la órbita de estos gobiernos, significó un cambio radical en cuanto a la función de la universidad y se adoptaron políticas de financiamiento educativas desde la lógica empresarial bajo una racionalidad económica, tomando la educación superior como un servicio. Hasta ese momento, la universidad había tomado tintes más masivos y diversificados (Brunner, 1990).

³ Un Estado policial es un Estado donde el gobierno mantiene un estricto control sobre la sociedad, particularmente a través la fuerza, la mano dura, la tolerancia cero entra en escena y con ella la violencia oficial, la crueldad legítima. El método por excelencia de la disciplina es la técnica de vigilar (López, E. D. C., & Caballero, I. H. L. (2010).

En este contexto, en términos de financiamiento, la universidad argentina sufrió un deterioro progresivo durante todo el período abarcado por la última dictadura militar. En el área de ciencia y técnica, se produjo un sistemático proceso de reducción de su presupuesto, lo que generó el exilio de miles de docentes e investigadores en esa época (Weinverg, 1987).

En América Latina, entre ambos extremos (apoyo incondicional a las instituciones universitarias, y persecución por parte de los gobiernos de facto), han existido otros modelos de relación entre el Estado y la universidad. Por un lado, en el marco del Estado planificador, se procuró programar la formación de recursos humanos de acuerdo a la demanda social esperada. Por el otro, el Estado previsor promovió el desarrollo del sector de ciencia y tecnología al impulsar la creación de organismos nacionales encargados de fomentar la investigación, apoyar su financiamiento y reforzar las capacidades universitarias en este plano (Bruner, 1990).

Estos últimos dos modelos de relación entre el Estado y la universidad funcionaron hasta fines de los años ochenta, momento en el que emerge una nueva forma de vinculación entre las partes en el marco de gobiernos democráticos denominado Estado Evaluador, definido por Bruner (1990) como:

un Estado que parte por reconocer la autonomía y diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que ellas ofrecen, y que por tanto contribuye a su financiamiento, pero que a la vez se hace cargo - por medios diversos - de promover la evaluación y autoevaluación de las acciones y los resultados obtenidos por las universidades y de orientarlas «desde la distancia», con la misión de velar por los intereses de toda la sociedad. (p. 34)

En los años ochenta, la región latinoamericana atravesó profundas crisis económicas como consecuencia de la deuda externa. Esto condujo a la adopción de medidas de recorte presupuestario (con reducción del gasto público y achicamiento del Estado) por parte de los Estados Nacionales a través de la venta de las empresas estatales, entre otras medidas de ajuste. Asimismo, más tarde, en los años noventa, continuó la inestabilidad económica y las políticas de ajuste en un contexto de incremento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad social (Bilbao, 2011).

En este contexto, aparece una nueva perspectiva de la gestión pública denominada Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo enfoque enfatiza el rol evaluador y regulador del Estado. Esta se basa en los resultados, la competencia y la eficiencia en el uso de los recursos a partir de una lógica de mercado o económica. En este sentido, diversos autores señalan la introducción de lógicas de mercado en los objetivos de los dispositivos de supervisión que se habían generado para el sistema de educación superior (Gomez, 2004; Verger y Bonal, 2011; Verger y Normand, 2015; Parcerisa y Falabella, 2017). En ellos, se evidenciaba la influencia de esta política que pretendía desburocratizar el Estado y alcanzar mayor eficiencia y, por lo tanto, se basaba en criterios tales como: la preponderancia de los resultados, los bajos niveles de confianza, la diferenciación entre proveedor y contratista, la partición de las organizaciones en unidades menores, la descentralización y la transferencia directa, y la promoción de la competencia.

De esta manera, se configura una nueva relación entre el Estado y las universidades en donde, el primero establece estándares de resultados para evaluar a las instituciones universitarias (Verger, 2011). Esta modalidad impacta directamente en las políticas de financiamiento en las que los Estados buscan la forma de incidir en las transformaciones de las universidades (García de Fanelli, 2007). En este marco, los lineamientos para la universidad se centraron en la restricción de la gratuidad y la promoción del arancelamiento, así como en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento alternativas al aporte del Estado. A su vez, se hizo hincapié en la promoción de la oferta a través de universidades privadas, y se fomentó el *accountability* (entendido como rendición de cuentas) y la evaluación por parte de organismos específicos (Bilbao, 2011).

1.2 Fuentes o vías de financiamiento educativo

El financiamiento motoriza las acciones de reforma en las organizaciones (Fanelli, 2007) ya que trata de los recursos económicos que se asignan, en nuestro caso, a las universidades y las formas o fuentes desde donde se obtienen estos recursos. Según Morduchowicz (2004), las vías de obtención son diversas, y su elección dependerá de las políticas educativas de cada país. Según este autor, las principales fuentes de financiamiento posibles son: la vía presupuestaria, la vía de los impuestos, la participación del sector privado, la participación de los gobiernos locales, y los aportes internacionales.

El financiamiento mediante la vía presupuestaria es la asignación definida en el Presupuesto Nacional, y como tal, se pone en “competencia” en la puja distributiva con otras esferas, tales como la salud y la seguridad. Por su parte, la asignación a través de la vía de los impuestos (o el aumento de éstos), consiste en la creación o utilización de alguna carga impositiva cuyo fin sea el de financiar al sector educativo.

En nuestro país, un ejemplo de la vía de financiamiento a través de los impuestos tuvo lugar durante el gobierno de La Alianza⁴ (1999-2001), cuando, como consecuencia del recorte presupuestario para el nivel universitario (al igual que para otros sectores), el gobierno propuso una sobretasa al impuesto a las ganancias para los padres, es decir que recaerá en las familias de los estudiantes, con determinado piso salarial. Esta recaudación se aplicaría al presupuesto universitario, y significaría el 25% del presupuesto de este nivel. Esta propuesta, finalmente, no se llevó a cabo, debido a que, entre otras cosas, este mandato quedó trunco en medio de un estallido social, económico y político sin precedentes en diciembre de 2001 (Santori, 2012). Sin embargo, esta no es una herramienta comúnmente utilizada, ya que la tendencia suele ser la disminución de carga impositiva a los contribuyentes. Al respecto, la recomendación de la literatura en materia económica es tomar esta medida con carácter temporario y para un fin específico (Morduchowicz, 2004).

A diferencia de la vía del incremento impositivo, la búsqueda de participación del sector privado es la tendencia más utilizada en diferentes países, además de ser la vía recomendada por los organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Mundial. A través de esta modalidad, son las familias de los estudiantes quienes (mediante el pago de matrículas y cuotas, y el costeo de gastos de vestimenta, transporte, libros, y material de librería, entre otros) realizan el mayor aporte al financiamiento. Este tipo de participación en el financiamiento también tiene lugar, en cierta medida, en el caso de las instituciones de gestión pública, donde las familias deben asumir el pago referente a libros y útiles entre otros gastos, a menos que, excepcionalmente, éstas reciban un subsidio adicional o beca del Estado o cualquier otro organismo (Morduchowicz, 2004).

⁴ La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, más conocida simplemente como La Alianza, fue una coalición política entre la Unión Cívica Radical (UCR) y la alianza Frente País Solidario (Frepaaso), conformada en 1997 en la Argentina, que ganó las elecciones de 1999.

La vía de financiamiento basada en la participación del sector privado se propone como una alternativa al financiamiento estatal, y dentro de esta, se incluye el aporte de los empresarios con interés en determinadas competencias demandadas por el mercado de trabajo. No obstante, uno de los efectos negativos de optar por esta vía radica en que se promoverían circuitos escolares “virtuosos” en detrimento de otros. Al respecto, en el caso de América Latina, se correría el riesgo de profundizar la segmentación y diferenciación del sistema, perjudicando aún más a los menos favorecidos de la sociedad. En este sentido, Morduchowicz (2004) señala que:

es casi seguro que terminen asentando en la región una situación que se ha venido observando en los últimos años aun sin que mediara este tipo de medidas: la consolidación de un sistema segmentado jerárquicamente, con escuelas de gestión pública y privada, con circuitos para ricos y para pobres en cada uno de esos tipos de instituciones escolares (es decir independientemente del tipo de gestión), que atienden a diversos grupos de acuerdo con su nivel de ingreso y origen socio cultural. (p. 229)

El financiamiento de la educación a partir de la participación de los gobiernos locales implica el esfuerzo de estos por atender al sector educativo, ya sea que esté descentralizado o no. No obstante, de manera similar a lo que sucede con los aportes empresarios, optar por esta vía para el incremento del presupuesto puede provocar grandes controversias debido a las diferentes posibilidades que tienen los gobiernos de invertir en educación (o en cualquier otro sector). Es decir, el financiamiento quedaría librado a los recursos con los que cuente cada jurisdicción y, por lo tanto, las regiones menos desarrolladas pueden verse en desventaja frente a otras (Morduchowicz, 2004).

Por último, el recurso de solicitar financiamiento externo implica recurrir a organismos internacionales para que aporten a determinados programas o rubros del sector. Esto requiere tener en cuenta dos cuestiones centrales: por un lado, los posibles condicionantes que estos organismos pudieran imponer (y de esta manera, influir en la política interna de cada país o región), y por el otro, el hecho de que constituyen un porcentaje menor en relación al presupuesto total. Sin embargo, en algunos casos puede ser significativo por cuanto se destine a rubros en los que, normalmente, por la composición del gasto, el Estado no puede ocuparse, o bien el recurso es escaso (Morduchowicz, 2004).

1.2.1 Modelos de financiamiento en la universidad

Las universidades pueden obtener financiamiento de diversas fuentes. Sobre este punto, Hidalgo (1998) enumera siete posibles vías de financiamiento: (1) el aporte del Estado a través de impuestos generales, (2) el aporte del Estado mediante impuestos específicos, (3) aranceles, (4) ingresos por transferencias de tecnologías y servicios prestados a las empresas o el Estado, (5) préstamos, (6) financiamiento externo o internacional, y (7) legados y donaciones.

Estas fuentes de financiamiento suelen aparecer combinadas y, muchas veces, algunas prevalecen sobre otras de acuerdo al sector de gestión del que se trate. Al respecto, en el sector público, predomina el aporte del Estado proveniente de impuestos generales, y este puede estar acompañado de otras fuentes, tales como los ingresos provenientes de impuestos específicos como puede ser el impuesto al graduado. En el caso del sector privado, el pago de aranceles es la fuente de financiamiento por excelencia. Además, aunque en menor medida, las universidades privadas pueden financiarse a través de, por ejemplo, ingresos de donaciones o prestación de servicios. No obstante, ninguno de los dos sectores está exento de la utilización de las diferentes fuentes de financiamiento indicadas (García Guadilla, 2002).

Otra clasificación posible de las vías de obtención de recursos consiste en la diferenciación entre la vía presupuestaria y la vía privada, también denominadas ‘directa’ y de ‘mercado’, respectivamente. La vía presupuestaria hace referencia al financiamiento estatal y resulta de la aprobación del presupuesto nacional, en el que se define la cantidad y distribución de los fondos para la universidad. Es decir, los recursos están concentrados en el poder central y, por lo tanto, esta vía de financiamiento consiste en la asignación de un porcentaje de los fondos del Tesoro Nacional a cada universidad.

La vía presupuestaria constituye la forma más común de asignación de recursos entre las universidades nacionales o estatales de América Latina. En el caso de Argentina, esta modalidad se hace efectiva a través de la ley de presupuesto que establece el monto específico destinado a la universidad, y se define el destino que se le deben dar a dichos fondos. Dentro del presupuesto también se pueden incluir fondos con destinos especiales, tales como los programas con objetivos específicos o fondos de complemento para

investigación, y otros de tipo extraordinario para acciones de infraestructura y equipamiento (Bruner, 2004).

Por otro lado, la obtención de fondos por la vía privada o los mecanismos de mercado, tienen por principales aportantes a las familias de los estudiantes y en general, esta tendencia se concentra en las universidades de gestión privada. Este modelo de obtención de recursos de origen privado puede estar dado por el cobro de matrículas y cuotas a los estudiantes, por la recepción de donaciones por parte de benefactores o por servicios a terceros, así como por una combinación de ellos. La tendencia hacia una mayor contribución de los fondos privados en el financiamiento de la educación superior está basada en la creencia de que el mercado es el lugar en donde la producción económica es más eficiente y efectiva.

No obstante, tal como ha sido discutido en la literatura económica, el mercado no es una máquina perfecta y, por lo tanto, no se puede confiar exclusivamente en él para financiar la educación superior ya que este no se autorregula ni atiende las desigualdades del sistema (Mora, 1997). Por esta razón, la educación superior es, en mayor o menor medida, financiada por los países con fondos públicos descansando en argumentos tanto de eficiencia como de equidad. Además, el mercado no puede proveer ni prever las cantidades socialmente útiles y la calidad y pertinencia de la educación requerida. En cuanto a la equidad, es el Estado quien debe implementar políticas para favorecer la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior, que sería imposible alcanzar con los mecanismos de mercado (Greco, 2007).

En este marco, los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial, reconocen la importancia del nivel universitario para el desarrollo de los países, y como respuesta a ello, promueven alternativas de políticas para su financiamiento. En este sentido, un informe del Banco Mundial (2003) “reconoce la necesidad de adoptar un enfoque holístico más equilibrado hacia las inversiones y de fomentar un mejoramiento del sistema global de educación continua, sea cual fuere el nivel de ingresos del país en cuestión” (p.187).

Bajo el argumento de que esto les permitiría atender mejor las nuevas demandas que el contexto requiere, los organismos otorgan fondos a los países para que estos desregulen el sistema, y generen condiciones para manejarse con las reglas que el propio mercado

establece. Sin embargo, estas acciones no contemplan el impacto negativo que podrían tener en la igualdad de oportunidades o la inclusión de poblaciones históricamente relegadas de este nivel.

1.2.2 La asignación de recursos públicos a la universidad

En América Latina, el modelo de financiamiento más utilizado es el denominado histórico – negociado. Este consiste en la asignación del presupuesto estatal a partir de asignaciones anteriores y los acuerdos que las instituciones logren con los órganos ejecutores. Este modelo ha recibido numerosas críticas, dado que no permite incorporar incentivos a la eficiencia, y resulta discrecional por cuanto depende de las capacidades de negociación y *lobby*⁵ de cada una de las universidades (García Guadilla, 2002).

Diversos autores señalan que, ante la creciente escasez de recursos, aparece la necesidad de atender a estándares de eficiencia de estos (Fanelli, 2005; Morduchowicz, 2003; Delfino y Gertel, 1996). A esta situación se le suma el fenómeno de la masificación de la educación superior, que empuja a las instituciones a recibir nuevos grupos de estudiantes, y a preocuparse por la calidad que ofrece el nivel ante este fenómeno. Todo ello confluye en la búsqueda de alternativas a los modos de asignación, otorgándole primacía a la eficacia del gasto.

En este contexto, se instala un enfoque de modos de asignación de fondos basado en la racionalidad del gasto, que busca encontrar mecanismos de asignación alternativos al modelo de negociación histórica que aún prevalece. Esta perspectiva se apoya en los conceptos de gestión por objetivos y calidad total. El primero de estos proviene de la administración y focaliza en los resultados, y el segundo está orientado a los “clientes”, la mejora continua, y la evaluación de resultados (Gertel, 1996; Fanelli, 2005).

Las nuevas formas de asignación de recursos se realizan a través de la aplicación de fórmulas o modelos de asignación mediante programas especiales y contratos programa. La asignación por fórmulas se refiere al modelo que se obtiene de la aplicación de una fórmula cuya finalidad es la de utilizar indicadores objetivos que generen transparencia y eficiencia. Para ello, se utilizan indicadores de insumo (docentes, edificios, alumnos por docente, etc) proceso (tasa de escolarización, de abandono, de repitencia, etc) o resultado (tasa de egreso,

⁵ Grupo de presión formado por personas con capacidad para presionar sobre un gobierno o una empresa, especialmente en lo relativo a las decisiones políticas y económicas.

de desempleo según nivel alcanzado, etc.) o una combinación de estos, a los cuales se les aplica una ponderación de la que se obtiene una fórmula para calcular la distribución del presupuesto nacional para las universidades. En Argentina, se utilizan indicadores de insumos y de proceso para distribuir los incrementos en el presupuesto que no están destinados a asignaciones especiales o los asignados a las universidades con menos de diez años de vida (Broto, 2012).

Los programas especiales o contratos programa son asignaciones del presupuesto que tienen destinos específicos. Tal como los contratos que comúnmente se conocen, en estos mecanismos también se plantean términos y condiciones que ambas partes, en este caso el Estado y las universidades, deben aceptar y cumplir. Estos pueden aparecer a través de convocatorias sobre distintas temáticas, o bien ser una respuesta a diferentes dimensiones que las universidades necesiten atender. En todos los casos, el Estado financia, aunque las administradoras son las universidades. Al respecto, Fanelli (2010) advierte que los Estados “se aseguran que las instituciones deban cumplir con lo pactado en las convocatorias” (p. 5).

La experiencia internacional sobre los contratos programa, en Francia y Cataluña, muestra que este tipo de asignación tiene al menos dos ventajas. Por un lado, mejora la relación de las universidades con el Estado (sobre todo si se incorpora una figura que cumple el rol de facilitar el diálogo entre ambas partes) y, por el otro, refuerza las capacidades institucionales al atender las problemáticas de las instituciones de un modo integral ligado a su proyecto institucional y no a temáticas aisladas (García de Fanelli, 2012). En nuestro país, un ejemplo de este tipo de dispositivos es el Programa de Mejoramiento de la Calidad que surgió como respuesta a los procesos de acreditación y tenían como objetivo financiar los planes de mejora presentados por las facultades para las carreras que habían pasado por procesos de acreditación.

1.2.3 Oferta y Demanda

Los fondos públicos, además, pueden ser asignados a las universidades por criterio de oferta o demanda. El primero implica el financiamiento a las instituciones y, el segundo, a los estudiantes. En general, existe un predominio de asignación de recursos por medio del criterio de la oferta, aunque este suele verse combinado con asignaciones a la demanda.

Estas últimas pueden ser a través de becas o créditos a los estudiantes (Fanelli, 2005). El enfoque que prevalece en el criterio de la oferta (donde el Estado asigna los fondos a las universidades), es el principio del derecho a la educación en tanto esta constituye un bien público y necesario para toda la sociedad. Por lo tanto, es el propio Estado el que se postula como garante de ese derecho. En cambio, en la asignación por criterio de demanda, aparecen dos principios según sean las medidas adoptadas: el del mérito, y el de la necesidad.

El principio del mérito asume que, a través del esfuerzo individual de cada estudiante, se alcanzarán las metas propuestas. Para ello, se contemplan sus antecedentes (criterio retrospectivo), tales como el promedio de calificaciones en el secundario y los resultados de evaluaciones específicas, o bien, las posibilidades/utilidades a futuro (criterio prospectivo) así como la productividad futura. El principio de la necesidad responde a aquellas situaciones particulares de aspirantes o alumnos donde se verifica que “carecen” de algo y, por lo tanto, apunta a corregir inequidades. En el caso de estudiantes provenientes de sectores de menores recursos es necesario implementar mecanismos para poder determinar tales necesidades (Popovsky, 2012; Balaguer Puig, 2015).

El modelo de asignación de recursos predominante, tanto en países europeos como en América Latina, es el de la asignación de recursos a la oferta. Sin embargo, ocurre que ambos modelos –oferta y demanda- suelen convivir. Uno de los argumentos más interesantes que explican esta situación proviene de la ciencia económica, y se basa en que las personas (en este caso, quienes están en la búsqueda de una carrera universitaria), no poseen toda la información para poder elegir la opción de mejor calidad y, por lo tanto, no realizan un estricto análisis de costos y beneficios antes de optar por una u otra carrera, sino que se basan en decisiones particulares donde intervienen los gustos y preferencias personales. De modo que la intervención Estatal, aún en su carácter monopólico, resulta necesaria para minimizar las desigualdades que pudieran surgir de predominar una asignación de recursos a la demanda. No obstante, el modelo de asignación a la demanda es frecuentemente utilizado en los nuevos mecanismos de asignación de recursos (Morduchowicz, 2004; Fanelli, 2005).

1.3 Factores intervinientes en la asignación de fondos públicos

Para Fanelli (2005), la sola asignación de fondos a las universidades no garantiza el cumplimiento de los objetivos de la política. Los sistemas universitarios no son homogéneos y el sistema universitario argentino en particular, no escapa a esta realidad. Esto es así, dado que, los fondos se enfrentan a una “caja negra

” que es necesario conocer para poder comprender los resultados. Es decir, los fondos ingresan a una institución donde es importante tener en cuenta el comportamiento de estas organizaciones y la complejidad del sistema del que se trata para poder comprender los resultados de la inversión. En este sentido, el enfoque internalista de Burton Clark y el enfoque neoinstitucionalista de las ciencias económicas sirven para analizar esta realidad.

La perspectiva internalista se acerca a la comprensión de la complejidad de la universidad como organización a través del análisis de aspectos, tales como la diversificación de sus objetivos, la distribución en la toma de decisiones, su carácter autónomo, y los diferentes actores que participan, entre otras dimensiones a analizar. El enfoque neoinstitucionalista alude al marco motivacional, de información y coordinación. Propone la combinación de *la capacidad de los individuos de cambiar la estructura y la estructura para explicar los resultados sociales* (Perez y Valencia, 2004, pp.3) Esta mirada pone énfasis en las conductas de los individuos en el marco de las instituciones cuyas reglas y valores los motivan a actuar y decidir de determinadas formas de comportamiento. En este sentido, Marquina (2017) afirma que:

El neoinstitucionalismo plantea la necesidad de comprender los marcos institucionales dentro de los cuales estos individuos actúan y la incidencia de dichos marcos en sus conductas. El neoinstitucionalismo asume un papel más autónomo de las instituciones, a la vez que reconoce la importancia del rol de los actores. Las universidades, considerando estos aportes, son ejemplos de organizaciones que actúan dentro de complejos sistemas institucionales de reglas, valores y normas, que influyen y a la vez son influidas por los actores, con diferentes intereses respecto de la organización. (p. 16)

A partir de este marco de análisis, Fanelli (2005) describe cinco factores a tener en cuenta para analizar la eficacia y eficiencia de la asignación de recursos en relación con los objetivos de la política de financiamiento. El primer elemento que describe la autora es “la adecuación de la relación causal planteada en el diseño del instrumento” (p.104), y al respecto, hace referencia al grado de conocimiento y acercamiento al problema en cuestión,

a las instituciones, y a la población a la que va dirigida la asignación. Además, este involucra la precisión del diagnóstico del que se parte y el grado de certeza de que se podrán alcanzar los objetivos planteados. El segundo factor que se menciona es “la capacidad de traslación del mensaje a los centros de decisión y ejecución dentro de la organización” (p.104). Es decir, el puente entre los diseñadores de la política y los actores (que efectivamente la llevarán a cabo) debe ser sólido.

El tercer punto que refiere la misma autora, Fanelli (2005), al que denomina “la calidad de la información utilizada en el diseño del instrumento y en el sistema de comunicación del mensaje dentro de la organización universitaria” (p.104), advierte sobre la importancia de garantizar que las políticas de financiamiento se basen en indicadores confiables, actuales, y pertinentes. El cuarto factor, “la coherencia interna del conjunto de políticas dirigidas a este sector educativo”; y el quinto, “la magnitud y horizonte temporal de los recursos financieros comprometidos en la ejecución de la política” (p.104), se refieren a la coherencia entre los instrumentos de la política, y a la sostenibilidad en el tiempo para poder garantizar la continuidad de las acciones, respectivamente.

Comentarios finales

A lo largo del capítulo hemos recorrido la relación entre el Estado, la sociedad y las universidades a través de diferentes dimensiones analizadas (relación Estado y universidad, asignación de recursos, fuentes de financiamiento, modelos de financiamiento, factores institucionales). Hemos podido ver cómo, a lo largo de la historia, el vínculo entre el Estado y las universidades fue cambiando desde un modelo de Estado benefactor a uno evaluador y que estos cambios fueron atravesados y construidos por variables sociales, económicas y políticas y cómo ello impacta en el financiamiento de las universidades.

A su vez, los diferentes modelos de financiamiento que se detallaron dan cuenta del enfoque que el Estado le asigna, según qué modelo prevalezca, a la educación en general y a la educación superior en particular. Es decir, si esta es definida como un derecho a garantizar por el Estado, o bien, si ello depende de las virtudes y méritos de cada sujeto. Luego, en cuanto a la dimensión institucional, se verificó que, a partir de comprender la complejidad de las instituciones universitarias, el éxito de los objetivos trazados para el financiamiento depende de muchos factores presentes en cada uno de los actores intervinientes. Esto nos pone de manifiesto que analizar el financiamiento en la universidad

implica descartar la idea de una relación lineal entre un Estado que financia y una universidad que recibe y ejecuta de acuerdo a los objetivos. Por el contrario, esta relación se presenta como un entramado de factores y actores intervinientes que es necesario conocer para poder hacer alcanzar los objetivos propuestos.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 2

FINANCIAMIENTO E INCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD

El concepto de inclusión en educación superior se encuentra en debate e incorpora perspectivas del nivel secundario, tales como justicia educativa, reconocimiento, atención a las singularidades, trayectorias exitosas, calidad, condiciones de educabilidad, derecho a la educación, entre otras (Terigi, 2014). Al mismo tiempo, según quien sea el interlocutor adopta formas y connotaciones diferentes y se complejiza aún más cuando se lo vincula con el financiamiento a las universidades de gestión estatal debido a que se sostienen principalmente con recursos del tesoro nacional. Es por ello que el propósito de este capítulo es responder a la pregunta sobre qué entendemos por inclusión en el nivel superior. El término inclusión educativa, específicamente en la educación superior y su vínculo con el modelo de financiamiento aparece en el marco de las tensiones planteadas por distintas posturas que asumen a la educación superior como un mercado educativo o, por el contrario, la definen como un bien público. En esta última perspectiva sobresalen las nociones de equidad, democratización de la universidad y justicia educativa, y son el marco para construir el concepto de inclusión desde el cual se abordan las políticas de financiamiento implementadas en el período 2003-20015.

2. 1. Financiamiento e inclusión

El modelo de financiamiento de las universidades nacionales públicas en Argentina no escapa a los debates actuales sobre equidad e inclusión en la universidad. Por el contrario, las políticas adoptadas durante los últimos treinta años evidencian una estrecha relación con las tensiones provocadas por las diversas opciones de política en un contexto de constante transformación (Bilbao, 2011). En este sentido, las medidas de corte neoliberal que proponen constituir un mercado educativo (Brunner, 1993; Piffano, 1998) encuentran resistencia en posturas que postulan a la educación superior como un derecho y un bien público donde el Estado es el único capaz de alcanzar niveles adecuados de inversión y de demanda de este bien necesario para alcanzar un crecimiento sostenido de los países. Además, procuran hacer efectivo el derecho humano a la educación y lograr sociedades cohesionadas (Hidalgo, 1998; Coraggio, Vispo y Bisag, 2001; Coraggio, 2002).

Hidalgo (1998), marca un punto de inflexión en la concepción de la educación en general, y de la educación superior en particular, en tanto derecho social que debe ser garantizado por el Estado. Para este autor, la Educación no puede ser concebida como un bien individual cuyos beneficios serían exclusivamente privados. Por lo tanto, la inversión pública en educación superior y en investigación significaría un efecto multiplicador sobre el ingreso, el empleo y la cultura de toda la sociedad en su conjunto. Por el contrario, las propuestas neoliberales sostienen una visión mercantilista de la educación superior basada en el traslado de la renta educativa de la sociedad, y de esta manera a los individuos a través de políticas que gravan o restringen el acceso en nombre de la equidad, cuando en realidad, constituyen medidas fuertemente regresivas.

Para quienes critican las posturas neoclásicas y neoliberales, la renta educativa no surge del sistema educativo, sino fuera de él. Es decir, se genera una vez que la capacitación fue incorporada a la fuerza de trabajo y esta ingresa al mercado laboral. La renta educativa no existe en el sistema educativo, dado que el estudiante no obtiene una renta mientras estudia, sino que, incluso, tiene un costo de oportunidad por no trabajar o por atrasar sus estudios. Por lo tanto, “pretender captar la renta educativa con arancelamiento, por ejemplo, es realizar una imposición fiscal sobre una base imponible que no existe” (Hidalgo, 1998, p. 87).

En este sentido, el financiamiento de las universidades a través del gasto público no implicaría en sí mismo un modelo de gasto regresivo, ya que, quienes defienden esta postura, consideran que la regresividad⁶ está dada en función del esquema de impuestos generales que nutren al tesoro nacional. En este sentido, la equidad debe darse por fuera del sistema universitario, a partir de políticas socioeconómicas progresivas e inclusivas y sistemas impositivos progresivos. Por esta razón, sostienen que políticas neoliberales, tales como el arancelamiento o los cupos, lejos de mejorar los niveles de equidad, promoverían sistemas en donde los sectores de bajos recursos quedarían excluidos del sistema universitario.

⁶ Un impuesto regresivo es aquel que capta una tasa menor a medida que el ingreso aumenta. En otras palabras, si la actividad gravada es más probable que sea ejecutada por personas pobres y menos probable que sea ejecutada por ricos, el impuesto puede considerarse regresivo.

De esta manera, se asumen los límites del financiamiento como recurso para promover la inclusión y, por lo tanto, el hecho de que mediante el presupuesto estatal se financie a las universidades públicas, no habilita a afirmar que el financiamiento actual – basado principalmente en recursos estatales– sea regresivo. En este sentido, la universidad no puede (en términos de imposibilidad real) ni debe corregir las políticas inequitativas de los gobiernos (Coraggio et al, 2001). Es decir, la equidad social no pasa por la universidad, sino que está asociada a una política económica global. Por lo tanto, una forma de abordar la cuestión social sería fijar como objetivo principal la democratización del sistema ampliando sus bases sociales (Bilbao, 2011).

2.2. Inclusión educativa

Para Fraser y Honneth (2006), desde la sociología de la educación, el concepto de inclusión educativa podría sintetizarse en los términos “redistribución” y “reconocimiento”. Según esta perspectiva, para entender los problemas de inclusión en el plano escolar, estos requieren ser enunciados desde la óptica del desigual reparto de bienes materiales y simbólicos, y, además, es necesario observarlos desde el punto de vista de las “identidades devaluadas” que luchan por ser reconocidas en su singularidad. En este marco, resulta imperante pensar en quiénes son sus beneficiarios y de qué manera se distribuyen esos beneficios. Máxime si se concibe a la educación como un bien público dado que constituye una de las mayores industrias en el sentido de que se transformó en un bien necesario para cualquier economía moderna, y es una de las mayores tareas públicas.

A partir del desigual reparto de bienes materiales y simbólicos, el concepto de inclusión en el contexto educativo implica reconocer que la sociedad no es homogénea ni igualitaria, sino desigual. Esto significa que no todos los individuos comparten el mismo punto de partida. Al respecto, Narodowski (2008) plantea que el problema de la inclusión presenta dos caras, al señalar que, en la actualidad, la aspiración inclusiva requiere abordar, por un lado, las diferencias de origen que el sistema (basado en el rendimiento) tiende a legitimar como propias de cada individuo; y por el otro, la cuestión de la homogeneización que actúa como silenciador de las diferencias culturales.

2.3. Inclusión educativa en el nivel superior

En Argentina, la demanda de democratización de la universidad ocupó un lugar especial entre los múltiples reclamos efectuados por los reformistas de 1918 (estudiantes que reclamaban transformaciones que apuntaban a la democratización de la Universidad Nacional de Córdoba). Esto implicaba cambios internos, relacionados con el ejercicio de la autonomía y el cogobierno universitario con representación paritaria de los claustros (estudiantes, docentes y graduados), y externos vinculados a la generación de las condiciones necesarias para ampliar las bases de la institución, respectivamente. Este último, entendido como un proceso de democratización externa, que comienza con el reclamo de una ampliación de la cobertura en el tercer nivel, evoluciona a paso lento hasta la idea más compleja y abarcadora de inclusión que se desarrolla en la actualidad (Chiroleu, 2009).

La demanda de democratización externa surge a partir del reclamo de ampliar las bases sociales de la universidad (la representación que las distintas clases sociales tienen en la población universitaria), y lograr que refleje a la sociedad en su conjunto. No obstante, si bien, en términos retóricos, esta se extiende al ingreso, permanencia y egreso de las instituciones, a menudo, se limita a la ampliación del acceso. Para Chiroleu (2017):

[...] esta perspectiva de análisis procura contener las demandas de la sociedad en su conjunto en instituciones de nivel superior clásicas, tanto en su estructura y organización como en los requerimientos académicos, desentendiéndose del hecho de que grupos sociales con capital económico, escolar y social diverso tienen diferentes posibilidades de éxito en el circuito educativo. (p. 2)

El concepto de inclusión, a diferencia del de democratización externa, implica reconocer que la sociedad no es homogénea y que la diversidad es un elemento esencial que debe ser revalorizado. Esta perspectiva supone un cambio sustancial en el foco de análisis, dado que, tradicionalmente, la diversidad era considerada una desventaja y una barrera para la construcción de sociedades homogéneas, componente indispensable del Estado-nación desde una óptica clásica (Chiroleu, 2017).

En términos educativos, el concepto de inclusión supone que todos los individuos tengan el derecho al aprendizaje y puedan beneficiarse de él, independientemente de sus características individuales, con el objetivo de brindar atención al conjunto de la población demandante según sus propias necesidades. Para Chiroleu (2017), esta idea, llevada a la

educación superior, presenta el desafío de superar la contradicción que por sí mismo este nivel supone, en la medida en que la búsqueda de altos estándares de calidad ha rechazado, tradicionalmente, tendencias igualitaristas haciendo referencia, en el mejor de los casos, al principio de igualdad de oportunidades.

En la actualidad, la supremacía de valores de excelencia y mérito propios de la educación superior están vinculadas a lógicas excluyentes. Es decir, se considera que los individuos son premiados por sus acciones y sus logros, en función de su esfuerzo, perseverancia, y trabajo constante. Desde esta perspectiva, se sostiene que, independientemente de su origen, cualquier persona decidida a esforzarse alcanzaría iguales metas.

No obstante, existen posturas que consideran que este planteo esconde una falsa igualdad de oportunidades porque el mérito no remite a un concepto universal y, además, este se encuentra mediado por otros factores adscriptos (etnia, lugar de origen, clase social). Por lo tanto, este puede ser leído e interpretado de diferentes formas desde una mirada que incorpora factores sociales (Chiroleu, 2014). Por esta razón, la opción de las personas a tener acceso a la educación superior en las sociedades democráticas, en condiciones de igualdad de oportunidades, no alcanza aún formas concretas de realización. Para Aponte-Hernández (2008), esto se debe a que el criterio de acceso por talento prevalece al de necesidad y, los logros obtenidos por aptitud, capacidad y esfuerzo personal se consideran un privilegio individual e intransferible.

La igualdad de oportunidades entendida como modelo de justicia social ha sido cuestionada por varios autores, quienes señalan que la igualdad de oportunidades que ofrece a toda la sociedad la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de su mérito, no apunta a reducir las desigualdades sino las discriminaciones. Es decir, si todos los individuos están igualados en el punto de partida, las posiciones más jerarquizadas a las que accedan son justas porque están abiertas a todos. Sin embargo, resulta notorio que las posibilidades de éxito de jóvenes provenientes de los sectores altos, medios y bajos no suelen ser equivalentes (Dubet, 2011).

En este marco, la igualdad (formal) de oportunidades para acceder a las instituciones poco dice sobre la posibilidad real de determinados grupos sociales de obtener resultados positivos en sus trayectorias educativas. Al respecto, Renaut (2008) señala que es necesario

reconocer que la igualdad de resultados es un planteamiento utópico e irrealizable, no obstante, propiciar condiciones académicas y organizativas que posibiliten oportunidades razonables de éxito para cada estudiante, sin duda, significa un gran avance en pos de la anhelada justicia educativa.

En términos concretos, en nuestro país, el alto nivel de cobertura logrado en la educación superior debe leerse de manera conjunta con las bajas tasas de graduación, y las elevadas tasas de deserción, particularmente, en los primeros años. En este sentido, los datos sobre esos índices en Argentina (por ejemplo, la tasa de graduación de las universidades de gestión estatal alcanza el 25%) reflejan en qué medida el mero acceso a las instituciones no necesariamente, implica una mayor democratización externa de la universidad (Chiroleu, 2009a).

2.4. Justicia educativa

La educación considerada como derecho humano determina una aspiración universal que ubica en un principio de igualdad a todos los individuos. En este sentido, un derecho no es algo que se ofrece y, por lo tanto, es incompatible con cualquier idea de la educación como mercancía, es decir, algo que se puede comprar y vender. Asimismo, un derecho no depende de dotes especiales o del esfuerzo de cada persona. El hecho de considerar a la educación como un derecho “supone subsumir el principio meritocrático al cumplimiento integral de los derechos educativos” (CIPPEC, 2011, p. 57).

En este marco, cumplir con los derechos educativos de toda la población, implica asumir que no todas las personas parten del mismo punto de partida. Por el contrario, el principio meritocrático considera que el talento y el empeño son independientes de las condiciones sociales de origen. Esta idea encuentra sustento en el hecho de que las familias de distintos sectores sociales promueven en los niños, desde una temprana edad, actitudes, valores y competencias más o menos acordes con la cultura escolar. Es decir, existe un conjunto de dimensiones externas que impactan sobre el desempeño escolar antes de empezar la escuela. Además, el sistema educativo interviene en estos valores y actitudes con los que cuentan los alumnos mediante mecanismos que profundizan las desigualdades de partida.

En este sentido, Dubet (2005), se refiere al principio meritocrático de la siguiente manera:

[...] podemos preguntarnos, con John Rawls, si el mérito existe y si es verdaderamente justo. El mérito, cociente intelectual más esfuerzo. Pero ¿soy responsable?, ¿a partir de qué edad?, ¿de ambos? (...) Puedo incluso ir más lejos y preguntarme si verdaderamente soy responsable de mi dedicación al trabajo, mi coraje y mi gusto por el esparcimiento. Después de todo, ¿qué garantizaría que un análisis de los genes de los alumnos y las condiciones psicológicas y microsociológicas de la educación de los niños no aniquilaría para siempre la creencia en el mérito. (p. 36)

Las ideas de Dubet (2005) invitan a cuestionar a la meritocracia como el principio de justicia central del sistema educativo, no obstante, esto no supone deshacerse de él. De hecho, hay quienes señalan que no es posible ni deseable eliminar el principio meritocrático (Duru-Bellat y Tenret, 2009) por varias razones:

1) porque este implica que hay algo que todos compartimos, que sería la capacidad de incidir sobre el propio destino mediante el uso de nuestra libertad que, a su vez, nos da el derecho y el poder de medir nuestro valor con respecto a los demás;

2) porque el mérito no constituye una simple ilusión, dado que, en un grupo socialmente homogéneo, la distribución del desempeño será siempre desigual; y

3) porque el principio meritocrático responde a la necesidad ética de hacer una distinción entre esfuerzos y desempeños diferentes. Si esto no existiera, el resultado sería una sociedad que no otorgara ningún valor al esfuerzo y al desempeño y, por lo tanto, sería considerada como injusta.

En este sentido, Dubet sostiene que el principio meritocrático es una “ficción necesaria”, ya que resultaría imposible educar sin creer en él. Sin embargo, para el autor, la clave radicaría, entonces, en contemplar el principio meritocrático combinado con otros principios de justicia. De esta forma, el mérito se transforma en un criterio de justicia sólo después de que se hayan garantizado derechos educativos fundamentales a todos los alumnos, es decir, una vez que estos cuenten con el acceso a condiciones de aprendizaje propicias, la adquisición de los saberes prioritarios o la posibilidad de experimentar distintas oportunidades de expresión y aprendizajes. En este sentido, el carácter universal, indivisible y exigible de un derecho humano, se traduce en una obligación por parte del Estado frente a cada persona (Pinto, 1997).

Si bien, en el ámbito educativo, las discusiones sobre la educación entendida como un derecho fueron ampliándose en el seno de los organismos internacionales, como sucedió con el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) con las

Metas 2021 (OEI, 2010), estas transformaciones legales son muy recientes y, por lo tanto, el paradigma de la educación como derecho humano todavía se encuentra bajo construcción (Tomasevski, 2005).

Los mecanismos de reproducción de las desigualdades educativas han sido analizados desde la sociología crítica de la educación a partir de diferentes conceptos. Al respecto, en un trabajo clásico, Bourdieu y Passeron (2001) exploraron las maneras en que la institución escolar, a pesar de reconocerse como neutra e imparcial, somete a los alumnos de sectores populares a la violencia simbólica que significa juzgar los méritos individuales en función de los estándares de las clases dominantes. En esta misma línea de pensamiento, Bernstein (1994) sostenía que los códigos dominantes de la escuela (formas de hablar, relaciones interpersonales, relación con el conocimiento) obedecen a formas propias de las clases medias, por lo que excluyen a los sectores populares.

En este marco, el ingreso a los estudios superiores de capas de la sociedad en desventaja, a partir del ciclo extraordinario de masificación que experimentó el nivel en los últimos años leída junto con las altas tasas de deserción observadas, constituye en primer lugar, un proceso que Ezcurra (2013) denomina “inclusión excluyente”, al cual hace referencia como un fenómeno global de gran alcance. En segundo lugar, la autora señala que la deserción en educación superior, en el marco de esta masificación, encierra una desigualdad aguda y en alza, ya que afecta, especialmente, a estudiantes de franjas socioeconómicas desfavorecidas que tienden a tener menos posibilidades de continuar hasta graduarse.

Por lo tanto, la ampliación de la matrícula no ha resuelto desigualdades sociales constantes. En este sentido, la supuesta puerta abierta al nivel superior para los sectores sociales en desventaja no es tal, sino que se trata de una puerta giratoria (Tinto, 2004). Al respecto, los datos indican que las brechas de graduación tienen lugar, sobre todo, en perjuicio de estudiantes de bajos ingresos y de primera generación en sus familias en acceder al nivel superior.

El estatus en desventaja definido por los ingresos también se ve afectado por el nivel educativo de los padres. Es decir, el estatus de primera generación de estudiante universitario representa un factor condicionante adverso, estructural y crítico. Además, los estudiantes provenientes de hogares de escasos recursos y de primera generación tienen

más probabilidades de vivenciar, a la vez, otros factores condicionantes de abandono, tales como tener un trabajo de tiempo completo, y solo poder dedicarse en forma parcial al estudio, retrasar la entrada al nivel después de la escuela media, y formar parte de sectores étnicos desfavorecidos. Todo ello, constituye un conjunto de factores convergentes propios del estatus en desventaja que cuando más operan, más se acrecienta el riesgo de deserción. Sobre esta problemática, la última Conferencia Mundial de Educación Superior remarca que no se logrará una educación más inclusiva si porcentajes importantes de los nuevos estudiantes fracasan y, por lo tanto, circunscribe y prioriza la cuestión de abandono, que reconoce como corolario de la desigualdad social (Ezurra, 2013).

2.5. La inclusión en la educación superior como política pública

El desarrollo de políticas inclusivas implica superar la contradicción de su aplicación a un espacio, históricamente, refractario a las tendencias igualitaristas como es el caso del nivel superior. En este marco, en la actualidad, prevalecen valores como la excelencia y el mérito, que, como mencionamos antes, están asociados a lógicas excluyentes.

El diseño y aplicación de políticas públicas inclusivas en la educación superior suponen características particulares en los diferentes países que responden a factores propios de su estructura social, a las lógicas institucionales de los centros de educación superior, y también a los climas ideológicos a nivel mundial que impactan de manera dispar en sus valores e instituciones (Chiroleu, 2009).

Para Chiroleu (2009), en nuestro país, la inclusión es entendida como igualdad de oportunidades en el acceso. En este sentido, un análisis del caso argentino evidencia que el ingreso directo a la gran mayoría de las instituciones de educación superior públicas, junto a la gratuidad de estas, son concebidos por sí mismos políticas inclusivas *latus sensus*, mientras que a los programas de becas, que podrían ser una política inclusiva *strictus sensus*, se les otorga un carácter complementario de aquellas y, como tales, ocupan un lugar secundario en el plano general de las políticas educativas para el nivel. En el caso de Argentina, el principio rector es la generación de iguales oportunidades para el acceso al tercer nivel.

Siguiendo a la misma autora, la inclusión en el nivel superior implica una mirada que integre la equidad, la participación, la continuidad, el aprovechamiento, el progreso, y la

graduación, hecho que resultaría en una mayor igualdad y cohesión social. Por el contrario, ofrecer solo oportunidades de acceso sin atender a la permanencia y a la finalización de los estudios y sin tener en cuenta los diferentes puntos de partida de los estudiantes, sobre todo de los grupos excluidos, es promover la desigualdad en tanto que se elevarán las tasas de abandono fundamentalmente para estos últimos y, consecuentemente, se limitarán las posibilidades de empleo (Aponte Hernández, 2008, p. 20 citado en Chiroleu, 2009).

Comentarios finales

La política de financiamiento que se adopta en un determinado momento histórico tiene estrecha relación con el posicionamiento respecto de la educación de los diferentes gobiernos. Si esta es considerada como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado, se asume la existencia del desigual reparto de bienes materiales y simbólicos. En este sentido, el concepto de inclusión en el contexto educativo implica reconocer que la sociedad no es homogénea ni igualitaria, sino desigual. Por lo tanto, la aspiración inclusiva requiere abordar, por un lado, las diferencias de origen que el sistema (basado en el rendimiento) tiende a legitimar como propias de cada individuo; y por el otro, la cuestión de la homogeneización que actúa como silenciador de las diferencias culturales.

El concepto de inclusión en el nivel superior supone que todos los individuos tengan el derecho al aprendizaje y puedan beneficiarse de él, independientemente de sus características individuales, y se pueda superar la contradicción que por sí mismo este nivel supone, en la medida en que el mérito prevalece en la búsqueda de altos estándares de calidad y en su nombre se deja de lado la atención a la diversidad. En nuestro país, el alto nivel de cobertura logrado en la educación superior no se correlaciona con las bajas tasas de graduación, y las elevadas tasas de deserción. Esta situación, en el marco de la masificación, encierra una desigualdad aguda y en alza, ya que afecta, especialmente, a estudiantes de franjas socioeconómicas desfavorecidas que tienden a tener menos posibilidades de continuar hasta graduarse. La obligación por parte del Estado de cumplir con el derecho al acceso a la educación es con cada persona y, en la medida que este principio no se cumpla, no se habrá garantizado el derecho.

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS FINANCIADOS EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN EL PERÍODO 2003-2015

Debido a las políticas económicas implementadas en nuestro país en la década de los años 90, desde finales del año 1998 y hasta el 2002 se vivió un período de recesión producto del impacto de una crisis por un lado global, iniciada en el sudeste asiático, regional latinoamericano, en Brasil y, por el otro, nacional. En este marco, la nueva administración, que inicia en 1999 con Fernando De La Rúa comienza con una importante deuda externa. Este gobierno impone una suba de impuestos lo que detiene una muy ligera recuperación que parecía advertirse al inicio de su gestión. La administración de De La Rúa continuó durante el 2000 hasta diciembre del 2001 en medio de una crisis económica, política y social que provocó un levantamiento social que terminó con la renuncia del mencionado presidente. En los diferentes gobiernos normalizadores, que se sucedieron en los años posteriores entre el 2001 y 2003, la crisis económica se mantuvo (Cortés Conde, 2003) y, como consecuencia de esta, el presupuesto de las universidades registró una sistemática caída (Del Bello, 2012).

Néstor Kirchner accedió al gobierno como presidente electo en mayo del 2003, cuando Argentina todavía sufría las consecuencias de la crisis económica del 2001, inaugurando un ciclo de tres períodos presidenciales del mismo signo. El primero de estos a su cargo hasta 2007, y los dos siguientes mandatos a cargo de su esposa, Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Durante algo más de doce años, en un contexto de precios internacionales favorables para las *commodities*⁷ y la redistribución del excedente hacia políticas públicas, la economía local experimentó grandes transformaciones en un marco de elevado crecimiento del PBI (hasta 2008) y un cambio en el rol del Estado que, luego del fracaso del gobierno neoliberal anterior, vuelve a intervenir como reasignador de recursos económicos y sociales (Chiroleu, 2018). En este contexto de desarrollo de políticas sociales de amplio alcance, la inclusión social se constituye en un eje articulador de estos procesos, y alcanza también al sector universitario (CIPPEC, 2008).

⁷ Los *commodities* son materias primas que se cultivan o extraen para darles uso o fabricar otros subproductos. El petróleo, el oro, el cobre y el café son algunos ejemplos de *commodities*.

En este marco, el financiamiento en el nivel superior crece de forma constante durante estos años, y logra superar el 1% de un PBI que, además, se expandía a elevadas tasas. La distribución del financiamiento a través de contratos y programas especiales permitió al gobierno combinar el pago de sueldos y la asignación de recursos de menor cuantía a través de algunos programas concursables y otros orientados a algunas disciplinas específicas. Al respecto, algunos autores (García de Fanelli, 2008; Suásnabar y Rovelli, 2012) señalan que esto supuso la generación por parte de las universidades de una estrategia de “ventanillas múltiples” para poder hacer uso de los recursos disponibles sin que se desarrollaran dispositivos de coordinación entre los programas que permitieran optimizar su impacto (Chiroleu, 2018).

La ampliación de las oportunidades en el nivel universitario durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) ocupó un lugar de gran importancia en la agenda gubernamental y, como consecuencia de ello, se implementaron una serie de políticas educativas que respondían a las aspiraciones de inclusión de estas gestiones. Estas políticas se materializaron a través de la creación de nuevas universidades, principalmente, en el conurbano de Buenos Aires, y de diversos programas de apoyo económico directo. De esta manera, aumenta la oferta educativa y mejora el acceso a la universidad de sectores de la sociedad cuyo acceso al nivel superior había estado históricamente postergado. Sin embargo, debido a la falta de articulación con políticas que aborden de manera compleja el vínculo entre las variables socioeconómicas, institucionales y del mercado laboral, estas políticas ejercen sólo un efecto limitado en la disminución de las desigualdades sociales (Chiroleu, 2018).

Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) del año 2005 pone de manifiesto, en términos de asignación de recursos al sistema, la centralidad de la educación en estos gobiernos; y en particular, de la inclusión educativa. Entre sus objetivos la norma establece que la asignación de recursos estará destinada a la inclusión y a fortalecer la democratización y la calidad del sistema universitario. Por lo tanto, la educación superior se vio favorecida especialmente. Esto se evidencia en que, a partir de su vigencia, el 62% del gasto público en educación fue destinado a este nivel (Claus y Sánchez, 2019).

En cuanto a la ampliación de la cobertura, esta fue promovida desde el gobierno a través de una serie de propuestas y programas, algunos orientados al nivel medio y otros enfocados en el nivel superior. En el caso de la escuela secundaria, la Ley Nacional de Educación estableció la obligatoriedad del ciclo, lo cual da cuenta de la voluntad del Estado de fomentar la continuidad de los estudios, independientemente de los efectos prácticos de la norma. Otra de las medidas implementadas fue la creación, a partir del año 2010, del Plan de Finalización de los Estudios Secundarios (Plan FinES) para mayores de 18 años, cuya propuesta ofrecía esquemas de estudio flexibles y personalizados orientados a operar sobre las bajas tasas de graduación en el nivel medio, considerada una problemática recurrente.

De esta manera, y en el marco de los gobiernos del matrimonio Kirchner, el nivel superior experimentó una expansión constante. Además, durante este período, se desarrollaron mecanismos específicos orientados a abordar el problema del bajo nivel de graduación en el nivel universitario, entre otros (Chiroleu, 2019).

En este marco, el presente capítulo aborda específicamente el conjunto de políticas y programas que se pusieron en marcha en el nivel superior en esos años, identificando los objetivos de cada uno para comprender cuáles fueron los fines de estas políticas. Asimismo, se hace una breve descripción de la constitución y funcionamiento del sistema universitario argentino y de los principales organismos de gobierno (que colaboran con el Ministerio de Educación y que, por lo tanto, tienen injerencia sobre este) con el fin de entender quiénes son los actores centrales involucrados en estas políticas. Además, y para contar con una mirada a nivel institucional, se incluyen testimonios de entrevistas realizadas a dos actores claves, quienes formaron parte de las autoridades de dos de las nuevas universidades del conurbano bonaerense que fueron creadas en el marco de las políticas de financiamiento implementadas en el período estudiado.

3.1 El sistema de educación superior argentino

La Ley de Educación Superior (LES), o Ley 24.521 y sus modificatorias, establece en su artículo primero que la Educación Superior Argentina incluye tanto a universidades e institutos universitarios de gestión estatal y privada autorizados como a los Institutos de Educación Superior de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El sistema comprende a los estudios posteriores a

la educación básica definida por la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206). Asimismo, la LES, declara que la educación y el conocimiento son un bien público universal y un derecho humano personal y social.

El conjunto de institutos universitarios del sistema no universitario está compuesto por 2.561 instituciones que, según datos del año 2014, contaban con un total de 853.853 estudiantes. El sistema universitario cuenta con 131 instituciones, 111 universidades y 20 institutos universitarios distribuidos de la siguiente manera (SPU, 2016):

- 61 universidades de gestión estatal, 49 universidades de gestión privada y 1 universidad extranjera;
- 5 institutos universitarios de gestión estatal, 14 institutos universitarios de gestión privada y 1 instituto universitario internacional;

El sistema universitario cuenta con universidades pequeñas (hasta 10.000 estudiantes), medianas (entre 10.001 y 50.000 estudiantes), y grandes (más de 50.000 estudiantes). De acuerdo a los datos del año 2016, la matrícula de grado y pregrado era de 1.939.419 y el 76% de los estudiantes corresponden a instituciones de gestión estatal. El 57% de las estudiantes de carreras de grado y pregrado son mujeres, el 66% de los y las estudiantes tienen entre 19 y 24 años, el 21% entre 25 y 29 años, y el 12% más de 30 años (SPU, 2017).

3.1.1 Coordinación del Sistema de Educación Superior Universitario

3.1.1.1 Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)

El Ministerio de Educación tiene a su cargo la gestión de los asuntos vinculados a la Educación en Argentina. En el caso de la educación superior, esta se encuentra bajo la esfera de la Secretaría de Políticas Universitarias, institución dependiente del Ministerio. La función principal de la SPU es formular y articular políticas para el sistema universitario argentino. Además, constituye un espacio de intervención y articulación entre el poder central y las universidades a través de sus organismos de coordinación. Estos últimos fueron establecidos en la LES, cuyo artículo 71 indica que los ámbitos de coordinación y consulta son el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

3.1.1.2 El Consejo de Universidades (CU)

Este órgano está presidido por el Ministro de Educación o quien éste designe, el cual debe tener el rango mínimo de Secretario. Está integrado por siete representantes del Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), siete representantes de la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), un representante de cada uno de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y un representante del Consejo Federal Educación (CFE). El CU representa un órgano coordinador y asesor.

3.1.1.3 El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)

El CIN está integrado por todos los Rectores de las universidades nacionales y provinciales de gestión estatal, y el CRUP está compuesto por todos los Rectores de las universidades de gestión privada. Las funciones principales de estos órganos son la coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario.

3.1.1.4 Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)

La LES crea los CPRES con el objetivo de articular al sistema universitario a partir de regiones. Existen siete consejos regionales, a saber: Metropolitano, Bonaerense, Centro, Nuevo Cuyo, Noreste, Noroeste y Sur. En ellos participan los ministros de educación de las provincias comprendidas en la región y los rectores de las universidades públicas y privadas.

3.2 Políticas y programas en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández

En materia de asignación de recursos a las universidades en el período estudiado, tal como se señaló en el primer capítulo, se implementaron diferentes alternativas que permitieran acercar las metas del Estado a las de las instituciones (García de Fanelli, 2002). A lo largo de esos años, y con el objetivo de promover la inclusión educativa y la calidad de los estudios universitarios, se financió una serie de iniciativas de política universitaria denominados proyectos especiales. Estos programas presentaron características particulares

durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, dada la marcada pretensión de fomentar la inclusión tanto social como educativa de estas gestiones.

La gestión de Néstor Kirchner comienza con una profunda crisis política, económica, y social, en donde las políticas universitarias no constituían una prioridad en la agenda del gobierno. No obstante, a pesar de la coyuntura del momento, las autoridades de la cartera educativa decidieron dar continuidad a las siguientes iniciativas:

- Programa de Incentivos a Docentes Investigadores: Este programa se crea en el año 1993 con el objetivo de incrementar la investigación en las universidades públicas y promover la carrera académica a través del trabajo conjunto entre las actividades de docencia e investigación.
- Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU): Este programa se lanza en el año 1996 con el objetivo de promover igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior a través del otorgamiento de becas a estudiantes de bajos recursos.
- Programa promoción para Universidades Nuevas (PROUN): Este programa se implementa en el año 1998 y su objetivo es apoyar a las universidades de reciente creación. Este había comenzado a financiarse a partir del año 1994 (Chiroleu, 2015).

Este último programa resulta clave para el desarrollo de las universidades nuevas. Un ejemplo de ello es señalado por uno de los entrevistados al mencionar que *“Nosotros presentamos un programa de ingreso y retención y lo financiamos con PROUN, ahora por ejemplo [el PRPOUN] se tuvo que usar para pagar sueldos”* (rector de universidad nacional 1 del conurbano bonaerense, 2019). En otro sentido, el entrevistado de la universidad 2 advierte que *“Los programas específicos como el PROUN, fueron importantes y hubo un tema político y no lo recibimos más [en parte del período estudiado]”* (Rector de la universidad nacional 2 del conurbano bonaerense, 2019).

Además de continuar financiando estos programas y de lanzar nuevas líneas de acción, la política salarial docente y no docente formó parte de los temas prioritarios que se atendieron en este gobierno. Al respecto, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, se amplían y renuevan los programas ya existentes con diversos objetivos que abarcan múltiples opciones de trabajo a modo de “efecto regadera” (Suasnábar y Rovelli,

2012, p. 67). De esta manera, todas las universidades participaron en muchos programas de tipo competitivo y no competitivo (Chiroleu, 2015). Los programas ya existentes continúan funcionando, y los nuevos se dirigieron fundamentalmente a la oferta, aunque también hubo programas importantes orientados a la demanda, sobre todo los relacionados con las becas estudiantiles.

En las decisiones tomadas por parte del Estado en términos de provisión de recursos a la universidad pública, se verifica la importancia de avanzar con el financiamiento de diferentes líneas de acción en el sector. En este marco, los datos indican que desde el año 2003 al 2010 el crecimiento del presupuesto para programas se amplía un 500% (Broto, 2012). Además de los programas, se continuaron con políticas estratégicas para el sector y se implementaron otras, de las cuales una de las más importantes es la creación de nuevas universidades. En este sentido, uno de los entrevistados indica que *“los programas que había en ese momento nos ayudaban muchísimo. Los PROUN, el programa de voluntariado, las tutorías. Nos permitió muchísimas cosas y podíamos liberar presupuesto para investigación, por ejemplo* (rector de la universidad nacional 1 del conurbano bonaerense, 2019).

3.2.1 Programas

3.2.1.1 Programa de Mejoramiento de la Calidad (PMC)

Este programa se implementa en el año 2005 con carácter plurianual y se crea para dar respuesta a las necesidades planteadas en los planes de mejora en el marco de los procesos de acreditación. Está enfocado en las carreras establecidas de interés público definidas en el artículo 43 de la LES y se constituye como un programa no competitivo. De esta manera, desde la SPU se pone en marcha la convocatoria de la línea de acción denominada “Proyectos de mejora de la enseñanza” cuyo objetivo es satisfacer la demanda por parte de las universidades de mayor presupuesto para hacer frente a los planes de mejora requeridos como parte del proceso de acreditación de sus carreras. Por lo tanto, las carreras que no habían participado de los procesos de acreditación no se beneficiaron del programa. Al respecto uno de los entrevistados menciona que *“el programa para la calidad, no lo pudimos tomar porque no teníamos carreras acreditadas”* (rector de la universidad nacional 2 del conurbano bonaerense, 2019).

El nombre de este programa especial varía en función de cada una de las carreras que fueron incorporándose al proceso de acreditación. Estos son conocidos como PROMEI I y II (Programa de Mejoramiento de la calidad de la Enseñanza en Ingeniería) para las carreras de Ingeniería que tuvo vigencia desde el 2005 al 2010, el PROMAGRO (Programa de Mejoramiento de la calidad de la Enseñanza en Agronomía) para las carreras de Agronomía que funcionó desde el 2007 al 2009, el PROMFYB (Programa de Mejoramiento de la calidad de la Enseñanza en Farmacia y Bioquímica) para las carreras de Farmacia y Bioquímica que duró desde el 2008 al 2010, el PROMVET (Veterinaria) que inició en el 2009 y finalizó en el 2011, el PROMARQ (Arquitectura) que tuvo lugar desde el 2010 al 2012, el PROMED (Medicina) vigente desde el 2011 al 2014, el PROMOD (Odontología) presente desde el 2011 al 2014, y el PROMFORZ (Ingeniería Forestal, Ingeniería en Recursos Naturales e Ingeniería Zootecnista) cuya vigencia fue desde el 2012 al 2015 (Capelari, 2017, p. 108).

Estos programas financian diferentes dimensiones de las instituciones universitarias, tales como la gestión, actividades interinstitucionales, recursos humanos académicos e infraestructura, equipamiento, y bibliografía. Su objetivo es la promoción de la calidad de la enseñanza tanto en el proceso como en el resultado. Asimismo, y en función de los componentes financiables, esta línea de acción afianza diferentes aspectos claves en las actividades de las universidades, entre ellas, el desarrollo de herramientas de seguimiento de alumnos, la actualización de los diseños curriculares, la formación práctica de los alumnos, los recursos didácticos, la formación docente y el aumento de las dedicaciones exclusivas. Dentro de estos programas, el dispositivo de tutorías fue un componente financiable que tuvo una fuerte aceptación por parte de las universidades, dado que también era exigido en los procesos de acreditación de las carreras (Capelari, 2017).

A este programa se le sumaron otras líneas de acción con el propósito de promover y fortalecer aspectos prioritarios para el desarrollo del país (Broto, 2012). Forman parte de estas iniciativas: el Proyecto de apoyo a la enseñanza, el Plan estratégico de formación de ingenieros, los proyectos interministeriales, y los Proyectos colaborativos con otros actores del sistema educativo. En el caso de la línea de apoyo a la enseñanza, esta consistió en una convocatoria no competitiva que tenía por objetivo apoyar la consolidación de recursos

humanos, fortalecer la investigación y transferencia a partir de las dedicaciones, y favorecer la eficiencia de los recursos a partir de la cooperación dentro del sistema.

Los programas que estuvieron vigentes en el período estudiado se detallan en la tabla N°1.

Tabla N°1: Líneas de apoyo en el Programa de mejoramiento de la Calidad

Líneas de apoyo dentro del PMC	Objeto	Duración período (2003-2015)
Contratos-Programa	Pago de contratos de cargos docentes que luego se consolidarán en el presupuesto.	2005 - 2010
Intercambio entre Universidades Nacionales (INTER-U)	Cooperación e intercambio interinstitucional en el ámbito nacional en carreras de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales: movilidad estudiantil, docente y de personal técnico y de administración, renovación de sistemas de equivalencias y reconocimientos de cursos y actualización de las actividades de docencia, investigación y servicio técnico entre universidades	2008 - 2010
Proyecto de intercambio en Ingeniería con Francia (ARFITEC)	Cooperación e intercambio interinstitucional con Francia en el ámbito de la carrera de ingeniería de grado y posgrado	
Proyecto de Apoyo para el Mejoramiento de la Enseñanza en Primer Año de carreras de grado de Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Económicas e Informática (PACENI)	Mejora de la enseñanza básica y general; mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje y mejora de los índices de retención y rendimiento académico en el primer año	2009 - 2011
Apoyo a las carreras de ciencias sociales (PROSOC)	Mejora en la gestión y seguimiento de alumnos y graduados; capacitación del personal administrativo y técnico; reformulación de estructuras de contenidos y prácticas pedagógicas; apoyo al mejoramiento de la formación práctica; apoyo al Intercambio de docentes, estudiantes y personal técnico; desarrollo y mejoramiento de la formación de los recursos humanos académicos y apoyo al mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, bibliotecas	2008 - 2010
Apoyo a las carreras de ciencias humanas (PROUM)	Ídem anterior	2003-2015
Fortalecimiento de los Doctorados en ciencias sociales (DOCTORAR),	Consolidación de los Doctorados en las áreas de ciencias sociales	2012-2015
Proyecto de Apoyo a las Carreras de Arte (FORMARTE)		

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU

En el año 2015, dentro de la línea de apoyo a la enseñanza, se lanzaron las convocatorias de los siguientes proyectos: el Proyecto de Apoyo a la Movilidad de Estudiantes de Carreras de Grado en ciencias sociales, el Proyecto de Divulgación de las ciencias sociales, el Proyecto Producción Audiovisual con Contenido Científico, y el Proyecto de Apoyo al Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para la

atención de necesidades de personas con discapacidad en el ámbito de la Enseñanza Universitaria. Además, en el mismo año, se implementó el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de las Editoriales Universitarias Argentinas.

En este marco, el plan Estratégico de Formación de Ingenieros (PEFI), desarrollado entre los años 2012 y 2016, tuvo por objeto mejorar el indicador de graduados y consolidar los perfiles de formación en torno al desarrollo territorial sostenible con impacto social. Este proyecto se pensó con el objetivo de fomentar la inclusión y la internacionalización de las carreras de ingeniería. Los primeros proyectos financiados fueron: el Proyecto de Mejoramiento de los Doctorados en Ingeniería (DOCTORAR INGENIERÍA) en universidades públicas y privadas, el Proyecto de Mejoramiento de los Doctorados en Agronomía, la creación de Unidades Productivas de Innovación Agropecuaria y Agregados de Valor (AGROVALOR I), y el Premio Rally Latinoamericano de la Innovación de Ingeniería en el 2014.

En el año 2015 se implementaron el Proyecto Estímulo a la Graduación de Estudiantes de Carreras de Ingeniería (Delta G), y el Proyecto Estímulo a la Graduación y Pasantías YPF (cofinanciado con la empresa y Fundación YPF) cuya convocatoria se dirigió a universidades de gestión estatal y privada. Además, se lanzó el Premio Rally Latinoamericano de la Innovación de Ingeniería 2015 (que fue asignado a la Universidad Nacional General Sarmiento), el proyecto “La empresa informática y electrónica va a la universidad” (en conjunto con el Ministerio de Industria, el Ministerio de Planificación Federal, la Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Educación), y otros proyectos para la formación de recursos humanos y desarrollos tecnológicos a través de alianzas con la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial (SPEI).

Las líneas de acción denominadas proyectos interministeriales y proyectos colaborativos, desarrollados en conjunto con otros actores del Sistema Educativo, representaron iniciativas de menor envergadura en términos de financiamiento. Entre los actores que participaron en los proyectos interministeriales aparecen el Ministerio de Salud de la Nación, el Ministerio de Turismo de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y por parte del sistema educativo, se encontraban la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Comisión

Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).

3.2.1.2 Programas de Becas

El Programa Nacional de Becas Universitarias (PNBU) comenzó en el año 1996 y continuó en el período analizado. Según el Anuario Estadístico Universitario del 2005, esta iniciativa “se integra en un conjunto de programas que buscan profundizar los procesos de democratización teniendo como objetivo la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior” (SPU, 2005, p. 234). A su vez, el Programa de Becas Bicentenario (PNBB) tiene su origen en el año 2008 y nace con el propósito específico de atender a los estudiantes de carreras prioritarias de orden estratégico dentro de las ciencias básicas y aplicadas.

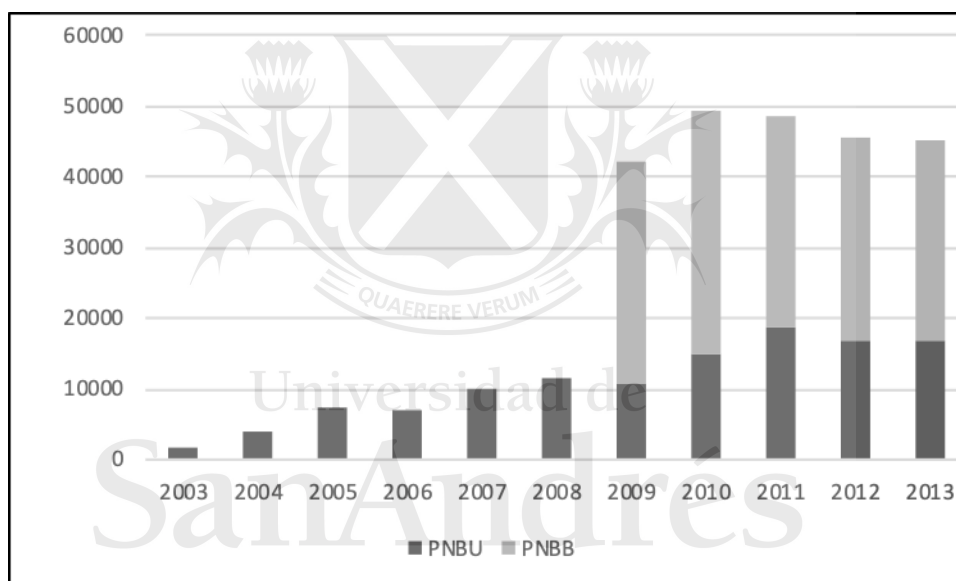
El Programa Nacional de Becas Tics (PNBTics), que también comienza a implementarse en el año 2008, aparece como una línea de acción destinada a promover el ingreso a carreras del área de la Tecnología de la Comunicación y la Información. Si bien estas propuestas tuvieron diferentes objetivos específicos, comparten el propósito de acompañar a los estudiantes de menores recursos económicos. En este sentido, tanto en el PNBU como en sus derivados (PNBB y PNBTics) el beneficiario de este programa debe poseer ciertos límites en los niveles de ingresos familiares.

Entre sus objetivos, este programa señala que está destinado a “incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos” (Anuario Estadístico Universitario, 2008, p.208). Además del requisito de los ingresos familiares, los programas incluyen cumplir con ciertos requisitos académicos, tales como haber aprobado al menos el 50% de las materias de su plan de estudios (y va evolucionando según la cantidad de años de inscriptos en el programa y los años de duración de la carrera) y, a partir de segundo año y hasta completar la carrera, tener aprobadas como mínimo dos materias correspondientes al año anterior (Cerezo, 2018).

En cuanto a la cantidad de becarios, a partir del año 2003, se observa un crecimiento significativo en la cantidad de becas universitarias otorgadas y, en consecuencia, en la asignación de recursos a estos programas. Al respecto, se sostiene que el sistema universitario argentino no poseía una política de becas, pero que en los noventa aparece un

programa con criterios objetivos, tales como la situación económica y el rendimiento académico (De Bello, 2012). En el marco de este programa, los estudiantes beneficiarios perciben un determinado monto de dinero dividido en diez cuotas mensuales distribuidas en un año (este varía de acuerdo al tipo de beca de que se trate). Al principio, los montos establecidos eran poco significativos, no obstante, a partir del año 2003, se evidenció un crecimiento gradual (Del Bello, 2012). En este sentido, Marquina y Chiroleu (2015) señalan que, si bien las becas no cubren el costo de oportunidad (por su dedicación al estudio) alcanzan para la manutención de los estudiantes.

Gráfico N°1: Cantidad Becas asignadas entre el 2003 y 2013 según tipo de programa PNBU o PNBB



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos Universitarios de la SPU

En el gráfico 1 se puede observar un salto en la cantidad de becas otorgadas a partir del año 2009 como resultado de la implementación efectiva del PNBB. Según los anuarios de estadísticas universitarias, a partir del año 2009 y hasta el 2013, se verifica que, en promedio, más del 65% de los beneficiarios de becas estudiantiles corresponden al PNBB, y de estos estudiantes el 70% corresponden a carreras de grado. En este sentido, podría decirse que hay cierta jerarquización de las carreras que se promovieron en este programa. Por otra parte, los beneficiarios del PNBU reciben montos menores. Al respecto, cabe mencionar que, en estas becas, se prioriza a los estudiantes que se encuentran más

avanzados en sus carreras, otorgándoles un monto mayor a quienes están más próximos a graduarse en detrimento de los que ingresan.

3.2.1.3 Programas de vinculación con la Enseñanza Media

En el año 2003 se lanza la convocatoria de una experiencia piloto del Programa de Apoyo a la Articulación Universidad Escuela Media y Polimodal destinada a las escuelas de gestión estatal. Se trata de un programa no competitivo cuyo objetivo principal es trabajar conjuntamente entre ambos niveles para facilitar el pasaje de los jóvenes del nivel secundario hacia el nivel superior. Este se propone atender las dificultades que se presentan en este pasaje y los “problemas compartidos” por ambos niveles educativos, dado que esta etapa pone de manifiesto “desigualdades y asimetrías sociales y culturales” (Anuario Estadístico Universitario, 2005, p. 259).

En la convocatoria del 2003 participaron más de 600 escuelas pertenecientes a 11 provincias, y en la lanzada en los años 2004-2005, se alcanzó a 31 universidades y 2.000 escuelas. Para poder formar parte de este programa, las escuelas debían ser de gestión estatal y estar localizadas en cualquiera de las provincias en que se desarrollaba esta iniciativa. En la mayoría de los casos, los proyectos se orientaron hacia el fortalecimiento de acciones pedagógico-didácticas con docentes universitarios y secundarios y en la producción de materiales con guías prácticas para diferentes carreras. Asimismo, los estudiantes recibieron información sobre cuestiones que hacen a la vida universitaria.

En esta línea de acción, además del Programa de Articulación con la Enseñanza Media, se desarrolló el Programa Apoyo al último año del nivel medio/polimodal para la articulación con el nivel superior. El objetivo de esta propuesta es formar a los jóvenes del último año de la educación secundaria de escuelas estatales en competencias básicas necesarias para la vida universitaria a través de un taller de treinta y seis horas. Este programa comenzó en el año 2004 y duró hasta el 2006. Luego, en el año 2005, esta iniciativa incorporó a los adultos y al nivel superior no universitario.

En el año 2005 participaron 40.000 estudiantes, de los cuales el 69% eran mujeres. Y, según los datos del Anuario de Estadísticas Universitarias del 2005 sobre el nivel educativo de los padres, estos señalan que del total de estudiantes que asistieron al taller, en el 19% de los casos, sus padres nunca asistieron a la escuela o tenían la primaria incompleta, en el

44%, estos tenían la primaria completa y la secundaria incompleta, en el 22% contaban con el nivel secundario completo pero con el superior incompleto, y en el 9%, los padres habían completado el nivel superior. Estos datos surgen de la instancia de monitoreo y evaluación que suponía el programa.

El financiamiento de la convocatoria 2005 consistía en el otorgamiento de fondos en dos instancias, y dependía de si el proyecto tenía un alcance provincial, o si sólo involucraba a la universidad, en cuyo caso, el monto financiado era menor. En este sentido, en términos de financiamiento, se observa que el programa tuvo una relativa relevancia en los años en que se implementó, dado que en ese momento el mayor porcentaje de inversión estaba destinado a conceptos referidos a acuerdos salariales (superaban el 65% de la inversión). Además, estos programas no alcanzan continuidad debido a los cambios llevados a cabo por las diferentes gestiones (Araujo, 2009).

3.2.1.4 Programa de Voluntariado Universitario

Con el objetivo de profundizar la vinculación del sistema universitario con la comunidad e incentivar el compromiso social de los estudiantes de nivel superior, comienza a implementarse en el año 2006 el programa de voluntariado. Este busca integrar a la formación disciplinar la participación de los estudiantes en acciones comunitarias y sociales. Además, tiene por propósitos específicos promover la participación voluntaria en proyectos sociales orientados a mejorar la calidad de vida de la población y estimular el desarrollo local en donde la universidad está inserta. En cada una de las instituciones que fueron seleccionadas para el financiamiento, esta iniciativa adoptó diversas formas. Según Mato (2015), cuando se les consultaba a los responsables de estos proyectos, ellos los definían en términos de “Extensión universitaria”, “Investigación-acción”, “Aprendizaje servicio”, “Diálogo de saberes”, “Voluntariado”, y/o “Responsabilidad social universitaria”.

En los años de implementación de este programa se realizaron convocatorias en todas las universidades para participar presentando sus proyectos de voluntariado. Luego, estas propuestas eran evaluadas y se definían aquellos que habían resultado aprobados para su financiamiento. El programa de voluntariado se extendió hasta el final del año 2015. En el caso de las dos universidades cuyos referentes fueron entrevistados, estas dan cuenta de

haberse beneficiado con este programa. Ellos subrayan el carácter territorial y el vínculo con la comunidad que estas instituciones promueven desde sus orígenes. En este sentido, reconocen haber utilizado el programa de voluntariado como apoyo a los trabajos socio-comunitarios que se proponen dentro del currículo en una de las universidades, y en la otra, como actividades de extensión.

3.2.1.5 Programas de apoyo a las políticas de bienestar universitario

Este programa comienza a tener vigencia en el año 2003 y, de acuerdo con los datos de los anuarios estadísticos de la universidad publicados por la SPU, continúa con registros de actividad hasta el año 2007. Su objetivo era ofrecer apoyo a los estudiantes desde un área determinada y promover el bienestar estudiantil en las universidades. Además, entre sus objetivos específicos se señala la contribución al desarrollo de estrategias de retención y permanencia de los estudiantes.

A partir de la creación de este programa se generó la RedBien, una iniciativa del CIN que propone la articulación de los diferentes proyectos de bienestar universitario de las universidades participantes. Además, esta red constituye un espacio donde se comparten experiencias con el objetivo de lograr un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles. Otros ejes temáticos de la red incluyen el deporte, la discapacidad (en términos de la disminución de barreras para la participación efectiva en la educación superior), y la salud y seguridad en las universidades.

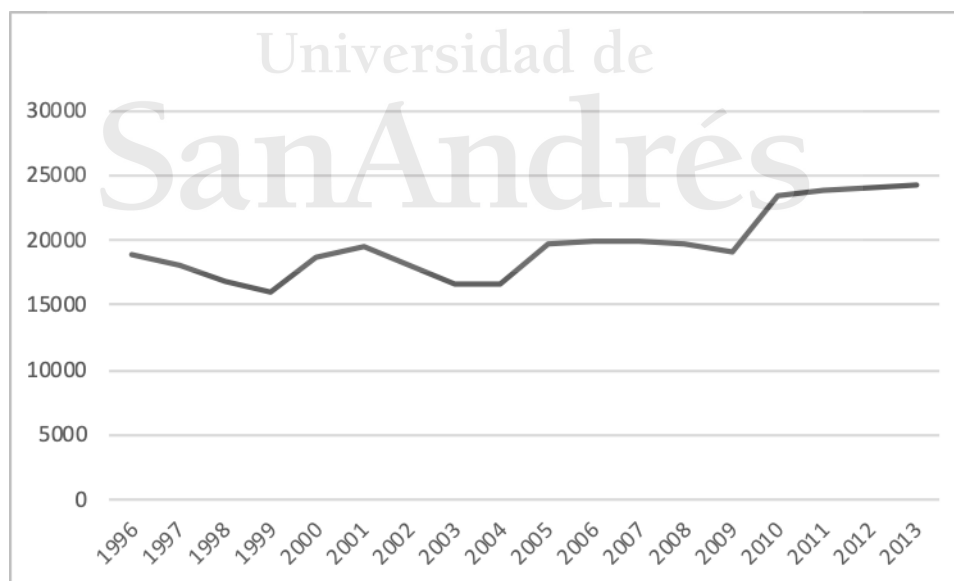
3.2.1.6 Programa de Incentivo a Docentes Investigadores

El programa de incentivos tiene como propósito principal la promoción de la investigación en las universidades y, entre sus objetivos específicos, se menciona la contribución a la mejora de la calidad de los graduados. Este propósito puede advertirse en los considerandos del Decreto Ley que lo pone en marcha (Decreto 2427/93). Esta iniciativa comienza a financiarse a partir del año 1994 y mantiene su continuidad durante el período 2003-2015. A través de este programa, se asigna un monto en pesos a cada docente al que la Comisión Nacional de Categorización (CNC) le apruebe su solicitud de categorización como investigador, pudiendo obtener la categoría A, B, C o D (que mantendrá por un período de seis años).

En el año 2003 se modifica el reglamento (se eliminan algunos requisitos), lo que permite el acceso de una mayor cantidad de docentes universitarios al programa otorgando reconocimiento a los diferentes trayectos. Posteriormente, en el año 2008 y en el 2014, se realizan nuevas modificaciones a la normativa que buscan flexibilizar e incorporar a jóvenes investigadores. Asimismo, en el 2014, se habilita una nueva iniciativa denominada Proyectos de Desarrollo Tecnológico y/o Social (PDTs).

Para Sarthou (2016), la estructura de funcionamiento de este programa tiene “un alto nivel de estandarización y transparencia con una sólida formalización de sus normas” (p. 89). Asimismo, en el período estudiado, la autora señala que el programa se encuentra en una segunda etapa donde se consolida en forma definitiva. En cuanto a su funcionamiento, esta iniciativa prevé que, para acceder a cualquiera de las categorías de investigador, el postulante debe presentar una serie de antecedentes que serán evaluados por la comisión (evaluación *ex ante*). De esta manera, el ingreso al programa se constituye en una recompensa por el trabajo hecho más que en un incentivo (p.105).

Gráfico N°2: Evolución de los docentes dentro del Programa de incentivo entre los años 1996 y 2013



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la SPU

En el gráfico N°2 puede verse la evolución del número de docentes dentro del programa durante casi dos décadas. En este se observa una recuperación en el año 2005 respecto de la caída en el período 2001- 2004, manteniéndose estable hasta el 2009, e incrementándose en el 2010. Los datos indican que, desde el año 2005 al 2013, el programa aumenta en un 22% el número de docentes categorizados en el programa de incentivos. Luego, si miramos dentro del sistema (y de acuerdo con la información de los anuarios de la SPU), en el año 2012, puede verse que el 80% de los docentes categorizados en el programa corresponden a quince universidades nacionales: Buenos Aires, La Plata, Córdoba, Tucumán, Rosario, Cuyo, Litoral, Río Cuarto, Mar del Plata, Sur, San Luis, San Juan, Comahue, Centro de la PBA y Tecnológica Nacional. Al respecto, las seis primeras instituciones acumulan el 50% de los investigadores categorizados. Asimismo, el 87% de los docentes categorizados en las dos categorías más altas corresponden a las mismas universidades, donde más del 55% se encuentra en las cuatro primeras (SPU, 2013).

3.3 Otras políticas estratégicas

3.3.1 Infraestructura

En el año 2005, en el área de infraestructura, se firmó un convenio en el que el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Educación junto a las universidades acordaron invertir en esta área. El objetivo del acuerdo fue poner en marcha un Programa Nacional de Infraestructura para obras que atiendan los problemas que tenían las universidades como consecuencia del deterioro causado por la falta de inversión en esta dimensión en años anteriores (SPU, Anuario 2007). Más tarde, se agregaron otros propósitos o líneas de trabajo al tema de infraestructura que se tradujeron en programas no competitivos. Sin embargo, y de acuerdo a lo indicado por los entrevistados, este programa requería que los terrenos donde se efectuarían las obras de infraestructura (para el caso de construcción de nuevos edificios), debían figurar a nombre de las universidades. En el caso de las universidades cuyos referentes fueron entrevistados, al tratarse de instituciones de reciente creación, estas no contaban con esa condición y no pudieron beneficiarse del programa y, por lo tanto, tuvieron que echar mano a otras estrategias para poder atender este punto. Al respecto, el entrevistado de la universidad nacional 1 indicó que *“el componente de infraestructura se construyó haciendo ahorros el primer año. Para ingresar al presupuesto de infraestructura, había que tener el dominio del terreno. Nosotros lo*

tuvimos en el 2015 y nos agarró el cambio de gobierno.” (rector de universidad nacional 1 del conurbano bonaerense, 2019).

Entre los nuevos programas que surgieron en el área de infraestructura se encuentran aquellos sobre seguridad edilicia, financiado a través del Programa de Seguridad creado en el 2006, y el de acceso a personas con Discapacidad, mediante el Programa de Accesibilidad en las Universidades Nacionales creado en el año 2010. Ambos programas continuaron hasta el 2015 cuando se realizaron nuevas licitaciones. Además de estas iniciativas, dentro del área del Sistema de Información Universitaria (SIU), se desarrolló el módulo Querandíes. Se trata de un *software* específico para que las universidades ingresen y actualicen información detallada sobre el estado de sus inmuebles.

En el marco de los programas orientados a la infraestructura, otra de las líneas de acción estaba vinculada con obras más específicas a demanda de las universidades. Estas atendían a puestas en valor, remodelación por temas de acreditación de carreras, y reparaciones a problemas causados por cuestiones climáticas, entre otras. Se podría decir que el financiamiento de obras de infraestructura edilicia de las universidades tuvo un lugar estratégico en la política para el sector que intentaba subsanar el deterioro producido en las décadas previas al periodo 2003-2015 causado por falta de mantenimiento e inversión o por el incremento de la matrícula y, por lo tanto, era necesario atender estos aspectos. No obstante, este rubro no aparece reflejado en su totalidad en las asignaciones especiales del presupuesto del Ministerio de Educación, y esto se debe a que gran parte de la inversión destinada a infraestructura provino de fondos del Ministerio de Planificación Federal y del crédito externo.

3.3.2 Nuevas universidades

El período 2003-2015 estuvo caracterizado por una política expansionista del sistema universitario. Esta se reflejó en la creación de nuevas universidades tanto públicas como privadas. La literatura sobre el tema señala que esta ampliación no se produjo bajo un programa estratégico de expansión, sino que fue el resultado de procesos de negociación política particular ligados al reforzamiento del poder territorial (Acinelli y Macri, 2015; Chiroleu y Marquina, 2012). Al respecto, uno de entrevistados afirma que *“la creación de la universidad fue promovida por el intendente y quedó suspendida en el gobierno anterior*

para finalmente aprobarse en el 2009. Desde el principio estuvimos apoyados por este, aunque ahora las relaciones ya nos son las mismas” (rector de universidad nacional 2 del conurbano bonaerense, 2019).

Las características distintivas de estas nuevas universidades dan cuenta de que la política promovida para el sector universitario en aquel momento sostiene una relación entre la universidad y la sociedad ligada a la responsabilidad de las instituciones a contribuir a reducir las desigualdades en el plano social. Es decir, una relación en donde predomina el lazo con la comunidad que se puede evidenciar en sus estatutos de creación, en donde todas ellas presentan objetivos ligados al desarrollo local. Este elemento característico (distintivo) del proceso de creación de estas nuevas universidades (Acinelli y Macri, 2015) también pudo observarse en el relato de los entrevistados, quienes señalaron la importancia de este objetivo como parte de la formación de los estudiantes. En este sentido, uno de ellos señala que *“los estudiantes tienen que cumplir horas de trabajo comunitario como parte de la curricula en todas las carreras que se dictan en la universidad”* (rector de la universidad nacional 1 del conurbano bonaerense, 2019). Por su parte, el entrevistado de la universidad 2 resalta que *“Hay alumnos que no hubieran podido estudiar nunca sin la universidad cerca de la casa. Generalmente son alumnos de bajos recursos. De hecho, la universidad ha implementado un sistema de becas donde el 2% del presupuesto se destinan a becas que es una política de la universidad”* (rector de la universidad nacional 2 del conurbano bonaerense, 2019).

Otra característica particular de las universidades nuevas es la incorporación de estudiantes denominados como primeras generaciones de universitarios. Se trata de estudiantes cuyos padres no han accedido a este nivel y, por lo tanto, al ingresar a la universidad, se convierten en la primera generación de universitarios en sus familias (los primeros en acceder a ese nivel educativo). Este rasgo característico que comparten las nuevas universidades del conurbano también es señalado en las entrevistas. Al respecto, uno de los entrevistados expresa: *“te puedo afirmar que en el primer año el 80 % de los ingresantes eran primeras generaciones de universitarios en sus familias. Ahora con la universidad ya más consolidada esa participación se va modificando. La gente le va tomando confianza a la institución”* (rector de la universidad nacional 1 del conurbano bonaerense, 2019). En el mismo sentido, y sobre el perfil de los estudiantes, el entrevistado

de la universidad 2 señala que *“la primera camada la edad promedio era de 34 años, altísima y ahora no supera los 21 años, en menos de 10 años [de surgimiento]. La primer camada era largamente proveniente de escuelas públicas hoy más del 50 % acceden de escuelas privadas, casi el 60 te diría”* (rector de la universidad nacional 2 del conurbano bonaerense, 2019).

En cuanto a la participación en los programas puestos en marcha en el período 2003-2015, se evidencia cierta dependencia de estas universidades en relación con los programas financiados. En este sentido, los rectores señalan que *“Algunos se reciclaron y otros se perdieron. El que más lamento yo es el de retención. Teníamos un trabajo fuerte en el ingreso durante todo el año, ahora lo cambiamos”* y agrega que *“lo que me decían los Rectores más viejos, no te metas en programas que con el tiempo los vas a tener que financiar vos. Entonces no me metí en algunos. El problema de los programas es la sostenibilidad en el tiempo [...] no basta con ponerlo a la calle sino hay que hacerle un seguimiento y darle sostenibilidad”* (rector de la universidad nacional 1 del conurbano bonaerense, 2019).

3.3.3 Salarios

Durante el período estudiado, la política salarial docente y no docente también ha sido una línea de acción estratégica por parte del Estado. Esta se materializó a través de la asignación de fondos del presupuesto nacional a las universidades para el pago de haberes. Efectivamente, a partir del año 2004, se restablecieron las paritarias que permitieron comenzar a recomponer los depreciados salarios de los docentes y no docentes universitarios (congelados desde 1998). Esta recomposición no solo se orientó a incrementar los salarios, sino también los montos del escalafón a través de su reestructuración. Además, se corrigieron las relaciones entre las categorías. De este modo, la relación entre la máxima categoría docente y la inicial llegó a 1,52 en el año 2011 (Broto, 2012)

Además de los aumentos salariales, se implementaron programas de capacitación y regímenes especiales de jubilación universitaria, se regularizó la situación de docentes que se desempeñaban *ad honorem*, se estableció un régimen de unificación de cargos de designación exclusiva para aquellos que poseían dos categorías semi-exclusivas en una

misma institución, y se determinó el pago por poseer títulos de magister o doctor (Broto, 2012).

En cuanto a los salarios no docentes, además de los aumentos salariales, se acordó un nuevo convenio colectivo de trabajo que establece pagos adicionales por antigüedad, título (de posgrado, grado, pregrado y secundario), y permanencia en el cargo, entre otros. En el período 2003-2010, del total del presupuesto destinado al sector, el 84% se destinó al pago de ítems salariales (Broto, 2012).

Comentarios finales

A lo largo del capítulo se describieron las diferentes líneas de políticas llevadas adelante en el período estudiado. En primer lugar, estas dan cuenta del objetivo de inclusión en el nivel superior que los gobiernos tanto de Néstor Kirchner como el de su esposa, Cristina Fernández, se propusieron como parte de sus gestiones. En este sentido, las diferentes políticas implementadas a través de programas a lo largo de estos gobiernos tienen, efectivamente, el propósito de contribuir al logro de una política de inclusión para el sector universitario. Además, la política salarial, la inversión en infraestructura y la expansión del sistema a través de la creación de nuevas universidades, contribuyeron a este mismo fin inclusivo.

En el gobierno de Néstor Kirchner, se dio continuidad y fortalecimiento al programa de incentivo a docentes investigadores y el de becas creados por gobiernos anteriores. Ambos proyectos alcanzaron la consolidación como política pública para el sector durante esos años. En esta misma línea, la recomposición salarial iniciada en el año 2003 resultó un componente vital y prioritario en la agenda del sector en estos gobiernos.

En cuanto al programa de incentivos, resulta llamativo que el 80% de los docentes categorizados en el programa corresponden a quince universidades nacionales y que, además, en ellas está contenido el 87% de los docentes categorizados en las dos categorías más altas. Esto evidencia la disparidad de los recursos docentes con que cuenta cada una de las instituciones del sistema universitario público.

Luego, con la llegada de Cristina Fernández de Kirchner al gobierno, comienza una nueva etapa signada por la ampliación y creación de diversos programas a modo de “efecto regadera” (Susasnábar y Rovelli, 2012, p.67). Por ejemplo, la creación del Programa de Mejoramiento de la calidad en sus diferentes líneas (que atiende a las carreras prioritarias)

manifiesta la característica particular, de tener en cuenta diferentes aspectos de las universidades, lo que le otorga un criterio de atención más integral sobre las necesidades de las instituciones. Esto puede deberse a que este tipo de programas surgen como respuesta a las necesidades planteadas en los planes de mejora en el marco de los procesos de acreditación y, por lo tanto, atienden distintas dimensiones que abarcan los recursos humanos, la gestión, el seguimiento de los estudiantes, y la formación docente, entre otros. Además, estos planes de mejora son elaborados por las propias instituciones en el marco de sus objetivos institucionales. En este sentido, el programa de Mejoramiento a la Calidad atiende, casi exclusivamente, a las carreras prioritarias, vinculadas en mayor medida con las ciencias aplicadas.

Otros de los programas descritos atienden aspectos importantes en cuanto al acceso y la permanencia de los estudiantes, como en el caso del programa de vinculación con la enseñanza media y el programa de bienestar estudiantil, pero que no tienen relevancia en términos de financiamiento y tampoco continuidad en este período estudiado. No obstante, existen otras líneas de acción que se destacaron (por su alto componente de financiamiento), tales como las destinadas a las becas. A partir del año 2009, con la aparición de las líneas de Becas Bicentenario y Becas Tics se observa que hay un salto cuantitativo en términos de financiamiento, y cualitativo en función de los beneficiarios a los que estas se dirigen (carreras prioritarias). Estas becas, si bien mantienen la condición de que los destinatarios pertenezcan a familias de bajos ingresos, también enumeran requisitos académicos que se deben cumplir para su sostenimiento.

Estas políticas evidencian haber dado un alivio a las universidades en las diferentes dimensiones que atendieron en función del detrimento que estas venían padeciendo como resultado del detrimento del presupuesto en períodos anteriores de gobierno. Sin embargo, la discontinuidad de algunos programas y la incertidumbre sobre la sostenibilidad de otros, ha dificultado las posibilidades de las instituciones de beneficiarse de ellos. Por lo tanto, se constata que la asignación de presupuesto a las universidades públicas condiciona fuertemente el funcionamiento de estas.

CAPÍTULO 4

EJECUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA

Una vez identificadas las políticas educativas orientadas al nivel superior que recibieron financiamiento por parte del gobierno en el periodo 2003-2015, nos resta analizar la participación de cada una de estas en el presupuesto. Es decir, cómo se distribuyó la inversión en cada una de las líneas de acción propuestas desde la SPU para el conjunto de universidades públicas argentinas. En este sentido, el objetivo de este capítulo es describir la evolución de la ejecución presupuestaria que tuvo lugar en las universidades públicas en el período 2003-2015 y, en particular, las asignaciones destinadas a las líneas estratégicas de políticas llevadas adelante para el sector incluidas en los “recursos adicionales” de estas ejecuciones. Se espera poder entender cómo fue esta evolución y cómo se distribuyó el presupuesto en los distintos ítems o programas correspondientes a las asignaciones especiales. Para entender el presupuesto asignado, es preciso repasar las formas en que se realiza la asignación de fondos públicos a las universidades en nuestro país.

4.1 La asignación de fondos públicos a las universidades argentinas

La asignación del presupuesto a las universidades puede realizarse de diferentes formas. A nivel regional, el modo de asignación más utilizado (en Latinoamérica) es el denominado [fondo] histórico consolidado. Esto significa que los fondos asignados son el resultado de procesos de negociación que, históricamente, llevaron adelante cada una de las instituciones con los respectivos gobiernos. Al respecto, Del Bello (2012) señala que:

El presupuesto negociado resulta de la capacidad de negociación de cada institución universitaria, que se basa en las relaciones que las autoridades universitarias establecen con el poder político nacional y provincial en cada momento histórico. Gobernadores provinciales y legisladores nacionales oriundos de las provincias donde están localizadas las universidades gestionan mayores recursos ante el PEN⁸. A su vez, la adscripción política partidaria de los rectores también incide en el proceso de negociación. (p. 68)

Este fondo está basado en registros históricos de asignación y se construye sobre la base de las relaciones entre los rectores de las universidades públicas y el Poder Ejecutivo Nacional. Este constituye el “piso” desde cual se parte para determinar la asignación de

⁸ La sigla corresponde a Poder Ejecutivo Nacional.

presupuesto correspondiente a cada institución. En Argentina, este modo de asignación se ha mantenido a lo largo de la historia, aunque en los últimos años ha comenzado a convivir con otros mecanismos de distribución. De acuerdo con García de Fanelli (2005), estos nuevos dispositivos constituyen instrumentos de asignación secundaria, entre los cuales se encuentran las fórmulas y los contratos, o contratos programa. Estos mecanismos de asignación fueron los primeros que se implementaron en Argentina como complemento al modelo histórico negociado.

En cuanto a las políticas de financiamiento destinadas a las universidades públicas en el período 2003-2015, diversos autores reconocen el incremento presupuestario que las universidades nacionales argentinas obtuvieron durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Marquina, 2012; Chiroleu, 2014; García de Fanelli, 2008; Del Bello, 2012).

En efecto, Del Bello (2012) sostiene que, a partir del año 2003, se verifica un crecimiento gradual del presupuesto universitario, que alcanzó a representar el 0,96% del PBI y mostró valores comparables a países tales como Italia y Rusia. Este escenario favorable para el nivel superior ayuda a recomponer la situación crítica de financiamiento del sector que había tenido lugar en los años previos al 2003 y, por lo tanto, mejoró la relación entre el Estado y las universidades. Al respecto, Marquina (2012) afirma que la relación entre el Estado y las Universidades dio un giro positivo sin conflictos en los gobiernos Kirchner.

4.1.1 Fórmulas y contratos como parte de la política de asignación de recursos

Una de las formas para llevar a cabo la asignación de fondos a las universidades es el uso de fórmulas. Como se mencionó anteriormente, en Argentina, se denomina mecanismos de asignación complementaria o secundaria a la asignación mediante fondos históricos consolidados. Se trata de un modelo de cálculo para el cual se toman en cuenta indicadores de insumo, proceso o producto, o una combinación de estos, y posee algunas ventajas respecto al modelo de asignación de fondos por negociación histórica. Una de ellas es el hecho de que todas las universidades tienen reglas claras y uniformes respecto de cómo se distribuirá el presupuesto, lo que les ofrece mayor transparencia, previsibilidad y planificación (García de Fanelli, 2005). Además, según García de Fanelli (2012), esto

contribuye al logro de la equidad dentro del sistema ya que mitiga la influencia y la capacidad de negociación de cada una de las instituciones.

Para calcular la asignación presupuestaria a partir de esta modalidad, se definen los indicadores que se tomarán en cuenta y la ponderación que se le dará a cada uno para, luego, calcular el porcentaje correspondiente a cada institución. Las fórmulas más sencillas son aquellas que se basan en indicadores de insumo (cantidad de alumnos o docentes, y personal administrativo), y las más complejas incluyen indicadores de producto (tasa de escolarización, abandono, repitencia, y mejora en el aprendizaje) y de resultado, tales como cantidad de graduados. Este último suele tener un peso relativo en estas fórmulas, dado que existe una baja tasa de graduación en las universidades que equivale a un 20% por cohorte en el período de duración (teórica) de las carreras (Del Bello, 2012).

En Argentina, el primer modelo mediante fórmulas fue propuesto por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el marco de la Ley de Educación Superior del año 1995 que habilitaba a incorporar mecanismos de asignación basados en indicadores de eficiencia⁹ (Del Bello, 2012). Este modelo incorporaba indicadores de cantidad de estudiantes ponderados por el grado de experimentalidad de las carreras y la relación docente/alumno según tipo de carrera. Luego, en el año 2003, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) elaboró otro modelo de asignación cuyo objetivo era modificar la estructura del gasto en 3:1, es decir, tres cuartas partes para salario y una para otros gastos.

En este marco, a partir de un acuerdo entre ambos organismos, se estableció un modelo alternando las propuestas de la SPU y del CIN compuesto de la siguiente manera: 50% bajo pautas SPU, 45% sobre el modelo CIN y 5% para ciencia y tecnología (Del Bello, 2012). Este modelo de pautas solo se aplica a los incrementos presupuestarios, y no al total del presupuesto por universidad, el cual sigue manteniendo el “piso histórico” como forma de asignación preponderante. El monto que surge de la aplicación de la fórmula adoptada se transfiere a las universidades para que éstas los distribuyan conforme a sus propios objetivos.

⁹ Con la modificatoria de la ley 254521 Ley de Educación superior del año 2015, Ley N° 27204 Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación, ese artículo fue eliminado.

Otro mecanismo de asignación secundaria utilizado es aquel llevado a cabo mediante los contratos programa. Estos son acuerdos entre el gobierno y las universidades en donde ambos se comprometen a cumplir determinadas acciones específicas que allí se inscriben. Es decir, el gobierno se compromete a asignar un monto específico de dinero, y la universidad al cumplimiento de objetivos fijados de común acuerdo.

En algunos casos, los contratos incluyen el compromiso por parte de la universidad de aportar una parte menor de financiamiento. Estos contratos, o contratos programa, pueden ser competitivos o no competitivos. En el primer caso, los postulantes son evaluados de acuerdo a criterios de calidad y el o los beneficiarios seleccionados (en este caso las universidades) obtienen el financiamiento. En el caso de los programas no competitivos, se proponen convocatorias para la asignación de fondos según objetivos particulares, como en el caso del programa de Mejoramiento de la Calidad. Este programa está destinado a atender las necesidades planteadas en los planes de mejoras elaborados por las carreras prioritarias que pasaron por procesos de acreditación.

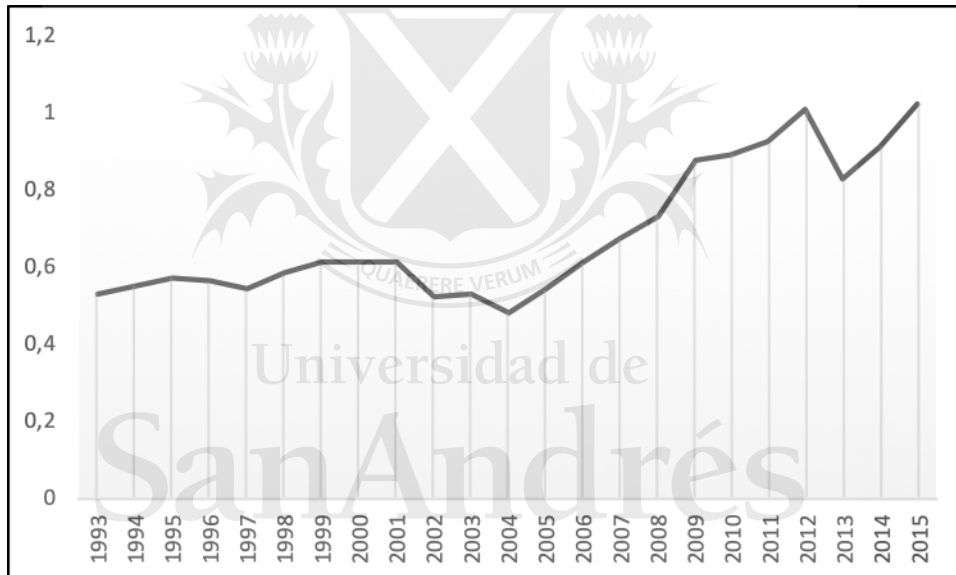
Estos instrumentos promueven cambios tendientes a la mejora de la calidad ofreciendo una “recompensa” monetaria a través de la utilización de indicadores que persiguen fines específicos (García de Fanelli, 2005). De esta manera, se ejerce el “control a distancia” por parte del Estado hacia estas instituciones. En el caso argentino, los fondos para la ejecución de programas y acciones específicas están dentro de las denominadas “asignaciones especiales”. En ellas están comprendidos todos los programas y líneas estratégicas de política de financiamiento para el sector llevadas a cabo en el período 2003-2015.

Las asignaciones que analizaremos a continuación no incluyen las inversiones realizadas por el Ministerio de Planificación Federal a través del programa de infraestructura (que se describió en el capítulo anterior) ya que nos centraremos en los fondos provenientes del Ministerio de Educación. Según Del Bello (2012), esta inversión constituye una experiencia única en nuestro país en los últimos cincuenta años. En este marco, en el 2012, se habían comprometido \$748.684.035,35 en contratos con las diferentes universidades para obras de infraestructura, cifra que, en valores absolutos, corresponde al 35% del presupuesto ejecutado en el año 2012.

4.2 La ejecución presupuestaria y las asignaciones especiales entre el 2003 y 2015

En este apartado se analizan las ejecuciones presupuestarias con una mirada particular puesta en las asignaciones especiales en donde están contenidos cada uno de los programas descriptos en el capítulo 3. Además, se incorporan fondos destinados a la política salarial, infraestructura y nuevas universidades. Por lo tanto, indagamos cuál es la participación de cada ítem y/o programa en estas asignaciones año a año y, para poder comparar la variación de las ejecuciones presupuestarias del período estudiado, en el gráfico 4 se presenta la evolución de estas desde el año 1993 al 2015.

Gráfico N° 3: Evolución de la participación porcentual del presupuesto ejecutado a las universidades sobre el PBI 1993-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos universitarios de la SPU.

En el gráfico N°3 puede observarse el incremento ocurrido en el período que va desde el 2005 al 2015 comparado con años anteriores. En este puede verse el efecto que la crisis del 2001 tuvo también sobre las universidades públicas argentinas. Este se evidenció, por un lado, en la caída del presupuesto destinado al sector, y por el otro, en los retrasos de los pagos del Tesoro Nacional a las universidades. No obstante, a partir del año 2003, comienza una recuperación en el marco de un proceso de reactivación económica que llega hasta el 2012. Durante ese período, el PBI creció alcanzando tasas muy elevadas, existía un alto nivel de recaudación impositiva, se activó el empleo y los salarios se incrementaron.

Este contexto económico favorable permitió que la inversión en educación se implemente como política de gobierno. Esto se materializa en la Ley de Financiamiento Educativo, que como se mencionó, establece el compromiso de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma gradual, hasta alcanzar el 6% del PBI (Broto, 2012).

Para poder ver en detalle este incremento del presupuesto en el período estudiado, en el Cuadro N° 1 se presenta la ejecución presupuestaria total y la de los recursos adicionales en pesos constantes asignados desde el año 2004 al 2013.

Cuadro N° 1: Ejecución presupuestaria de las UUNN en el período 2003-2014.

Año	Ejecución total	Recursos Adicionales (RRAA)	% de RRAA sobre total ejecutado
2004	\$ 16.852.083.449,0	\$ 2.251.826.790,7	13,4*
2005	\$ 10.479.151.834,7	\$ 1.916.636.331,0	18,3*
2006	\$ 11.147.246.010,7	\$ 1.769.451.605,9	15,9*
2007	\$ 17.863.440.636,9	\$ 2.830.702.877,2	15,8*
2008	\$ 19.638.705.351,5	\$ 3.734.412.173,6	19,0*
2009	\$ 22.601.901.719,7	\$ 3.331.361.234,0	14,7*
2010	\$ 23.746.703.928,3	\$ 1.035.546.159,0	4,4
2011	\$ 25.741.562.734,1	\$ 1.011.708.995,8	3,9
2012	\$ 26.913.126.484,7	\$ 1.017.043.944,0	3,8
2013	\$ 27.577.439.484,0	\$ 1.163.892.363,0	4,2

Fuente: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos de las universidades 2004-2013.

(*) En estos porcentajes se incluye el componente salarial cuya participación supera el 70% en casi todos los años. Esto quiere decir que, si se resta este ítem, el porcentaje se reduce a menos del 5% del total ejecutado en cada año.

Como puede observarse en este cuadro, a partir del año 2006, se evidencia un crecimiento sostenido del presupuesto luego de que, en el año 2005, se haya producido una disminución en relación con el año 2004. En cuanto a los recursos adicionales, entre los años 2004 y 2009, se registra una ventaja relativa de los componentes salariales incluidos en estos recursos. Estos incluyen ítems que surgieron a partir de los acuerdos con los gremios docente y no docente en las paritarias (como parte de la política de recomposición salarial) y, por lo tanto, tienen una participación porcentual elevada en los recursos adicionales, especialmente en el período 2004-2009 (Broto, 2012).

Las asignaciones especiales aparecen en los Anuarios de Estadísticas Universitarias que elabora la SPU bajo la denominación de Recursos Adicionales (RRAA). Al respecto, en el Cuadro N°1 puede observarse la asignación anual de estos recursos en pesos constantes durante el período 2003-2015. Asimismo, se advierte que, hasta el año 2009, estos alcanzan el 19% del presupuesto. Sin embargo, como ya se mencionó en párrafos anteriores, estos recursos se componen, en gran parte, de ítems relacionados a los salarios, a saber: acuerdos salariales, estímulos salariales, conversión de cargos *ad honorem*, garantía docente preuniversitario, adicional por título de doctorado y maestría y el Fondo Nacional de Incentivos docentes (FONID). Es decir, todos estos ingresos están destinados, exclusivamente, al pago y mejora de los salarios. En consecuencia, si estos ítems se restan al total anual de cada asignación especial, el porcentaje desciende significativamente, y no llega a alcanzar el 4% en ninguno de estos años (Cuadro N° 2). Ello podría ser un indicador de que, en el período estudiado, se mantuvo la estructura del gasto que, tradicionalmente, se ha ejecutado para el área de educación, dado que, aproximadamente, el 84% del presupuesto total sigue destinándose a componentes salariales (Broto, 2012).

Cuadro N° 2: Distribución de Recursos Adicionales y % sobre el total ejecutado en \$ constantes en el período 2004-2013.

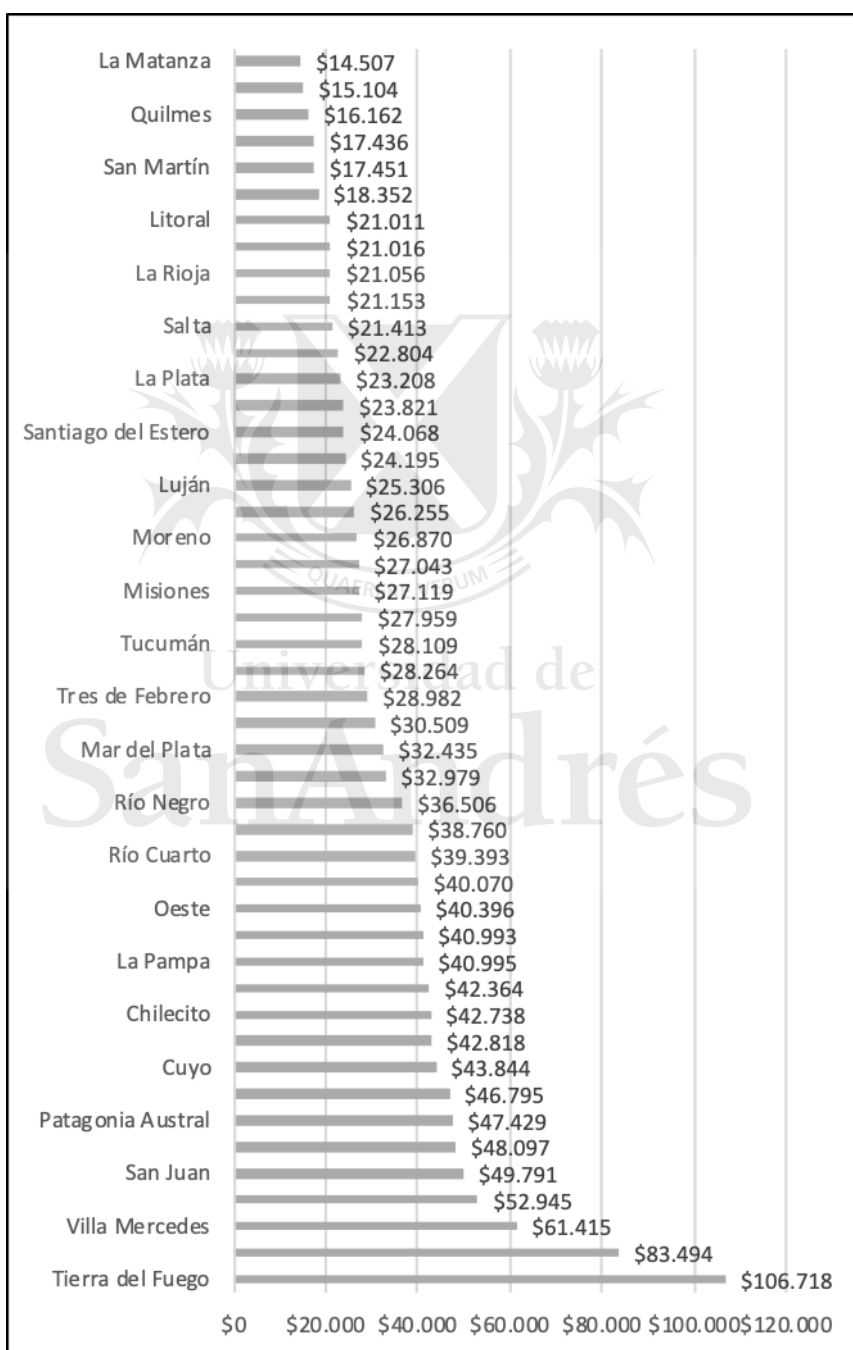
Año	Recursos Adicionales RRAA en \$ constantes 2013 sin el componente salarial	% de RRAA s/ total ejecutado
2004	\$ 674.992.815,0	0,5
2005	\$ 412.722.388,2	1,1
2006	\$ 534.342.172,0	1,5
2007	\$ 850.814.929,3	1,5
2008	\$ 565.683.208,9	1,1
2009	\$ 814.689.172,7	1,6
2010	\$ 416.910.883,5	0,9
2011	\$ 868.349.831,3	2,2
2012	\$ 920.119.655,6	2,8
2013	\$ 1.077.647.939,0	3,9

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios de Estadísticas Universitarias, 2004-2013.

En el cuadro N°2 pueden observarse los porcentajes de los RRAA sin tener en cuenta la dimensión salarial. Los datos muestran que, en el período 2004-2013, la participación del presupuesto destinado a recursos adicionales no salariales alcanzó el 4%, y que la estructura

del gasto no se ha modificado a lo largo de esos años. Esto evidencia el lugar de privilegio que, la recomposición salarial ocupó en la política de esos años, y que se materializó en el presupuesto asignado el sector, fundamentalmente, durante la primera gestión de gobierno del período estudiado.

Gráfico N°4: Gasto por estudiante en el año 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos de la SPU de los años 2014 y 2015.

Nota: Para ofrecer un panorama del sistema, se tomaron en cuenta las universidades nacionales creadas hasta el 2014. Estas corresponden al 75% de las instituciones del sistema en ese año.

Para comprender mejor la distribución presupuestaria que tuvo lugar en el período estudiado, es importante observar lo que sucede en el interior del sistema universitario argentino en esos años. En el gráfico N°4 se muestra el gasto por estudiante correspondiente al año 2014 en cada una de las universidades de gestión estatal. Estos datos evidencian la dispersión o inequidad existente en el presupuesto asignado por estudiante a cada universidad, y, además, si incorporamos la variable correspondiente al tamaño de la institución, observamos que la mayoría de las universidades más pequeñas¹⁰ (hasta 10.000 estudiantes), perciben una mayor inversión por alumno respecto a las universidades más grandes¹¹ (más de 50000 estudiantes) que conforman el sistema.

Esta relación de gasto por alumno entre universidades pequeñas y universidades grandes puede, en un caso extremo, llegar a cuadruplicar este valor. No obstante, la lectura de los datos requiere contemplar un posible sesgo, ya que es probable que la información sobre la cantidad de estudiantes informada por las universidades pueda no responder a criterios uniformes y, por lo tanto, esta relación se vería afectada. De todas formas, la literatura indica que aún si tomáramos otro indicador como, por ejemplo, el número de graduados, esta disparidad en el sistema se mantendría. Por otra parte, tomar este indicador de resultado para ajustar la distribución a favor de aquellas instituciones con mayor número de graduados podría, incluso, profundizar las diferencias.

4.2.1 Distribución de las asignaciones especiales del presupuesto en el periodo 2004-2015.

En este apartado describimos las características de las ejecuciones presupuestarias de los recursos adicionales asignados a las universidades e institutos universitarios que comprenden el periodo 2003-2015. En el cuadro N°2, puede advertirse que el monto destinado a programas especiales muestra un crecimiento sostenido desde el año 2011 hasta el 2013, mientras que, en años anteriores la inversión fluctúa con picos en los años 2004,

¹⁰ Univ. Nacional de Tierra de Fuego, Univ. Nacional de Avellaneda, Univ. Nacional Villa Mercedes, Univ. Nacional General Sarmiento, Univ. Nacional Patagonia Austral, Univ. Nacional de Chilecito, Univ. Nacional Chaco Austral, Univ. Nacional de La Pampa, Univ. Nacional del Oeste, Univ. Nacional Villa María, y Univ. Nacional Río Negro

¹¹ Univ. Nacional de Buenos Aires, Univ. Nacional de Córdoba, Univ. Tecnológica Nacional, Univ. Nacional de Tucumán, Univ. Nacional de Rosario y Univ. Nacional de La Plata

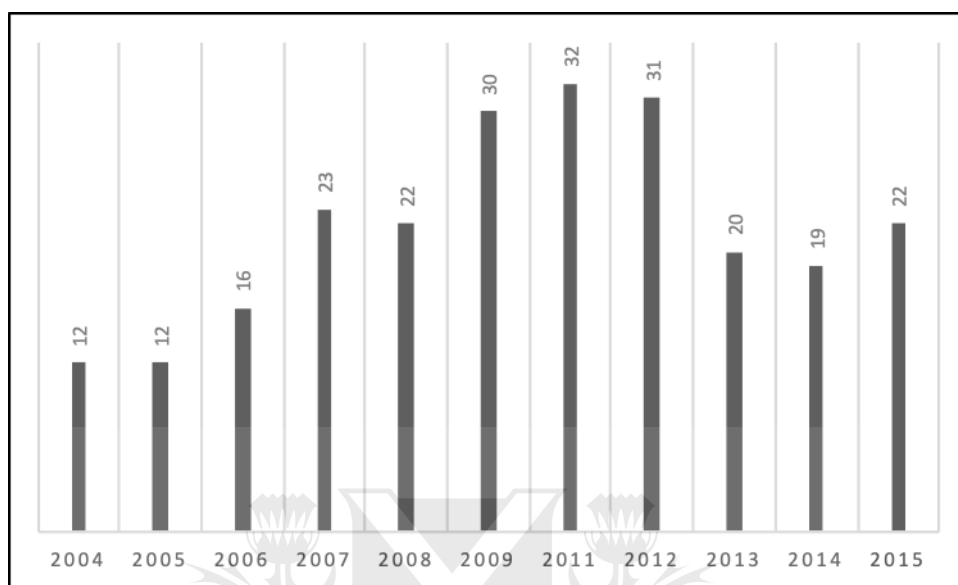
2007 y 2009, y disminuciones en los años 2005, 2006, 2008 y 2010. Ahora bien, para analizar esta inversión revisaremos a cuáles ítems o programas fueron asignados. Esta sistematización nos permitirá ver la evolución particular de cada uno de estos en comparación con los demás ítems financiables. De esta manera, esperamos responder el interrogante de cuál fue el destino específico de los fondos y la preponderancia de cada uno.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, se puede visualizar una menor cantidad de programas implementados (gráfico N°5). En este período la mayor parte de la inversión de las asignaciones especiales estuvo destinada a la política de recomposición salarial. En el año 2004, se verifica la preponderancia de los componentes salariales (75,7%) mientras que las asignaciones vinculadas con el área de ciencia y tecnología aparecen en segundo lugar. Estas últimas se componen de la siguiente manera: el 23% corresponde al programa de incentivo a docentes investigadores, el 0,93% al programa de radicación de jóvenes investigadores, y el 0,38% al proceso de categorización del programa de incentivos. Luego le siguen, en orden de relevancia, el PROUN y el Programa de Articulación entre el nivel secundario y la universidad.

En el año 2005, el porcentaje aplicado al ítem “acuerdos salariales” alcanza el 78% y, por lo tanto, mantiene el primer lugar en cuanto al destino de las asignaciones especiales. Esta situación refleja el poco margen de participación que le queda al resto de los programas. Por su parte, la dimensión ciencia y tecnología ocupa el segundo lugar con el 12% de participación. Además, en el año 2005, se lanza el Programa de Mejoramiento de la Calidad que aparece con una participación marginal, pero cobrará protagonismo en los años posteriores.

Luego, en el año 2006, la dimensión salarial absorbe el 70 % de los fondos y, por lo tanto, continúa siendo el ítem con la participación porcentual más alta. A este le siguen las asignaciones a ciencia y técnica que, en ese año, se destinaron al Programa de Categorización de docentes investigadores cuya participación es del 13% del presupuesto de las asignaciones especiales.

Gráfico N° 5: Cantidad de programas financiados por año.



Fuente: Anuarios estadísticos universitarios de la SPU de 2004 al 2015.

Como puede observarse en el gráfico N°5, a partir del año 2007 (que coincide con el comienzo del nuevo gobierno a cargo de Cristina Fernández), si bien la cantidad de programas crece, la distribución de las asignaciones especiales muestra que la dimensión salarial se mantiene con el 70% de la participación (ver cuadro N°1). Luego el Programa de Mejoramiento de la Calidad aparece levemente por encima de este, alcanzando el 12 % de la participación. En este último programa crecimiento es paulatino y se presenta en el número y tipos de programas asociados destinados a objetivos específicos. Esta característica aporta gran parte al incremento de programas a partir de año 2009.

En el año 2008 se observa que la dimensión salarial alcanza el 85% de las asignaciones especiales, dejando un margen de solo el 15% para ser distribuido entre los demás programas. En ese año, el Programa de Mejoramiento de la Calidad continúa con una leve ventaja por sobre lo destinado a ciencia y técnica, aunque ambos disminuyen la participación respecto del año anterior, y registran el 8% y 5% de participación, respectivamente. En lo que respecta al resto de los programas, su participación es marginal.

A partir del año 2009, los datos evidencian un crecimiento de la participación de las asignaciones destinadas al Programa de Mejoramiento de la Calidad. Esto se debe a que,

ese año, se amplían los contratos programas específicos de las carreras acreditadas. Por lo tanto, las asignaciones se orientan a la financiación del PROMEI para las ingenierías (que existía desde el año 2005), del PROMVET para veterinaria, del PROMAGRO para agronomía, del PROMFyB para farmacia y bioquímica, del PROSOC, para carreras de ciencias sociales y del PROHUM para carreras de humanidades. Además, en el año 2009, se financiaron líneas vinculadas a proyectos de internacionalización de la educación superior. Estos programas son los que incrementan significativamente el número en este año. En el cuadro N°3 puede observarse los programas específicos destinados a atender los planes de mejora de las diferentes carreras que se incorporaron al proceso de acreditación.

Cuadro N° 3: Distribución del Programa de Mejoramiento de la Calidad en el período 2005-2015.

Proyectos	Carreras Beneficiarias	Cantidad de carreras alcanzadas	Período	Monto de la inversión
PROMEI I y II	Ingeniería (ciencia aplicada)	257	2005-2010	\$ 365.160.000
PROMAGRO	Agronomía (ciencia aplicada)	25	2007-2009	\$ 40.379.000
PROMFYB	Farmacia y Bioquímica (ciencia aplicada)	23	2008-2010	\$ 53.395.038
PROMVET	Veterinaria (ciencia de la salud)	11	2009-2011	\$ 30.806.800
PROMARQ	Arquitectura (ciencia aplicada)	9	2010-2012	\$ 30.000.000
PROMED	Medicina (ciencia de la salud)	12	2011-2014	\$ 72.000.000
PROMOD	Odontología (ciencia de la salud)	7	2011-2014	\$ 24.343.910
PROFORZ	Ing. Forestal, Ing. En Rec. Naturales e Ing. Zootecnista (ciencias aplicadas)	14	2012-2015	\$ 36.079.110
PACENI	Disciplinas Exactas y Naturales, Cs. Económicas e Informática	41	2009-2011	\$ 34.922.912
PROSOC y PROSOC RRHH	Lic. En Sociología, Lic. en Ciencia Política, Lic. En Comunicación Social, Lic. En Trabajo Social	68	2008-2012	\$ 33.500.000
PROHUM	Ciencias Humanas, especialmente Educación, Filosofía, Historia y letras e	s/d	2010-2012	\$ 12.000.000

| Idioma. | | |
Fuente: Elaboración propia con base en Capelari (2017), Anuarios estadísticos universitarios de la SPU 2007, 2008, 2011, 2012, y tabla de Disciplinas y sub disciplinas de CONEAU

Si se observan las carreras alcanzadas por el Programa de Mejoramiento de la Calidad, encontramos que la mayor inversión se destina a las disciplinas de las ciencias aplicadas y en menor medida, a las ciencias de la salud. En términos de porcentaje, esto representa casi el 90% de la inversión total del programa.

Posteriormente, en el año 2011, el ítem salarial comienza a descender y el Programa de Mejoramiento de la Calidad pasa a ser el de mayor participación en la distribución de las asignaciones especiales. Esto también se ve reflejado en el crecimiento de la cantidad de programas derivados de este.

En el año 2012, la participación del Programa de Calidad en el presupuesto destinado a las asignaciones especiales es casi prioritaria. Los datos indican que la dimensión salarial sigue desplazándose con menor participación en términos porcentuales, seguida por el programa FUNDAR y por las asignaciones destinadas a ciencia y técnica.

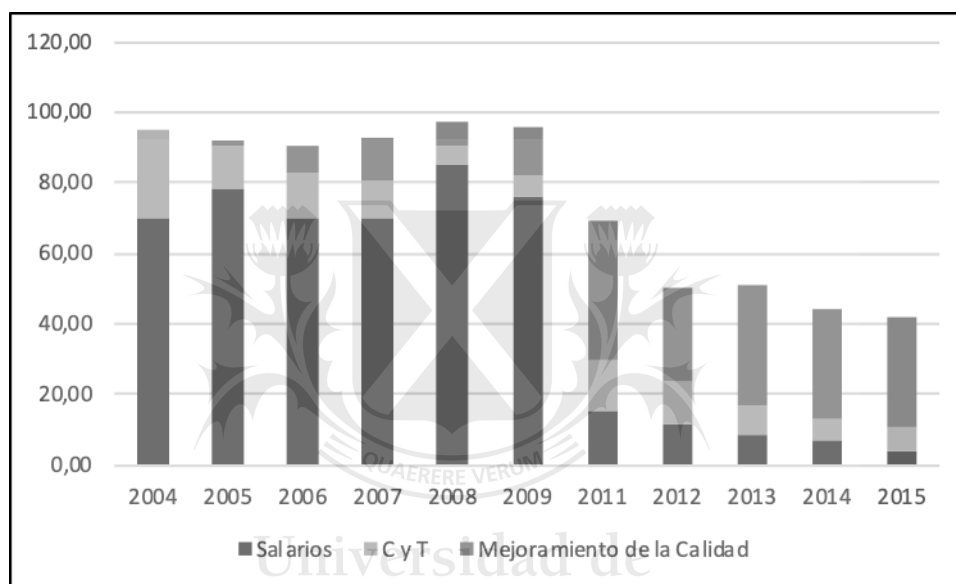
En el año 2013, el Programa de Mejoramiento de la Calidad continúa en el primer lugar en orden de participación porcentual en las asignaciones especiales, seguido por los ítems Recursos Adicionales con destino específico, FUNDAR y ciencia y técnica.

En el año 2014, si bien el Programa de Mejoramiento de la Calidad aparece en segundo lugar, este continúa con una participación importante (31,10%). Sin embargo, el 84% de ese presupuesto se destinó a contratos programa cuyo objetivo era el pago de contratos a docentes que, luego, se consolidarían en el presupuesto (es decir, que correspondería a un componente salarial). De esta manera, si lo sumamos al porcentaje de salarios, este último alcanzaría el 33% sobre el total de lo asignado en el año 2014, y quedaría por encima del Programa de Mejoramiento de la Calidad que sólo alcanzaría el 7%.

Por último, en el año 2015, el programa de Mejoramiento de la Calidad mantiene su porcentaje de participación respecto del año anterior y, en segundo lugar, aparecen otras asignaciones de FUNDAR. El resto corresponde a una gran variedad de programas y/o líneas específicas financiadas que participan con porcentajes menores en la distribución de las asignaciones. En este sentido, es posible verificar el efecto “regadera” en relación a la cantidad y tipo de programa financiados en los últimos años del periodo estudiado.

De la descripción de la distribución de las asignaciones especiales, es posible extraer información sobre qué políticas tuvieron mayor participación y, por lo tanto, se constituyen como prioritarias en función de su alcance en el presupuesto. De esta manera, en el gráfico N° 6, se comparan los ítems más importantes en términos de participación porcentual en las asignaciones especiales, a saber: salarios, el programa de Mejoramiento de la Calidad, ciencia y técnica e infraestructura.

Gráfico N° 6: Distribución porcentual anual de los ítems Salarios, Mejoramiento de la Calidad y ciencia y técnica sobre el total anual en el período 2004-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, 2004-2015.

De esta manera se observa, por una parte, que los principales ítems financiados fueron salarios, ciencia y técnica y el Programa de Mejoramiento de la Calidad y, por la otra, que estos ocuparon casi el 100% de los fondos entre los años 2004 al 2009. A partir del 2011, esa distribución cambia en favor del Programa de Mejoramiento de la Calidad, y las asignaciones destinadas a ciencia y técnica mantienen una proporción reducida en comparación con los otros dos ítems. En este último período (2011-2015), el resto de los fondos se asignaron a múltiples programas con objetivos diversos.

Comentarios Finales

A partir de los datos analizados en este capítulo, se ha podido responder a los interrogantes sobre cómo ha sido la evolución del presupuesto destinado a la educación superior y, particularmente, cuál fue el destino de los fondos y las prioridades de la agenda

para el nivel superior en el período estudiado. Al respecto, dado el contexto económico favorable que tuvo lugar en nuestro país en ese momento (al menos hasta el año 2012), se evidencia una política de gobierno orientada a aumentar la inversión en el sector educativo, especialmente en el nivel superior, a partir de un incremento sostenido en el presupuesto destinado al sistema universitario argentino en el período 2004-2015. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de inversión, por un lado, no se logra modificar sustancialmente la estructura del gasto; y por el otro, la desigual distribución de los recursos en términos de inversión por estudiante, mantiene su inequidad. En este sentido, la preeminencia del modelo de asignación histórico y la poca incidencia del porcentaje del presupuesto destinado a las asignaciones especiales obtura la posibilidad de corregir esta situación de disparidad.

Si miramos la composición de este presupuesto en el período 2003-2015, en particular a los recursos que se destinan a objetivos específicos, tales como los programas y líneas estratégicas de la política orientada al sistema universitario, se observa que estos muestran porcentajes de participación significativos en relación con el total ejecutado; pero cuando analizamos la composición de cada año, se verifica que la mayor parte de este porcentaje lo ocupan los ítems vinculados a los salarios. De acuerdo a la información provista por la SPU, a partir del año 2007, hay una ampliación de la diversidad de programas específicos (que atienden cuestiones vinculadas a la educación superior) que se mantiene hasta el año 2013.

Los datos sugieren que, hasta el año 2009, el interés del gobierno por la recomposición salarial predomina en la distribución de los fondos adicionales, lo que mantiene intacta la estructura del gasto, es decir, sin modificaciones sustanciales. Recién a partir del año 2011, los programas especiales abarcan la mayor parte del presupuesto, mientras que, en los años anteriores, su participación era marginal, excepto en el caso del programa de Mejoramiento de la Calidad. Este último evidencia, claramente, una alta incidencia a partir del año 2007 y se mantiene hasta el 2015. Por su parte, los recursos destinados a ciencia y técnica, alcanzaron un protagonismo que los ubicó en segundo lugar en orden de participación desde el 2004 al 2008, no obstante, a partir del año 2009, estos ocupan el tercer lugar. Los rubros que evidencian haber sido prioritarios en este período son: salarios, el Programa de Mejoramiento de la calidad y ciencia y técnica.

CAPÍTULO 5

EL COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES EN EL MARCO DE DECISIONES SOBRE FINANCIAMIENTO

En el capítulo 2 hemos definido a la inclusión en el nivel superior como la posibilidad de los estudiantes no sólo de acceder, sino también de poder realizar un trayecto formativo exitoso en la universidad. Es decir, que puedan ingresar, progresar, participar y finalizar con éxito los estudios superiores lo cual ampliará las oportunidades de empleo. En este sentido, para lograr una inclusión real, resulta imperante atender las diferencias que se presentan entre quienes aspiran a ingresar en este nivel (Chiroleu, 2009).

En este capítulo se presentan indicadores generales de acceso, permanencia, y egreso que ofrecen los Anuarios Estadísticos Universitarios de la SPU, con el objetivo de conocer cuál ha sido su comportamiento a lo largo del período 2003-2015 en el marco de las políticas de financiamiento descritas en los capítulos precedentes. Particularmente, nos interesa la información que estos brindan sobre la cantidad de estudiantes, los nuevos inscriptos y el número de egresados totales. Estos datos aparecen en los anuarios discriminados por rama de estudio y, por lo tanto, permiten observar si hay algún movimiento específico que pueda vincularse a las políticas de financiamiento orientadas a la inclusión vigentes en ese momento. Además, la información provista por los indicadores descriptos se complementa con datos de censos de población y de la encuesta permanente de hogares obtenidos de la bibliografía consultada.

Aparte de los datos a nivel macro del sistema universitario provistos por la SPU, nos interesa contar con una mirada a nivel institucional, y para ello, se observan los datos de dos carreras, una de las ciencias aplicadas y otra las ciencias básicas, ingeniería y medicina, respectivamente. También se incluyen datos acerca de la participación de los estudiantes según género con el fin de analizar la representación de las mujeres y los varones en el sistema general. El análisis de estos indicadores permitirá, por un lado, conocer su evolución en el período estudiado y, por el otro, indagar la relación entre las políticas de financiamiento para la educación superior implementadas por el gobierno nacional en el

período 2003-2015 y el objetivo inclusivo de las políticas educativas destinadas al sector en esos años.

5.1 Indicadores de acceso, permanencia y egreso en la universidad argentina entre los años 2004 y 2015

El sistema de educación superior estatal en Argentina tuvo un bajo crecimiento en la primera década de los años 2000 en relación con la década anterior. Según García de Fanelli (2015), mientras que en la década de los noventa el crecimiento fue del 6,5%, en la primera década del 2000 fue del 3,1%. Al respecto, en la Tabla N°1, se sintetiza la evolución del comportamiento del indicador de la cantidad de estudiantes y de nuevos inscriptos, como así también la cantidad de egresados y la tasa de crecimiento en cada año del periodo 2004 - 2015. Allí se advierte que, a partir del año 2010, la tasa de crecimiento de la matrícula aumenta su porcentaje. Este hecho, por un lado, resulta coincidente con la creación de la mayor parte de las nuevas universidades (ver cuadro N° 5) y, por el otro, con la puesta en marcha del Programa Becas Bicentenario y Becas TIC en el año 2010. La cantidad de becas otorgadas (política destinada a la demanda) da cuenta de un crecimiento en la inversión en el sector, dado que, se pasó de ofrecer 10.990 becas en 2009 a otorgar 45.313 becas en 2013 (ver gráficos N° 1 y 2). No obstante, el incremento en la matrícula, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2012 señalan que el nivel de abandono según quintiles de ingreso presenta brechas muy significativas en perjuicio de los estudiantes pertenecientes a familias de menores ingresos. Efectivamente, el 49,8% de los jóvenes de 18 a 30 años pertenecientes al grupo más pobre (primer quintil) que logran ingresar a la educación superior tiende a abandonar sus estudios, mientras que, en el grupo de mayores ingresos (quinto quintil), lo hace el 20,7% (García de Fanelli, 2015). A pesar de ello, la información de la EPH refleja que en el período 2004-2015 se verifica una disminución paulatina de la tasa promedio de abandono en el primer y segundo quintil de ingreso (Barletta y Heredia, 2020).

Tabla N°2: Cantidad de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados y variación porcentual de carreras de pregrado (1) y grado de instituciones universitarias de gestión estatal en el período 2004-2015.

Años	Estudiantes	Variación % EST.	Nuevos Inscriptos	Variación % NI	Egresados	Variación % EGRE
2004	1.299.371	-	298.869	-	63.381	-
2005	1.295.387	-0,31	283.551	-5,13	64.113	1,15
2006	1.304.003	0,67	270.882	-4,47	64.215	0,16
2007	1.306.548	0,20	272.093	0,45	62.636	-2,46
2008	1.283.482	-1,77	271.428	-0,24	65.581	4,70
2009	1.312.549	2,26	290.137	6,89	69.452	5,90
2010	1.366.237	4,09	314.614	8,44	70.857	2,02
2011	1.441.845	5,53	307.894	-2,14	73.442	3,65
2012	1.442.286	0,03	315.138	2,35	73.483	0,06
2013	1.437.611	-0,32	315.593	0,14	80.343	9,34
2014	1.468.072	2,12	331.208	4,95	81.552	1,50
2015	1.491.452	1,59	343.171	3,61	83.042	1,83
Total		14,10		14,86		27,85

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2004-2015

(1) Pregrado: Nivel superior no universitario. Se trata de carreras de tres años de duración.

En cuanto a los nuevos inscriptos (quienes se inscriben por primera vez en una carrera en un año determinado), el número presenta fluctuaciones durante el período estudiado. Al respecto, entre el 2004 y el 2007 la cantidad de nuevos inscriptos disminuye, pero luego, en el 2009 y 2010, esta crece significativamente, y a partir de 2012 muestra una tendencia de crecimiento hasta el 2015. En este indicador también pudo haber influido la creación de las universidades nuevas, dado que, para el 2013 sólo las situadas en el conurbano de Buenos Aires habían aportado más de veinte mil estudiantes a la matrícula. Esto evidencia que parte de este incremento se debería a la política de expansión de la educación superior en los períodos de gobierno estudiados.

Respecto al acceso a la educación superior, es importante no perder de vista que este se encuentra estrechamente vinculado a lo que ocurre en el nivel secundario. Según los datos arrojados por el Censo Poblacional del 2010, el 69% de los jóvenes de 15 a 19 años que habían asistido al secundario abandonaron sus estudios sin haber alcanzado el título; y el 41% de los jóvenes de 20 a 24 años que habían transitado el nivel secundario no se habían graduado (García de Fanelli, 2014). De esta manera, se evidencia un serio problema

de las medidas de retención por parte de las instituciones y, por lo tanto, un marcado abandono en este nivel que, indudablemente, afecta al grupo de estudiantes de menores ingresos.

La evolución del indicador de egreso a lo largo del período 2003-2015 muestra una tendencia en alza que, aunque leve, se mantiene durante esos años. Sin embargo, en el año 2013 se evidencia un crecimiento sustancial comparado con el año anterior (9,3%), lo cual indica que es posible que los efectos de las políticas orientadas a la permanencia y graduación de los estudiantes se vean a más largo plazo a diferencia de lo que ocurre en los indicadores de acceso en donde su incidencia puede observarse en el corto plazo. Otro dato alentador es el avance que hubo entre los años 2004 y 2013 en los porcentajes de graduación en los dos primeros quintiles de ingreso de estudiantes entre 18 y 30 años. Al respecto, según datos de la EPH de 2012 (III trimestre), se pasó del 7% al 14% del total de graduados. Sin embargo, se mantuvo la brecha en favor de los dos quintiles más altos de ingreso, dado que los datos de la encuesta señalan que del grupo de jóvenes de 18 a 30 años que indicaron haber finalizado el nivel superior, el 38,2% de los graduados corresponde al quinto quintil de ingresos, mientras que el 10,2% corresponde al primer quintil (García de Fanelli, 2015).

Tabla N° 3: Cantidad de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de las carreras de pregrado y grado de instituciones universitarias de gestión estatal por género en el período 2010-2015.

Año	Estudiantes				Nuevos Inscriptos				Egresados			
	Mujeres	%	Varones	%	Mujeres	%	Varones	%	Mujeres	%	Varones	%
2010	597.768	56,3	463.403	43,7	142.367	55,9	112.484	44,1	31.954	59,6	21.671	40,4
2011	827.604	57,4	614.241	42,6	175.194	56,9	132.700	43,1	44.660	60,8	28.782	39,2
2012	823.662	57,1	618.624	42,9	177.436	56,3	137.702	43,7	44.256	60,2	29.227	39,8
2013	826.768	57,5	610.843	42,5	181.559	57,5	134.034	42,5	49.261	61,3	31.082	38,7
2014	844.964	57,6	623.108	42,4	190.803	57,6	140.405	42,4	49.791	61,1	31.761	38,9
2015	858.853	57,6	632.599	42,4	197.708	57,6	145.463	42,4	50.537	60,9	32.505	39,1
Diferencia promedio	14,5				13,9				17,5			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2010-2015

En relación con la participación de las mujeres y los varones en la población estudiantil, en la tabla N°3 se muestran las cifras correspondientes a los estudiantes, nuevos inscriptos y egresados. En los tres indicadores expuestos, se observa una inclinación a la participación porcentual de las mujeres. En el caso del indicador de estudiantes, existe una diferencia promedio de 14,5% de participación de las mujeres por sobre los varones. En el indicador de nuevos inscriptos, esta diferencia es levemente menor que la anterior, ya que señala un 13,9% en favor de las mujeres. Por su parte, el indicador de egreso evidencia una inclinación aún mayor hacia la predominancia de las mujeres con una diferencia promedio del 17,5% respecto de los varones. De hecho, la incorporación de las mujeres a la educación superior tuvo un efecto positivo en el incremento de la matrícula y en el aumento de las tasas de escolarización en el nivel (García de Fanelli, 2015).

De acuerdo con los datos estadísticos de la SPU, en el año 2014, la tasa bruta de escolarización en el nivel superior de jóvenes de entre 18 y 24 años alcanzó el 54,2%, lo cual ubica a nuestro país en un nivel alto de escolarización en el nivel (Brunner, 2012). Si bien estos datos sobre la participación de varones y mujeres registrada en los indicadores presentados corresponden al total de la población estudiantil del nivel, es necesario tener en cuenta que la situación en el interior del sistema es dispar, dado que el panorama es diferente dentro de cada carrera en particular. Por ejemplo, para el caso de las carreras de ingeniería, la distribución es de 75:25 en favor de los varones (SPU, 2015).

5.2 Indicadores generales de las nuevas universidades

De acuerdo a lo mencionado en el capítulo 3, la expansión de la educación superior a partir de la creación de nuevas universidades fue un rasgo característico de las políticas para el sector durante el período estudiado. Por lo tanto, resulta necesario observar el comportamiento de los indicadores con foco en las nuevas universidades estatales fundadas entre los años 2007 y 2010. Al respecto, como puede verse en el cuadro N° 4, durante este período se crearon nueve universidades nacionales, de las cuales cinco están ubicadas en el conurbano bonaerense y las cuatro restantes se encuentran en las provincias de Chaco, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego.

Cuadro N° 4: Universidades Nacionales creadas entre 2003 y 2013

Nombre	Ciudad	Provincia	Año de creación
Universidad Nacional del Chaco Austral	Roque Sáenz Peña	Chaco	2007
Universidad Nacional de Río Negro	Viedma	Río Negro	2008
Universidad Nacional de Villa Mercedes	Villa Mercedes	San Luis	2009
Universidad Nacional del Oeste	San Antonio de Padua	Buenos Aires	2009
Universidad Nacional de José C. Paz	José C. Paz	Buenos Aires	2009
Universidad Nacional de Moreno	Moreno	Buenos Aires	2009
Universidad Nacional de Avellaneda	Avellaneda	Buenos Aires	2009
Universidad Nacional Arturo Jauretche	Florencio Varela	Buenos Aires	2009
Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Ushuaia	Tierra del Fuego	2010

Fuente: Elaboración propia

En la mayoría de las nuevas universidades, las primeras cohortes comienzan aproximadamente un año después de su creación, excepto en los casos de la Universidad Nacional del Oeste, la Universidad Nacional de José C. Paz, y la de Tierra del Fuego, de las que no se informan cohortes en los años 2010 y 2011. En la tabla N° 4 puede observarse la cantidad de estudiantes, los nuevos inscriptos y los egresados de cada una de estas instituciones.

Tabla N° 4: Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de pregrado y grado de las nuevas universidades nacionales creadas entre el 2004 y 2013

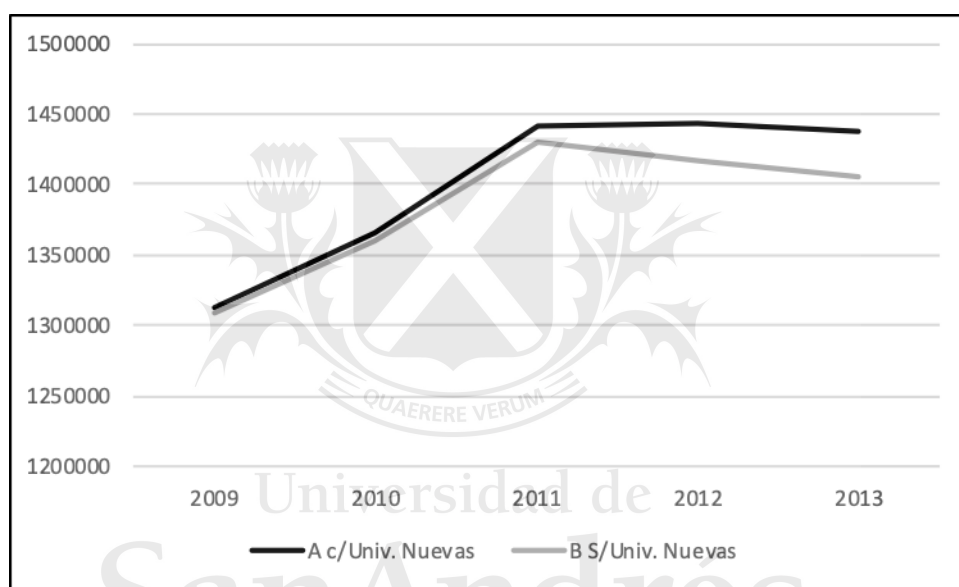
INSTITUCIÓN	ESTUDIANTES					NUEVOS INSCRIPTOS					EGRESADOS		
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Universidad Nacional Arturo Jauretche	-	-	3.049	5.392	7.824	0	0	3.049	3.882	3.982			
Universidad Nacional de Moreno	-	-	1.007	2.212	3.668	0	0	1.007	1.206	1.474			
Universidad Nacional de Avellaneda	-	-	641	3.807	4.523	0	0	641	3.367	1.957			4
Universidad Nacional del Oeste	-	-	-	1.433	1.657	0	0	0	1.078	738			1
Universidad Nacional de José C. Paz	-	-	-	3.090	s/d	0	0	0	3.090	s/d			
Universidad Nacional del Chaco Austral	1.949	2.693	2.639	2.995	3.161	1.949	1.672	1.110	1.226	1.098	7		5
Universidad Nacional de Río Negro	1.622	2.948	4.602	5.987	6.988	1.622	1.962	2.652	3.257	3.343	21	2	32
Universidad Nacional de Villa Mercedes	-	-	-	-	879	0	0	0	0	879	-		
Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	-	-	-	-	571	0	0	0	0	571	-		
Totales	3.571	5.641	11.938	24.916	32.361	3.571	3.634	8.459	17.106	17.132	28	7	37

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

En los datos de las universidades nuevas que se presentan en la Tabla N°4, la cantidad de estudiantes, una vez abiertas las primeras cohortes, va en aumento hasta el 2013. Lo mismo ocurre en cuanto a los nuevos inscriptos, excepto en el caso de las universidades del Chaco Austral y del Oeste, en las que disminuye año a año. Además, se puede observar un incremento significativo de la matrícula a partir del año 2011. Este aumento es (lógicamente) muy superior al total del sistema dados los incrementos entre el 2011 y 2013 y se deben a la aparición de nuevas cohortes en estas universidades. En cuanto a los egresados, si bien algunas instituciones los tienen, estos deben corresponder a los egresados de pregrado dada la cantidad de años de funcionamiento de cada institución ya que, para entonces, no habían transcurrido más de cuatro años (lo que corresponde al tiempo mínimo de cursado de una carrera de grado en Argentina) desde el inicio de las primeras cohortes.

En los gráficos N° 7 y N° 8 se compara el comportamiento de los indicadores de cantidad de estudiantes y de nuevos inscriptos en el período 2009 -2013, dado que en esos años se fundaron la mayoría de las nuevas universidades. Para ello, consideramos, por un lado, los valores correspondientes al total de universidades (valor A), y por el otro, esos mismos valores, pero sin la incorporación de las universidades nuevas (valor B). El objetivo de este contraste es indagar si este cambio revela alguna diferencia entre ambos valores en cada indicador seleccionado.

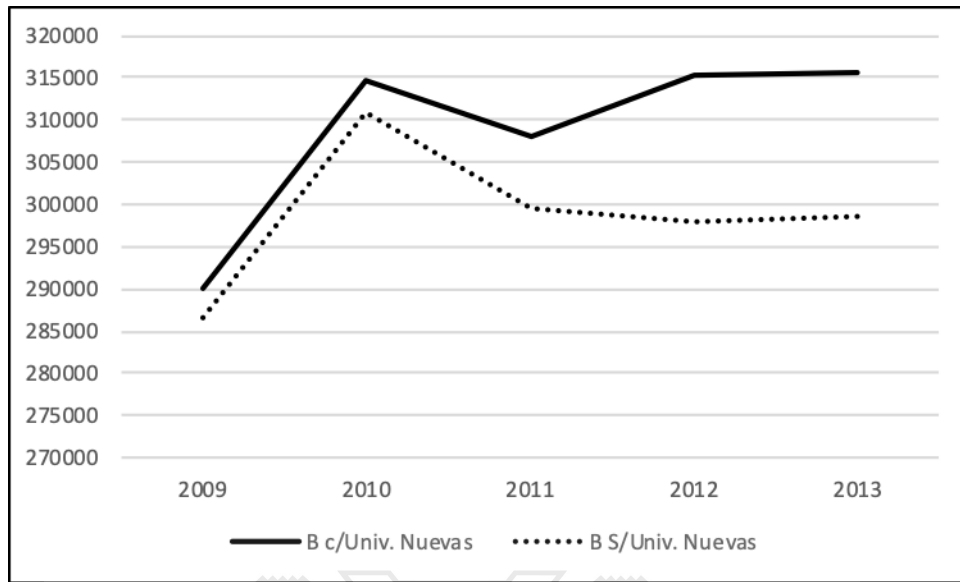
Gráfico N° 7: Estudiantes de pregrado y grado entre el 2009 y el 2013 según grupo A y B.



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

El gráfico N° 7 muestra la evolución del número de estudiantes, en donde se puede observar la diferencia entre dos grupos. Uno de ellos incorpora a los estudiantes de las universidades nuevas, y en cuyo caso, los valores aumentan en los años de aparición de las nuevas cohortes para luego mantenerse constantes y, el otro, no contempla a los estudiantes incorporados a estas instituciones y, por lo tanto, la cantidad de estudiantes señala una tendencia en baja a partir del año 2011.

Gráfico N° 8: Nuevos inscriptos de pregrado y grado entre el 2009 y el 2013 según grupo A y B



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

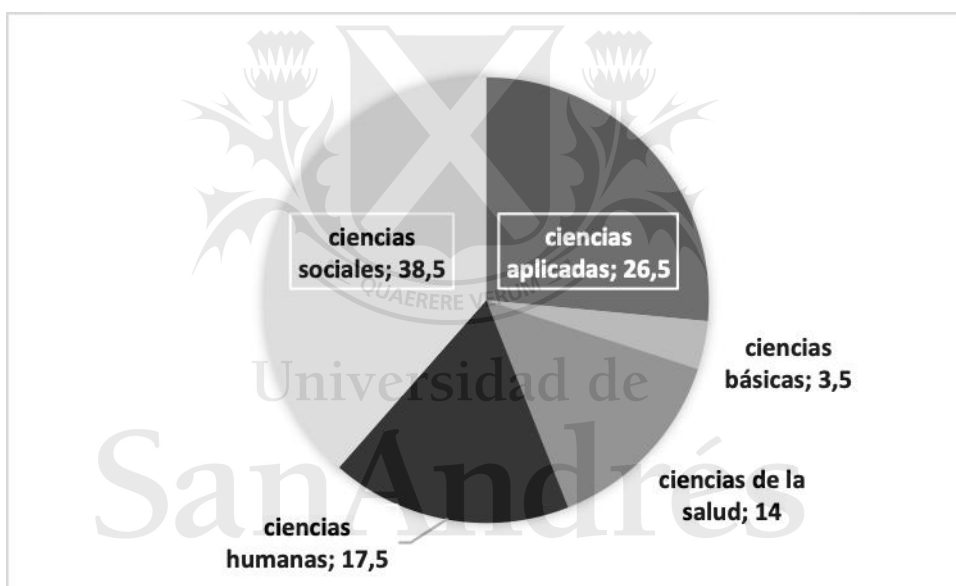
En el gráfico N°8 se muestra una comparación del número de nuevos inscriptos entre los grupos A y B. Esta evidencia un importante aumento en el número de estudiantes que accedieron al nivel superior como consecuencia de la creación de nuevas universidades. Efectivamente, el grupo A (que no incorpora a los nuevos inscriptos de las nuevas universidades) comienza a descender, marcadamente, a partir del año 2010, mientras que el grupo B, empieza a crecer a partir del año 2011. En función de esta comparación, podemos decir que la creación de universidades nuevas es el componente que explica esta ampliación. Al respecto, los entrevistados afirman que la mayoría de los ingresantes que accedieron a la universidad en esos años pertenecen al grupo de estudiantes que son primera generación de estudiantes universitarios en sus familias. En cuanto a los datos sobre los egresados, dado que la cantidad de graduados que aportan las universidades creadas en el período estudiado no modifican de modo significativo los valores del indicador, decidimos no incluirlos en este trabajo.

5.3 Indicadores generales por rama disciplinar

Los indicadores presentados en los apartados anteriores corresponden al total del sistema, sin embargo, es preciso atender la diversidad de ramas disciplinares que en él

conviven y que, por lo tanto, tienen características y comportamientos particulares. Por esta razón, en este apartado, centraremos el análisis en las diferentes ramas disciplinares definidas para nuestro sistema de educación superior, a saber: aplicadas, salud, sociales y humanas. En los gráficos N° 10, 11 y 12 se muestra la evolución de la cantidad de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de las universidades en el período de 2007- 2015 discriminados por rama de estudio. Esta información resulta relevante para nuestro estudio, ya que, en ella se evidencia el efecto de la asignación de un porcentaje significativo de los proyectos especiales a las ramas disciplinares de las ciencias aplicadas, de la salud y básicas, principalmente, a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad en esos años.

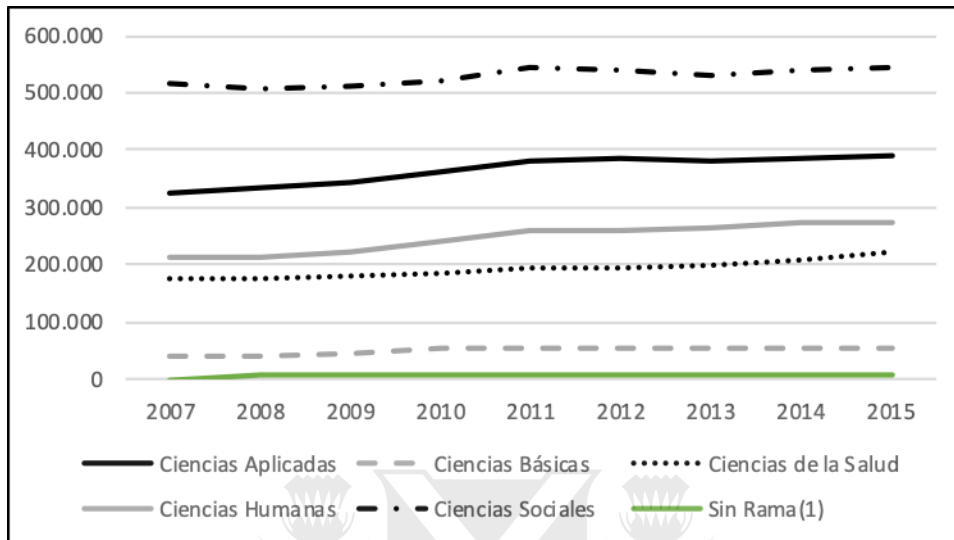
Gráfico N° 9: Distribución de la población estudiantil por rama disciplinar en el año 2013.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2013.

El gráfico N° 9 muestra la distribución de la población estudiantil según rama disciplinar. En este se observa que, en el período 2007-2013, las ciencias aplicadas corresponden al 26,5% promedio de la matrícula, las ciencias básicas al 3,5%, las ciencias de la salud al 14%, las ciencias humanas al 17,5%, y las ciencias sociales al 38,5%.

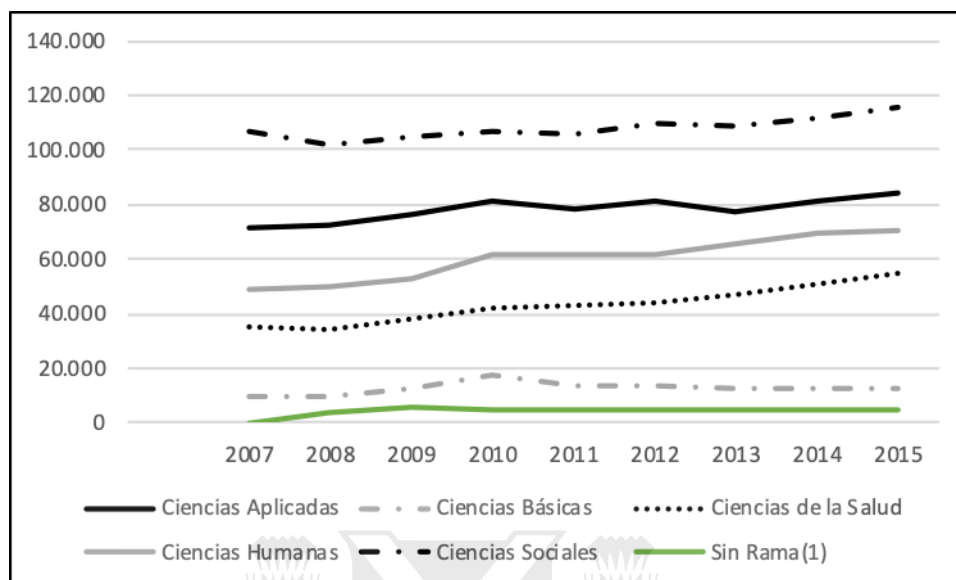
Gráfico N° 10: Estudiantes de pregrado y grado de universidades nacionales según rama disciplinar en el período 2007-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2015

En el gráfico N°10 se puede observar un crecimiento sostenido de la matrícula de las carreras correspondientes a las ciencias de la salud y las ciencias humanas. En cuanto a las ciencias aplicadas, este indicador va en aumento hasta el 2012 inclusive, pero presenta una baja en la matrícula en el 2013 para recuperarse durante los próximos dos años. Lo mismo ocurre en las ciencias básicas, pero solo hasta el 2011, dado que en los dos años siguientes, la matrícula fluctúa entre subas y bajas hasta el 2015.

Gráfico N° 11: Nuevos inscriptos de pregrado y grado de universidades nacionales según rama disciplinar entre el 2007 y 2015



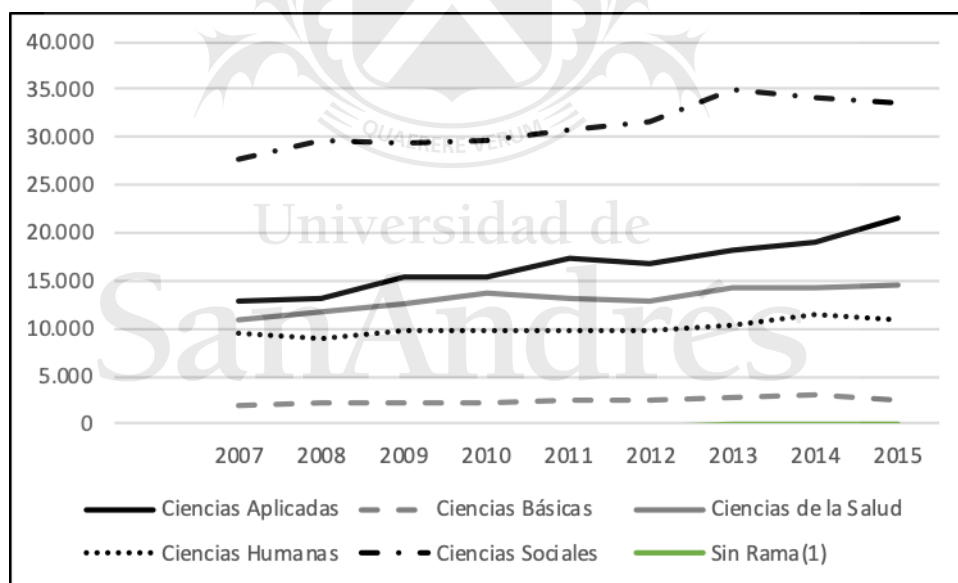
Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2015.

En el gráfico N° 11, observamos la evolución del número de nuevos inscriptos de pregrado y grado por rama de estudios en las universidades estatales desde el año 2007 al 2015. En este, encontramos que en las ciencias aplicadas hay un crecimiento sostenido hasta el 2010, pero en los años siguientes, el comportamiento de este indicador es fluctuante. Al respecto, en el año 2011, el número de inscriptos desciende para subir, levemente, en el 2012. Luego, este vuelve a caer en el 2013 y sube en los años 2014 y 2015. En cuanto a las ciencias básicas, en el año 2010, la matrícula se incrementa un 39% respecto del año anterior, pero cae, sistemáticamente, desde el 2011 hasta el 2015.

En el caso de las ciencias de la salud, el número de inscriptos registra una tendencia al alza y muestra un incremento sostenido durante este período, excepto en el año 2008 donde el ingreso a esta rama disminuye. Si bien los indicadores correspondientes a las ciencias humanas muestran el mismo comportamiento que los de las ciencias de la salud, estos evidencian, luego de un incremento significativo en el año 2010, una baja en el ingreso en el año 2011 (equivalente a un 17,4% respecto del año anterior). En cambio, en el caso de las ciencias sociales, se observa una fluctuación del número de nuevos inscriptos, aunque entre el 2013 y el 2015 el ingreso de estudiantes va en crecimiento.

Con base en estos datos, se observa que, en el año 2010 y posteriores, se registra un incremento de los nuevos inscriptos en las ciencias aplicadas y básicas (más de diez mil estudiantes) y un aumento de la matrícula en ese mismo año en las mismas ramas de estudio. Esto evidencia que la implementación, a partir del año 2010, del Programa de Becas Bicentenario y Becas TIC orientados a estas ramas de estudio tuvo un efecto positivo sobre el comportamiento de estos indicadores. Algo semejante ocurriría con el Programa de Mejoramiento de la Calidad, cuyos componentes financiables incluían la implementación de dispositivos de retención, tales como las tutorías con el objetivo de fortalecer, principalmente, los primeros años de las carreras. En este sentido, García de Fanelli (2014) destaca el efecto positivo que tuvieron el Programa de la Calidad y, particularmente, la promoción de programas de tutorías y de becas destinados a carreras prioritarias sobre el número de inscriptos.

Gráfico N° 12: Egresados de pregrado y grado de universidades nacionales según rama disciplinar entre el 2007 y 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2015.

En el Gráfico N° 12, se observa la evolución de los indicadores de egreso por rama disciplinar. En este se verifica una tendencia creciente en el número de egresados de las ciencias aplicadas, dado que, en el período 2007-2015, este indicador va en aumento, aunque disminuye en el año 2012. Algo similar ocurre con las ciencias de la salud, cuyo número de egresados aumenta en este período, aunque disminuye en los años 2011 y 2012.

Luego, se recupera en el 2013, y va en aumento hasta el 2015. En cambio, en las ciencias básicas el crecimiento es leve, pero se mantiene en alza durante los primeros ocho años del periodo señalado (2007-2015), aunque desciende en el 2015. En el caso de las ciencias humanas, si bien el indicador tiende a fluctuar, este registra un aumento entre el 2011 y el 2014. El número de egresados de las ciencias sociales también fluctúa con un periodo de crecimiento entre el 2010 al 2013, y una marcada disminución en el 2014 y 2015.

Al respecto, resulta importante tener en cuenta que el Programa para el Mejoramiento de la Calidad (a través de las líneas de acción en cada una de las carreras) se puso en marcha en el año 2005 y se amplía significativamente a partir del año 2007. Esto último implicó el aumento de las carreras alcanzadas por este programa y, por lo tanto, del financiamiento que a estas se destinan. Además, estas ramas disciplinares (aplicadas, básicas y de la salud) albergan a más del 90% de la población estudiantil privilegiada por este programa.

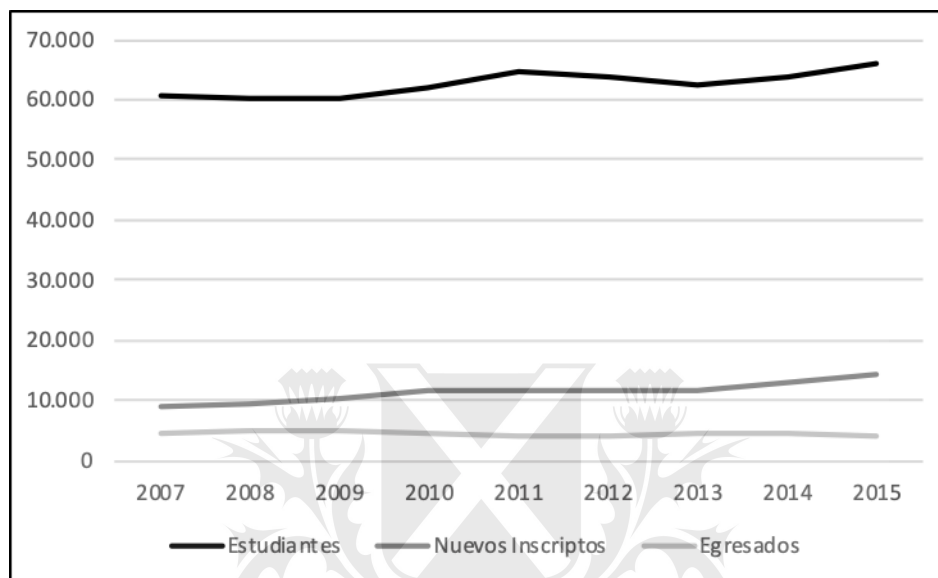
La discriminación del número de egresados por rama disciplinar nos permite observar el comportamiento particular de los indicadores para cada una de ellas. En este sentido, el indicador de egreso registra una tendencia positiva al igual que en los datos generales (sin discriminación por rama).

5.4 Indicadores de las carreras de medicina e ingeniería

Con el objetivo de observar con más profundidad los datos arrojados por los indicadores señalados hasta ahora, en este apartado ponemos el foco en el comportamiento de los indicadores de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de las carreras de medicina e ingeniería. Esta decisión se basa en que ambas carreras se encuentran dentro del artículo 43 de la Ley de Educación Superior (carreras declaradas de interés público), y fueron de las primeras que ingresaron a los procesos de evaluación y acreditación. Por lo tanto, estas resultaron las primeras en beneficiarse del Programa de Mejoramiento de la Calidad para poder hacer frente a los planes de mejoras presentados a la CONEAU. En este marco, los programas específicos destinados a estas carreras fueron: el PROMED en el caso de Medicina, y el PROMEI I y II en las ingenierías. Estas últimas, a partir del año 2010, también están incluidas en la órbita de los programas de Becas Bicentenario.

La carrera de Medicina (ciencias de al salud) registra una matrícula que alcanza el 31% del total de su rama disciplinar en el año 2013, y las ingenierías (ciencias aplicadas) un 26,4% sobre el total de esta rama.

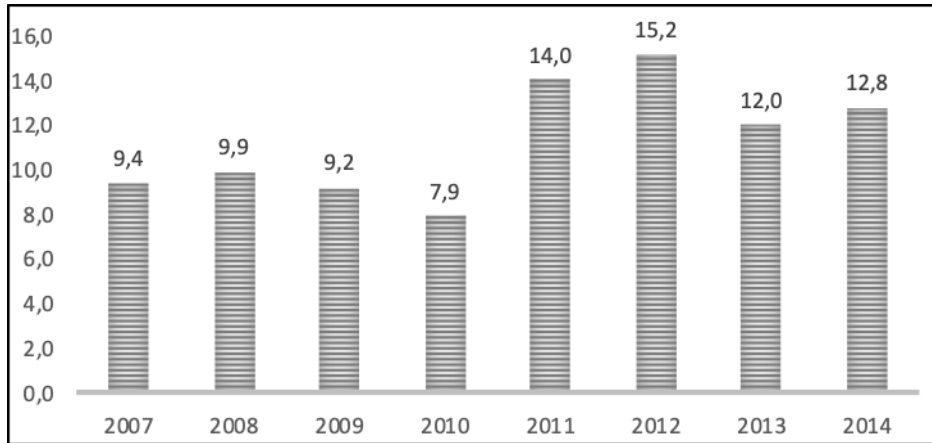
Gráfico N° 13: Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de medicina en universidades estatales entre el 2007 y el 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2015.

El gráfico N° 13 muestra el comportamiento de los indicadores de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de la carrera de Medicina en instituciones de gestión estatal durante el período 2007-2015. Esta evidencia una tendencia en aumento en el número de nuevos inscriptos, aún con una leve caída en el año 2012. No obstante, el número de estudiantes registra un comportamiento fluctuante que refleja una baja en el 2008 y 2009 que luego se incrementa en los años 2010 y 2011, vuelve a caer en el 2013, y sube en los años 2014 y 2015. En cuanto al número de egresados, este presenta una suba en el 2008, pero al año siguiente comienza a caer hasta el 2011, momento en el que comienza a recuperarse hasta el 2014 y luego, vuelve a caer en el 2015.

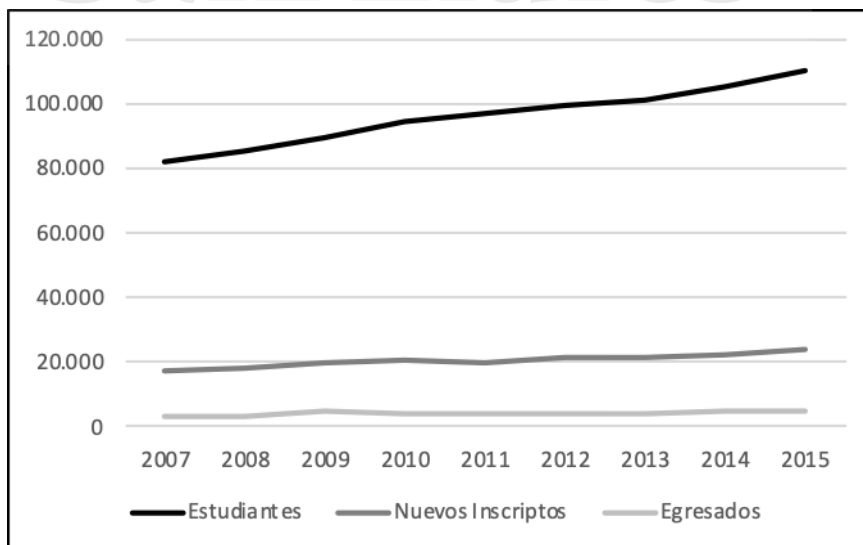
Gráfico N° 14: Porcentaje de estudiantes de Medicina que no se reinscribieron a cursar al año siguiente en el período 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2015.

El gráfico N° 14 presenta los porcentajes de los estudiantes que habiéndose inscrito en la carrera de Medicina en un año determinado, no vuelven a inscribirse al año siguiente. Este evidencia una tendencia creciente de abandono en el período señalado (2007-2014). No obstante, los datos indican que existe un alto porcentaje de retención, dada la cantidad de estudiantes que se reinscriben de un año a otro. Es decir, aunque en el año 2012 este porcentaje alcanza un 15,2%, (lo que significa un incremento del abandono), en los años siguientes, el porcentaje disminuye, pero continúa por encima del promedio de este período (11,3%).

Gráfico N°15: Estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de Ingeniería* en universidades estatales entre el 2007 y el 2015.

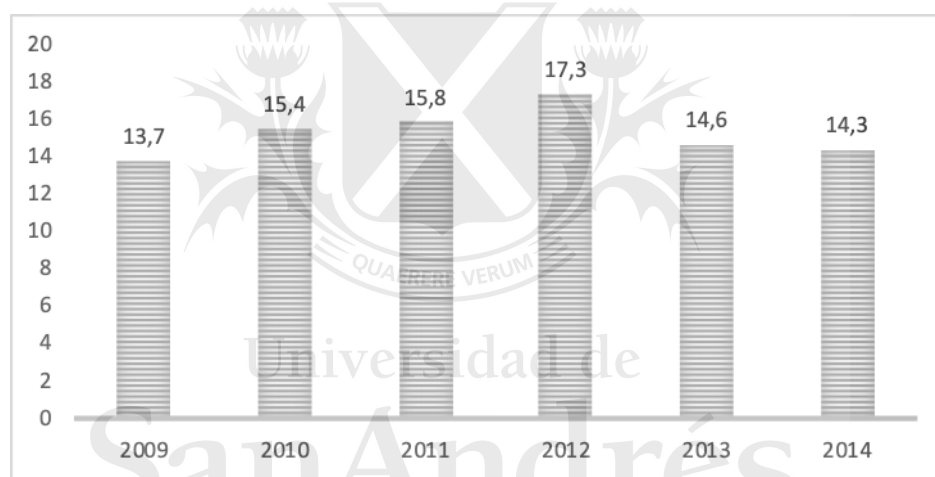


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2007-2015.

(*) No se incluyen las carreras del campo de la Agronomía (Agronómica, Forestal, Recursos Naturales y Zootecnista).

El gráfico N°15 muestra el movimiento de los indicadores de estudiantes, nuevos inscriptos y egresados de la carrera de Ingeniería en las universidades estatales entre el 2007 y el 2013. En este se advierte que la matrícula registra una tendencia en alza, pero con un crecimiento anual promedio del 3%. Respecto al indicador de nuevos inscriptos, su comportamiento varía entre aumentos y disminuciones. En cambio, el número de egresados oscila a lo largo del período 2009-2015.

Gráfico N° 16: Porcentaje de estudiantes de Ingeniería no reinscriptos al año inmediato posterior en el período 2009-2014.



Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos universitarios de la SPU, años 2009-2014.

El gráfico N° 16 presenta los porcentajes de estudiantes que, habiéndose inscripto en la carrera de Ingeniería en un año determinado, no vuelven a inscribirse al siguiente. En este gráfico, se evidencia una fluctuación de estos porcentajes con un pico que alcanzó el 17,3% en el año 2012. No obstante, existe un alto porcentaje de retención, dada la cantidad de estudiantes que se reinscriben de un año a otro aunque, en los años siguientes, este porcentaje disminuye.

Estos indicadores de abandono interanual, tanto en Medicina como de Ingeniería, constituyen una primera aproximación al problema de la retención y el abandono. Sin embargo, para tener mayores datos sobre este impacto, es necesario hacer un análisis por cohorte, ya que el fenómeno de la deserción implica un análisis multidimensional y en

contexto. En este sentido, García de Fanelli (2014) señala que el rendimiento académico y el abandono de los estudiantes universitarios afecta, principalmente, a los primeros años de las carreras y que está condicionado por su capital cultural, social y económico y su situación laboral, y que a su vez, resulta un predictor de su rendimiento posterior.

Comentarios finales

A partir de la lectura de los indicadores de acceso, permanencia y egreso analizados, se puede decir que, entre los años 2003 y 2015, se evidencia una tendencia positiva en estos. Asimismo, se pueden distinguir dos momentos con características singulares dentro del período estudiado. Por un lado, el que va desde el 2003 al 2008, en el que el comportamiento de los indicadores de estudiantes y nuevos inscriptos (en el plano general del conjunto de las instituciones) presentan fluctuaciones, es decir, tienen leves incrementos y, en algunos casos, disminuyen. Y por el otro, a partir del 2009, momento en el que se evidencian mejoras en los indicadores presentados, aunque no muy significativas.

Respecto de la incorporación de nuevos estudiantes al sistema universitario, se verifica que, en parte, el aumento de la matrícula se debió a la ampliación del acceso a la universidad como consecuencia de la política de expansión de la educación superior a través de la creación de nuevas universidades. Esta permitió el ingreso de un nuevo perfil de estudiantes (primera generación de estudiantes universitarios en sus familias) y da cuenta de la incorporación de grupos históricamente relegados en el sistema. Sin embargo, los datos referidos a los niveles de retención y egreso en la educación superior muestran que aún persiste una brecha significativa en cuanto al acceso, permanencia y graduación entre los estudiantes provenientes de las familias de mayores ingresos y las de menores ingresos (en detrimento de las últimas).

En este contexto, es necesario atender a las condiciones económicas, sociales, culturales y laborales de estos estudiantes en desventaja para poder ofrecerles mejores oportunidades de éxito en el nivel superior. Asimismo, no se deben perder de vista los serios problemas de retención que tienen las instituciones de educación media, y el consecuente abandono de estudiantes del nivel secundario, hecho que impacta en forma directa en el nivel superior. En este sentido, las políticas de articulación entre ambos niveles que atiendan diferentes dimensiones de este problema resultan vitales para hacerle

frente. Sin embargo, algunos programas destinados a abordar esta problemática se han visto interrumpidos en el período estudiado.

Respecto al acceso de las mujeres al nivel superior, se evidencia una sobrerrepresentación de estas en todos sus indicadores dentro del total general del sistema universitario. No obstante, es necesario mirar en el interior del sistema y, en especial en cada una de las carreras, ya que los datos sobre la relación de participación varones/mujeres puede modificarse sustancialmente desde ese ángulo. Asimismo, se verifica que la política de expansión del nivel superior a través de la creación de universidades estatales favoreció el aumento de la matrícula de mujeres en la segunda parte del período 2003-2015.

Los datos de la matrícula según rama de estudio indican que el 44% corresponde a las ciencias aplicadas, básicas y de la salud. Estas tres disciplinas han sido privilegiadas en cuanto a las políticas de financiamiento implementadas desde el 2005 al 2015 a partir de la importancia progresiva que adquiere (en términos de presupuesto) el Programa de Mejoramiento de la Calidad. Este incluye las tutorías, el fortalecimiento de los primeros años de las carreras y el programa de Becas Bicentenario y Becas TICs. Los indicadores para estas disciplinas muestran resultados levemente positivos y se evidencia una relación positiva con las políticas implementadas, aunque no podemos saber en qué medida estas iniciativas, han impactado en la mejora de los indicadores.

Finalmente, se observan comportamientos particulares en los indicadores (a nivel de las carreras) tanto de medicina como de ingeniería que no coinciden con los del sistema en su conjunto. En el primer caso (medicina) se nota un aumento en los nuevos inscriptos pero el comportamiento es fluctuante en cuanto a los estudiantes y graduados. En el segundo caso (ingeniería), el indicador que crece con claridad es el de los estudiantes, pero no ocurre lo mismo con los nuevos inscriptos y los graduados que oscila a lo largo del período 2007-2015. En cuanto a los porcentajes de retención analizados, estos dan cuenta de que el problema del abandono persiste tanto en medicina como en ingeniería. Este hecho indica que es necesario mirar dentro del sistema para entender y atender las problemáticas que cada una de las carreras presenta.

CONCLUSIONES

El presente estudio se enmarca en un período donde la ampliación de las oportunidades en el nivel universitario ocupó un lugar de gran importancia en la agenda gubernamental y, como consecuencia de ello, se implementaron una serie de políticas educativas que respondían a las marcadas aspiraciones de inclusión de estas gestiones. En este marco, la inclusión en el nivel superior es entendida como la posibilidad de los estudiantes de alcanzar trayectorias educativas exitosas, es decir, acceder, permanecer y egresar del nivel, independientemente sus “puntos de partida”. A partir del concepto de educación como bien público, se evidencia un cambio en el rol del Estado que vuelve a intervenir como reasignador de recursos económicos y sociales. En este sentido, observamos el destino de los fondos asignados a las universidades nacionales públicas entre los años 2003 y 2015 a través de la descripción específica de las políticas de financiamiento, en tanto lugar donde se materializaron las acciones de Estado dirigidas a alcanzar el objetivo de inclusión en el nivel superior.

Por un lado, encontramos que las políticas de inclusión orientadas a la educación superior llevadas adelante en el período estudiado, evidencian un significativo avance en muchas de las dimensiones que atienden las universidades, aunque sobresalen aquellas destinadas a mejoras de los salarios y al Programa de la Calidad Universitaria cuya participación en términos de financiamiento es mucho mayor al resto de los ítems financiables. Por otro lado, como notamos en el análisis de los indicadores analizados, si bien estos no reflejan movimientos sustanciales a favor del objetivo inclusivo al que las políticas implementadas aspiraban, se verifican mejoras en términos de participación, retención y graduación de estudiantes pertenecientes a los quintiles de ingresos más bajos. Por lo tanto, es posible afirmar, a partir del análisis de los indicadores del sistema universitario provistos por la SPU, que existen puntos de encuentro entre el comportamiento de estos y las políticas de financiamiento propuestas. De hecho, los indicadores evidencian el efecto positivo del aumento de la asignación de fondos en las políticas educativas orientadas al nivel superior. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por parte del Estado para mejorar los indicadores del sector, los datos evidencian que el horizonte inclusivo que implica que los estudiantes que acceden a la universidad

tengan la posibilidad de transitar trayectorias educativas exitosas, se encuentra lejos de alcanzarse en el nivel superior.

En este marco, el financiamiento público universitario en el período estudiado evidencia su carácter no lineal y en consecuencia ratifica la complejidad de este proceso. Además, su articulación con en el objetivo de inclusión impone necesariamente atender distintos factores, en particular, la coherencia interna de las políticas diseñadas y la magnitud y sostenibilidad de los recursos financieros disponibles para la ejecución de la política (Fanelli, 2005).

Dada la complejidad del proceso descrito, consideramos que este estudio, en tanto primera aproximación a la temática, abre una serie de interrogantes, algunos de estos son: ¿cómo impactaron cada uno de los programas especiales en las distintas instituciones que conforman el sistema universitario? ¿Cuáles han sido los grados de dependencia de las instituciones en términos de financiamiento de estos programas? ¿Se mantienen las características de los ingresantes (primera generación de estudiantes universitarios) a las nuevas universidades después de una década de su creación? ¿Qué sucede con los graduados de las universidades de reciente creación respecto a su inserción laboral? ¿Los títulos/credenciales obtenidos en las instituciones universitarias tienen igualdad de tratamiento en el mercado laboral? Por último, una pregunta clave: ¿estas políticas fueron un efecto coyuntural o tendrán continuidad como política para la educación superior a largo plazo? Y en relación a esta, ¿hay una política de Estado para este sector en nuestro país? ¿La ampliación de la cobertura en el período 2003-2015 fue de la mano con una mejora en la calidad de la misma?

En cuanto a la relevancia del trabajo, nos acercamos al problema desde una mirada global del financiamiento en la educación superior como un ejercicio para ingresar a un campo abordado, casi exclusivamente, por economistas. Al respecto, entendemos que es posible complementar con investigaciones que abarquen análisis macro (desde las políticas de financiamiento de corte longitudinal) y micro (impacto en las universidades, en las trayectorias educativas). para poder comprender acabadamente los posibles efectos de la inversión en la educación en el periodo estudiado es necesario contar con estudios multidimensionales donde se incorporen indicadores por institución y por cohorte. Además, esto requiere incluir resultados diferenciales de las carreras de grado y de pregrado que

ofrezcan detalles del destino específico de los fondos asignados a las universidades y de las características de las trayectorias de los estudiantes en cada rama disciplinar.

Respondiendo a las preguntas de investigación

En el período 2003-2015, caracterizado por un contexto económico favorable, la inversión en educación se implementa como política de gobierno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado y la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), distintos autores señalan que esto no alcanzó a achicar las inequidades propias del sistema, dado que no logró subsanar las desigualdades estructurales en la asignación de los recursos (Bezem, P., Mezzadra, F., & Rivas, A., 2012), pero sí logra recomponer una situación crítica que venían padeciendo las universidades desde la década anterior al 2003.

Las metas de inversión de la LFE están ligadas al PBI y, por lo tanto, en un período de marcado crecimiento de este, como sucedió entre los años 2003 y 2015, el financiamiento disponible para educación se vio favorecido y, con ello, la posibilidad de cumplir con los objetivos planteados de llegar al 6%, aunque esto no haya sucedido en el tiempo estipulado. Esta situación plantea el interrogante sobre si el esfuerzo en el financiamiento, se hubiera mantenido en caso de que el crecimiento económico no hubiese sido favorable. Además, si se hubiera tenido un PBI bajo, podría alcanzarse la meta que se planteó en la Ley de Financiamiento Educativo, pero esto significaría a la vez una disminución en la inversión. De hecho, podemos afirmar que, en el período de gobierno de coalición que le sucedió a Cristina Fernández, el presupuesto educativo cayó en general en todos los niveles educativos y, en particular, para las universidades (Claus et al, 2019). Por lo tanto, cabe preguntarse sobre la necesidad de incorporar otro tipo de variables, como por ejemplo, el porcentaje del gasto público total, de modo que se garantice un “piso” en la inversión en los períodos de crisis económica.

Los incrementos presupuestarios totales sostenidos durante el período estudiado, evidencian un compromiso con la educación en general y con la educación superior en particular, por parte de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Esto significó una mejora en la relación entre el Estado y las universidades y se demostró, por un lado, en los objetivos planteados para el nivel (que se verifican en las metas y propósitos de los programas financiados) y, por el otro, en la recomposición de una situación crítica que

las universidades venían padeciendo como consecuencia de la desinversión que había tenido lugar en años anteriores. En este sentido, además del avance en la política salarial, durante estas gestiones, se produjo una importante inversión en infraestructura, entre otras dimensiones que requerían ser atendidas. Se podría afirmar que, a partir de este nuevo vínculo gestado entre el Estado y la universidad, se intentó alcanzar un equilibrio entre el criterio de racionalidad a partir de los controles a distancia que se implementaron y la atención a las necesidades planteadas por las universidades.

En función de los modos de asignación complementarios, el Estado ejerce un control a distancia que se verifica con el direccionamiento de los objetivos de las líneas de acción de los programas que se ponen en marcha. Es decir, si bien las universidades administraban el presupuesto enviado, los componentes financiables estaban definidos por el Estado. Sin embargo, este control no tiene la misma intensidad ni efecto en todo el sistema universitario debido a las disparidades en cuanto a las capacidades y recursos con que cuentan cada una de las instituciones. En consecuencia, uno de los efectos posibles es que las universidades con menores posibilidades de generar recursos propios podrían verse en situación de mayor control y dependencia por parte del Estado. Esta situación hace necesario atender y entender las inequidades dentro del sistema.

El hecho de que, a pesar del esfuerzo en la inversión, se mantenga la estructura del gasto evidencia que el margen para atender a otras cuestiones importantes más allá de los salarios, continúa siendo estrecho. Desde el año 2004 al 2010, el ítem “salario” no solamente ocupa el primer lugar en la participación de fondos adicionales a las universidades, sino que, además, resulta el 72,5% en promedio sobre el total de los recursos adicionales del sistema. No obstante, si al presupuesto asignado le restamos los montos destinados a la cuestión salarial, podemos afirmar que los recursos adicionales representan no más del 5% del presupuesto total ejecutado por año a las universidades.

El modo de asignación de recursos basado en la negociación entre las autoridades universitarias y el poder político continúa siendo el principal modelo de financiamiento en Argentina, mientras que la aplicación de la fórmula consensuada entre el CIN y la SPU incorpora un aporte marginal. Esta situación no favorece la posibilidad de corregir las mencionadas inequidades dentro del sistema ya que, por un lado, el porcentaje en la distribución de fondos está ligado a la capacidad de negociación de cada institución y por el

otro, no le aporta transparencia en los criterios de asignación del presupuesto disponible, lo cual puede acentuar la discrecionalidad de los criterios. Por lo tanto, poder introducir un criterio basado en indicadores del sistema universitario, permitirá mejorar no solo la transparencia sino también la eficacia de la inversión por cuanto atenderá a las necesidades de acuerdo a las características específicas de las instituciones (no solo por su tamaño, sino también por los recursos con los que cuenta y el tipo de carreras que ofrecen, entre otras variables).

En cuanto al presupuesto destinado a programas especiales, los datos recolectados indican que este se mantiene estable a lo largo del período estudiado, es decir, no hubo incrementos en términos de pesos constantes. Esto significa que se sostuvo el esfuerzo en mantener el presupuesto a pesar de los altos y bajos en la economía. Esta situación no resulta un dato menor, fundamentalmente, en relación con las universidades más jóvenes en donde la dependencia de los ingresos provenientes del Estado mediante los distintos programas es alta. En este sentido, es posible que las universidades tradicionales tengan mayores posibilidades de sostener sus iniciativas a largo plazo en caso de no contar con fondos provenientes de los proyectos especiales.

Respecto al destino de los fondos que se financian (y que no corresponden a salarios), los datos evidencian una tendencia a destinar mayores recursos a las carreras prioritarias y de interés público definidas en el artículo 43 de la LES, lo que implica que la población estudiantil a la que se alcanza es limitada (44%). Esto se verifica, por ejemplo, en el Programa de Mejoramiento de la Calidad en donde del total financiado, el 90% se destina a las ciencias aplicadas, básicas y de la salud. Algo similar ocurre con el Programa de Becas a partir del 2010, el cual se incrementa sustancialmente con el Programa de Becas Bicentenario y Becas Tics dirigidas a las ciencias aplicadas fundamentalmente.

Si se presta especial atención a los datos sobre el Programa de Mejoramiento de la Calidad (PMC), se observa que sus líneas de acción están dirigidas a las carreras prioritarias que habían atravesado procesos de evaluación y acreditación por parte de la CONEAU y, por lo tanto, se puede decir que este programa especial se configuró con características particulares. Es decir, por un lado, este sobresale de los programas denominados con “efecto regadera” ya que, a diferencia del resto, este, tiene un carácter integral (atendió a múltiples dimensiones de las instituciones: recursos humanos,

equipamiento, bibliotecas, seguimiento de los estudiantes, tutorías, y fortalecimiento de los primeros años de las carreras) y, por el otro, se basa en los planes de mejora diseñados por las propias instituciones.

El carácter integral del PMC se le puede atribuir a su origen (el cumplimiento de los estándares para la acreditación) de atender a los planes de mejora elaborados por las instituciones y, por lo tanto, esto le otorga mayor apropiación y legitimidad por estar vinculado al proyecto institucional. Estas características y sus efectos positivos en las disciplinas a las que se dirigía, podrían constituir un modelo a seguir para futuras líneas de acción. Es decir, resultarían útiles para promover el financiamiento de proyectos integrales que las propias universidades propongan basados en sus necesidades en el marco de su proyecto institucional.

En cuanto al Programa de Becas, en sus líneas Bicentenario y TiCs, la evidencia indica que, si bien estos dan cuenta del esfuerzo en la inversión por parte del Estado, no cubren el costo de oportunidad que significa contar con un empleo y, por lo tanto, no garantiza que los estudiantes no abandonen sus estudios debido a la obtención de un trabajo. Este factor es un elemento importante a tener en cuenta a la hora de atender las necesidades de los grupos que se encuentran en socialmente en desventaja respecto a aquellos que pertenecen a los grupos de mayores ingresos y, por ende, significa un desafío en cuanto a los objetivos de inclusión que se proponen las políticas de gobierno para el nivel superior.

La continuidad del financiamiento y su crecimiento entre los años 2003 y 2015, posicionaron sólidamente al programa de Incentivo a Docentes Investigadores. Esto parece indicar que se trata de un modelo en términos de política implementada ya que se ha mantenido con los cambios de gestión, e incluso ha mejorado su financiamiento. Sin embargo, sus resultados en cuanto a la participación de los docentes categorizados en el sistema universitario evidencian las diferencias de recursos científicos y tecnológicos que caracterizan al sistema. Y, por lo tanto, constituye una de las dimensiones de la inequidad del sistema que es necesario atender.

En el otro extremo (el de los programas no consolidados) aparecen los programas que se implementaron en forma interrumpida. En función de los propósitos sustanciales que atendían (programas de articulación con la enseñanza media y programa de bienestar

estudiantil) y, sobre todo, teniendo en cuenta la necesidad de articular acciones con el nivel secundario, su discontinuidad no resulta coherente con la consecución de objetivos inclusivos propuestos por las políticas. Por consiguiente, estas medidas constituyen cuestiones a revisar dado que no favorecen la sostenibilidad de las acciones por parte de las instituciones, principalmente, teniendo en cuenta que para poder ver resultados significativos en educación, es necesario pensar en la continuidad del financiamiento en el mediano y largo plazo. Además, la baja sostenibilidad del presupuesto se profundiza cuando se trata de universidades jóvenes en tanto que les resulta más difícil hacerse cargo de mantener el presupuesto de algún programa porque no cuentan con recursos propios que les permitan dar continuidad.

La política de financiamiento en el período 2003-2015 se encuentra estrechamente relacionada con las metas inclusivas planteadas por los sucesivos gobiernos que tuvieron lugar en esos años. En este sentido, el Estado asume la responsabilidad del sostenimiento del sistema de educación superior y esto se ve materializado, como señalábamos en párrafos anteriores, en las políticas implementadas en el sector. Estas tienden a favorecer a los sectores de menos recursos, tal es el caso de aquellas destinadas a la demanda como las becas y de otras orientadas a la oferta que proponen el fortalecimiento de los primeros años de las carreras y la promoción de las tutorías. Si bien estas medidas dan cuenta de la intención por parte del Estado de ampliar las bases sociales de la universidad, en términos reales se verifican los límites del financiamiento educativo para atender las inequidades o desigualdades sociales existentes (Coraggio, 2001)

Como mencionamos antes, la inclusión en el nivel superior constituyó una política pública durante el período 2003-2015 y, esto se evidenció en el esfuerzo del Estado por alcanzar ese horizonte inclusivo a partir de un conjunto de medidas orientadas al sector universitario. Sin embargo, los datos indican que persisten brechas significativas entre los sectores de menores ingresos per cápita y los de mayores ingresos en favor de estos últimos. Por lo tanto, es necesario que las universidades amplíen el debate respecto de si están dispuestas a acompañar este objetivo inclusivo (y para ello deberán revisar sus estructuras materiales y simbólicas) a partir de asumir que gran parte de la población estudiantil que, actualmente, accede a la universidad pertenece a grupos sociales con

capitales (económico, escolar y social) diversos y, por ende, estos estudiantes tienen diferentes posibilidades de éxito en el circuito educativo (Chiroleu, 2017)

En los indicadores analizados a lo largo de este trabajo se detectan algunos datos positivos en relación con el objetivo inclusivo entre los años 2003-2015. El incremento de estudiantes y la incorporación de nuevos ingresantes es un rasgo distintivo del período estudiado. A esto se le suma, el crecimiento del número de graduados. En este marco, consideramos que el dato más importante que ofrecen estos indicadores es que la proporción de estudiantes pertenecientes a los quintiles uno y dos también se ha incrementado. Esto evidencia que las políticas implementadas tuvieron un efecto positivo sobre los indicadores de acceso. Sin embargo, las mejoras no son tan significativas en los indicadores de permanencia y egreso. En consecuencia, no resultan suficientes para alcanzar las aspiraciones de inclusión ya que, como se ha señalado, no basta solo con la posibilidad de poder acceder, el efecto “puerta giratoria” parece persistir.

En función de la evidencia empírica recolectada, es posible afirmar que, aunque la inversión en educación vía fondos públicos es una condición para poder avanzar en la mejora de los indicadores de acceso, permanencia y egreso de las universidades públicas en nuestro país, esta no resulta suficiente para garantizar su eficacia. En este sentido, se debe tener presente que, si bien desde la mirada global del sistema universitario, se verifican mejorías en diferentes dimensiones de las instituciones (salarios, infraestructura, y dedicaciones, entre otras), la realidad no es homogénea y por lo tanto, las condiciones de cada institución para hacer frente a los problemas de retención, abandono, graduación, y calidad no son las mismas.

En cuanto a la política de expansión materializada en la creación de nuevas universidades y específicamente las de la región del conurbano bonaerense, nos es posible afirmar que ha resultado una efectiva ampliación en el acceso de sectores históricamente postergados. En este sentido los entrevistados nos han aportado al conocimiento de sus necesidades y particularidades vinculadas a atender a la población estudiantil fundamentalmente proveniente de la región circundante, con una oferta curricular pensada desde áreas de vacancia y en este sentido una articulación con las necesidades locales en una región signada por altos niveles de pobreza. De esta manera la cercanía de la institución ha resultado un factor clave. Aunque este no signifique la inclusión efectiva en los términos

analizados. Asimismo, los programas implementados les han permitido realizar acciones en distintas dimensiones para atender a las problemáticas específicas que estas tienen. Sin embargo, la dependencia ha resultado alta y por lo tanto algunas de estas acciones se han visto interrumpidas como consecuencia de la falta de financiamiento.

No obstante, la sostenibilidad de las políticas, como hemos mencionado, es un factor determinante para estas instituciones. En otro orden, pero vinculado a la sostenibilidad, el componente político, en términos de los vínculos que estas tengan con el poder, aparece en ocasiones como condicionante del financiamiento. Luego, en cuanto a los perfiles de ingreso que en los orígenes de estas universidades aparecen marcados por las primeras generaciones de estudiantes universitarios en sus familias, de quintiles de ingresos bajos y con un promedio de edad avanzada, se fue modificado sustancialmente en los diez años de existencia.

El acercamiento a estas universidades nos ha permitido visualizar en primera persona, aunque parcialmente, la disparidad e inequidad que a lo largo y ancho del sistema ocurre. Ello nos presenta el desafío de no sólo generar políticas de Estado para el sector sino también que estas puedan atender estas disparidades y particularidades.

Reflexiones finales

A partir de la sistematización de los datos recolectados en este estudio, se advierte como desafío vigente (y quizá como el más significativo) la necesidad de contar con una política de Estado para el sector universitario y recursos que permitan sostenerla a largo plazo. Además, resulta importante poder consensuar esta política con todos los actores intervinientes en el diseño de esta, de modo tal que esta resulte eficaz y sostenible. Esto es crucial para el sector educativo donde el cumplimiento de los objetivos pueden verse en el mediano y largo plazo. Al respecto, Van Vugth (1998) señala que “Si no se genera un espacio de confianza entre el Estado y las universidades, las políticas que aquel emprenda a través de regulaciones e incentivos, pueden no generar los resultados esperados” (p.123).

Si bien se verifica un incremento presupuestario en el sector universitario estatal en el período estudiado y su relación con los objetivos de las políticas públicas implementadas, hasta la fecha, no se han realizado estudios de impacto por parte del Ministerio de Educación. Poder contar con esta información sería útil para indagar los efectos de las

políticas diseñadas para el sistema de educación superior. Al respecto, consideramos que es vital la producción de información estadística universitaria que permita disponer de información sobre la evolución de sus indicadores por cohorte. Además, hacen falta estudios desde una mirada multidimensional que combinen lo una mirada macro del sistema y una mirada desde lo micro de las instituciones. Esto permitiría analizar la efectividad y el impacto de las acciones implementadas por los gobiernos y materializadas en las instituciones.

Para algunos autores (Abeledo y Obeide, 2003; García de Fanelli, 2006) la política de financiamiento para la universidad no se debe ver como una cuestión meramente técnica, sino fundamentalmente, política y social y, por lo tanto, diferentes instrumentos de asignación pueden resultar complementarios. Como se señaló, la complejidad del funcionamiento del proceso de asignación de fondos al sistema universitario implica atender y entender las dinámicas particulares de cada institución y la diversidad de objetivos de los actores intervinientes a la hora de diseñar políticas para el sector.

Además, consideramos que no resulta suficiente una política de financiamiento para el sistema universitario basada en objetivos de calidad y equidad si estos no están acompañados por otras medidas generales de redistribución del ingreso. Sin el cumplimiento de esta premisa no podrá superarse la desigual distribución de oportunidades de transitar una trayectoria educativa exitosa en la universidad, sobre todo, si entendemos a la educación no solo como un bien público sino también como un derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeledo, C., & Obeide, S. (2003). La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual. *JC Pugliese, Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional*, 156-165.
- Accinelli, A., & Macri, A. (2015). La creación de las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales. *Revista Argentina de Educación Superior*, (11), 94-117.
- Araujo, J. (2007). Expansión del sistema de educación superior en argentina. *Atos de pesquisa em educação*, 2(3), 430-443.
- _____. (2009) Políticas de acceso y democratización de los estudios universitarios en la Argentina: 1983-2015. *El fracaso escolar.*, 93.
- Accinelli, A., & Macri, A. (2015). La creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales. *Revista Argentina de Educación Superior*, (11), 94-117.
- Broto, A., & San Martín, R. (2012). *Financiamiento de la universidad: aportes para el debate* (No. 378.3). Universidad de Palermo.
- Banco Mundial (2003) Informe sobre el desarrollo mundial 2003 – Desarrollo sostenible en un mundo dinámico: Transformación de las Instituciones, crecimiento y calidad de vida, <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/222441468340783817/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2003-desarrollo-sostenible-en-un-mundo-dinamico-transformacion-de-instituciones-crecimiento-y-calidad-de-vida>
- Barletta, A. & Heredia, M. (2020). La educación universitaria argentina y el desafío de la inclusión en el siglo XXI. XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Booth, & Ainscow (2002). Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas. UK: Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE).

- Bilbao, R. (2011). *El financiamiento de la Educación Superior en Argentina: un análisis sobre la distribución de recursos entre las universidades Nacionales. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*
- Bezem, P., Mezzadra, F., & Rivas, A. (2012). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. *Informe Final, Informe de Monitoreo y Evaluación, Bs. As.: CIPPEC.*
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2001). Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica. *Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude. La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. España, Popular, 15-85.*
- Broto, A. (2012) Financiamiento y políticas públicas para las universidades nacionales en el período 2003-2011 en Raquel San Martín Financiamiento en la Universidad (Ed.) (1° Edición, pp.193-225) Fundación Universidad de Palermo
- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina.* Santiago: Fondo de cultura Económica.
- ____ (1993). Educación superior en América Latina durante la década de los ochenta: la economía política de los sistemas.
- ____ (2004). Políticas y mercado de educación superior: necesidades de información. *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile: El rol de la información pública, 19-85.*
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior* (p. 318). Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, José Joaquín.(2012) 'La idea de universidad en tiempos de masificación' en Revista Iberoamericana de Educación Superior, Vol. III, n.7, 2012, pp.139-44.
- Camilloni, A. (2008). “El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones”, *Revista Políticas Educativas, 2 (1), 1-12.*
- Capelari, M. (2014). Las Políticas de Tutoría en la Educación Superior: Génesis, Trayectorias e Impactos en Argentina y México. *Revista latinoamericana de educación comparada, 5(5), 41-54.*

- _____ (Coord.) (2017). Políticas y prácticas de tutoría en la Educación Superior. Análisis de sus impactos en sujetos e instituciones. (1° Ed) Sb editorial.
- Carlino, P. (2011). “Ingresar y permanecer en la universidad pública”. Suplemento de educación del diario El eco de Tandil, 30.
- Castells, M. (2004). “Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica”. En Castells, M. (ed.), *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza, 27-78.
- Chiroleu, A. (2008) La inclusión en la educación superior como tema de la agenda de gobierno en América Latina. Una reflexión sobre las propuestas del CRES/2008. *UDUAL*, México, n. 40, enero - marzo 2008, pp. 19-28.
- _____ (2009). La inclusión en la educación superior como política pública: tres experiencias en América Latina. *Revista Iberoamericana De Educación*, 48(5), 1-15. <https://doi.org/10.35362/rie4852153>
- _____ (2009a). “La democratización del acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión”. En Chiroleu, A. y Maquina, M. (comp.). *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 99-110.
- _____ (2014). “Democratización universitaria y desigualdad social en América Latina”. *Revista Política Universitaria IEC-CONADU* [en línea]. Mayo 2014. N° 1. [Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2014]. Disponible en: http://issuu.com/mariarodriguez268/docs/1_pu_web_pag_simple
- Chiroleu, A., Marquina, M., & Rinesi, E. (2012). La política universitaria de los gobiernos Kirchner. *Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento*
- Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina.
- Chiroleu, A. (2017). La democratización del acceso a la Universidad: de la ampliación de Oportunidades a la inclusión. Universidad Nacional de Avellaneda. <http://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/17859.pdf>
- Chiroleu, A. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educacao em Revista*, 34.

- Claus, A., & Sanchez, M. B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Hacia una Europa de la solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración, Bruselas: COM, 1992.
- CIPPEC (2008): *Segundo Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Período mayo 2007-septiembre 2008*. Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Buenos Aires: CIPPEC. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: Autot.
- Coraggio, J. L. (2001). ¿Arancelar la universidad?
- _____. (2010). *Impacto de las Políticas de Evaluación y Acreditación en Universidades de la Argentina. Estudios de Caso (Impact of Evaluation and Accreditation Policies on Argentinean Universities. Case Studies)* (Doctoral dissertation, Doctoral dissertation. San Fernando, Argentina: San Andrés University).
- Coraggio, J. L., Vispo, A., & Bisang, R. (2001). *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Miño y Davila Editores.
- Coraggio, J. L. (2002). Construir universidad en la adversidad. Desafíos de la educación superior en América Latina. *Nuevas Políticas de Educación Superior, Netbiblo, A Coruña*, 19-87.
- Cortés Conde, R. (2003). La crisis argentina de 2001-2002. *Cuadernos de economía*, 40(121), 762-767.
- de Derechos Humanos, D. U. (1948). Declaración Universal de los Derechos humanos. *Declaración Universal de los derechos Humanos*,
- Del Bello, J. C. (2012). La política de financiamiento estatal del sistema universitario argentino: planificación, funcionamiento real y una agenda de temas pendientes. *Financiamiento de la Universidad. Aportes para el debate, Buenos Aires, UP*.
- Delfino, J. A., & Gertel, H. R. (1996). Nuevas direcciones en el financiamiento de la educación superior: Modelos de asignación del aporte público.

- Duru-Bellat, M., & Tenret, E. (2009). L'emprise de la méritocratie scolaire: quelle légitimité?. *Revue française de sociologie*, 50(2), 229-258.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Ezcurra, A. (2007). *Los estudiantes de nuevo ingreso: democratización y responsabilidad de las instituciones universitarias*. Universidad de San Pablo: Cuadernos de Pedagogía Universitaria.
- ____ (2009). "Educación Universitaria: Una Inclusión Excluyente". Conferencia inaugural en el *Tercer Encuentro Nacional sobre Ingreso Universitario*. Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba, 1-3 de octubre, 2008.
- ____ (2011). "Abandono estudiantil en educación superior. Hipótesis y conceptos". En Gluz Nora, (comp.). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 23-62
- ____ (2013). *Igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Lamarra, N. (2003). *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba-IESALC/UNESCO.
- Fraser, N., & Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Gilberto Pérez del Blanco.
- García de Fanelli, A. M. (2002). El financiamiento universitario y la política pública en la Argentina: la asignación de fondos públicos y la generación de recursos privados en los años noventa.
- ____ (2005). Universidad, Organización e Incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional.
- ____ (2007). La reforma universitaria impulsada vía el financiamiento: Alcances y limitaciones de las políticas de asignación. *espacio abierto*, 16(1), 7-29.
- ____ (2010). Mecanismos de financiamiento de los gobiernos a las universidades latinoamericanas: Innovaciones en las últimas décadas. *La universidad ante los desafíos del Siglo XXI*.

- _____ (2012). Financiación de la Educación Superior Argentina: Cambios y continuidades entre los años 90 y la primera década del 2000. *Revista Educación Superior Y Sociedad (ESS)* ISSN: 0798-1228, 16(1), 16-36. Consultado de <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/ess3/index.php/ess/article/view/388>
- _____ (2014) “Inclusión social en la educación superior argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación” en *Páginas de Educación*, Uruguay, Vol. 7, N°2, pp. 275-297.
- _____ (2014). Rendimiento académico y abandono universitario modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina. Greco, C. (2004). *Financiamiento de las universidades nacionales. Modelos de asignación presupuestaria. Análisis y tendencias actuales.*
- _____ (2015). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XX. *Propuesta educativa*, (43), 17-31.
- Gómez, S. (2004). *El financiamiento de la educación superior en la República Dominicana.* Caracas: Iesalc/Unesco.
- Guadilla, C. G. (2002). Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación superior en América Latina. In *Nuevas políticas de la educación superior* (pp. 89-128). Netbiblo.
- Guadilla, C. G. (2008). Dinámicas del financiamiento de la educación superior en el contexto de la diversidad latinoamericana, a diez años de la CMES. In *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998* (pp. 367-citation_lastpage).
- García Cabrero, Benilde. (2010). Modelos teóricos e indicadores de evaluación educativa. *Sinéctica*, (35), 1-17. Recuperado en 26 de septiembre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2010000200005&lng=es&tlng=es
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana De Educación*, 49, 19-57. <https://doi.org/https://doi.org/10.35362/rie490673>

- Gluz, N. y Grandoli, M. E. (2009). “Los procesos de admisión a la universidad ¿Democratización o postergación de la selección?”. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. 2009.
- Guajardo, P. H., Mato, D., Grimaldo, H., Gacel-Ávila, J., Lemaitre, M. J., Guarga, R., & Ramírez, R. (2018). Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018.
- Hidalgo, Juan Carlos (1998): “El financiamiento de las universidades nacionales. El conocimiento como base imponible. Carácter del aporte estatal. La equidad social” en Revista Universidad Ahora, N° 11/12, Buenos Ares, pp.82-107.
- Luzuruaga, M. (2014) Iniciativas de accesibilidad e inclusión educativa para personas con discapacidades en Universidades Nacionales del Gran Buenos Aires. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]. <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/simple-search?query=luzuriaga>
- Marquina, M., &Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, (43), 7-16.
- Marquina, M. (2017). *Yo te evalúo, tú me evaluás: Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina*. Eudeba.
- Mato, D. (2015). Vinculación social universitaria en Argentina. Diversidad de orientaciones de trabajo, logros y dificultades de las experiencias apoyadas por el Programa Nacional de Voluntariado Universitario. *cpu-e, Revista de Investigación Educativa*, (20), 131-149.
- Mizala, A., & Romaguera, P. (2004). Remuneraciones y tasas de retorno de los profesionales chilenos. *Oferta y demanda de profesionales y técnicos en Chile: El rol de la información pública*, de, 171-209.
- Mollis, M. (2016). La educación superior universitaria en los tiempos de Néstor y Cristina Kirchner. *Revista de Educación Superior del Sur Global-RESUR*, (1), 72-102.
- Morduchowicz, A. (2000). La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 23(5), 165-186.
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones en economía de la Educación*. Losada.

- Mungaray, A., Ocegueda, M. T., Moctezuma, P., & Ocegueda, J. M. (2010). Financiamiento de la equidad entre las universidades públicas estatales de México: 2001-2005. *Gestión y política pública*, 19(2), 263-310.
- Narodowski, M. (2008). “La inclusión educativa. Reflexiones y propuestas entre las teorías, las demandas y los slogans”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 6(2), 19-26.
- OREALC/UNESCO (2013). Informa de resultados. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Organización para los Estados Americanos (2010) El Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. OEI <https://oei.int/publicaciones/metas-educativas-2021-la-educacion-que-queremos-para-la-generacion-de-los-bicentenarios-documento-final>
- Operti, R. (2008). “Inclusión Educativa: El Camino del Futuro. Un desafío para compartir”. Taller Internacional sobre Inclusión Educativa América Latina – Regiones Cono Sur y Andina 12-14 Septiembre 2007. Montevideo.
- Parcerisa, L., & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25, 1-24.
- Parrilla Latas, Angela (2002). “Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva”, *Revista de educación*, 327, 11-29
- Pérez, G. P., & Valencia, L. (2004). El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. *Actualidad contable FACES*, 7(8), 85-95.
- Piffano, Horacio (1998): “La Universidad y su financiamiento” en *Revista Universidad Ahora*, N° 11/12, Buenos Ares, págs.108-121.
- Renaut, A (2008). “La Universidad frente a los desafíos de la democracia”. Conferencia dictada en el Seminario Universidad y Democracia organizado por el Observatorio de Educación Superior de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 27 y 28 de junio. Disponible en Internet: http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/1548/La_universidad_frente_a_los%20desafios_de_la_democracia_TyD16-9.pdf?sequence=1

- Sarthou, N. (2016). ¿Que veinte años no es nada? Cambios y continuidades en los criterios de evaluación del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores en la universidad argentina (1994-2014). *CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, 11(32), 85-110.
- Suasnábar, C. (2007) *Educación, Conocimiento y Política. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires, FLACSO-Manantial.
- Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli. 2012. “Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente”. En *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*, compilado por Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- San Martín, R. (Ed.) (2012) *Financiamiento de la Universidad*. Fundación Universidad de Palermo
- Tedesco, J. C. (2007). Los pilares de la educación del futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*, 43(5), 1-4.
- Tedesco, J. C., Aberbuj, C., Zacarías, I. (2014). *Pedagogía y democratización de la universidad*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Teichler, U. (2006). Reformas de los modelos de la educación superior en Europa, Japón y América Latina: análisis comparados. *EDUCACIÓN SUPERIOR*, 2, 9.
- Terigi, F. (2014). Trayectorias escolares e inclusión educativa: del enfoque individual al desafío para las políticas educativas. *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica*, 71.
- _____. (2013). La inclusión como problema de las políticas educativas. *EDUCACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES*.
- _____. (2009b). *Segmentación urbana y educación en América Latina: El reto de la inclusión escolar*. Madrid: Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FIECC).
- Tinto, V. (2004). Student Retention and Graduation: Facing the Truth, Living with the Consequences. Occasional Paper 1. *Pell Institute for the Study of Opportunity in Higher Education*.

- Tomasevski, K. (2005). El derecho a la educación, panorama internacional de un derecho irrenunciable. In *La educación y los derechos humanos* (pp. 63-90). Erein.
- UNESCO. (2005). *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. [Directrices sobre políticas de inclusión en la educación: asegurar el acceso a la educación para todos]. Paris: UNESCO.
- _____. (2015). *La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y Desafíos*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura.
- Veleda, Cecilia; Rivas, Axel y Mezzadra, Florencia, (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*, CIPPECUNICEF- Embajada de Finlandia, Buenos Aires,
- Verger, A., & Bonal, X. (2011). La estrategia Educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el " aprendizaje para todos". *Educação & Sociedade*, 32, 911-932.
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36, 599-622.
- Weinberg, Gregorio (1987), "Aspecto del vaciamiento de la universidad argentina durante los regímenes militares recientes" en *Universidad y política en América Latina*, UNAM, México.
- Decreto 2427 de 1993. Universidades Nacionales – Becas de investigación. 19 de noviembre de 1993
- Ley N° 24.521/1995 de Educación Superior. Disponible en: http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior.html#titulo
- Ley N° 26.075/2005 de Financiamiento Educativo. Disponible en: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley26075.pdf>
- Ley N° 26.205 de Educación Nacional. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

Fuentes consultadas

Secretaría de Políticas Universitarias (2005), Anuario 2004 de Estadísticas Universitarias,
Buenos Aires

_____ (2006), Anuario 2005 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2007), Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2008), Anuario 2007 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2009), Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2010), Anuario 2009 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2011), Anuario 2010 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2012), Anuario 2011 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2013), Anuario 2012 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2014), Anuario 2013 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2015), Anuario 2014 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires

_____ (2016), Anuario 2015 de Estadísticas Universitarias, Buenos Aires



Universidad de
SanAndrés

ANEXO 1

Entrevista universidad conurbano bonaerense

Guía de preguntas

Período que es objeto de análisis 2003-2015

Universidad: ¿Cómo caracterizaría al perfil de los estudiantes de la Universidad?

Universidad: ¿Qué cantidad de estudiantes tiene? ¿Docente y personal administrativo?

Presupuesto: ¿Podría decirme algo sobre cómo se construyó el presupuesto de la Universidad? (desde la Universidad y desde el gobierno).

¿Se utilizaron indicadores para la elaboración? ¿Podría mencionar algunos?

Presupuesto: ¿En los 5 primeros años de su gestión, como considera que fue el presupuesto?

Programas: ¿Fue beneficiado por los programas con presupuesto proveniente del Ministerio? ¿Cómo considera que fue su distribución, es decir de acuerdo a los objetivos del programa, el monto asignado, era el suficiente?

Programas: ¿La implementación de los programas en la Universidad, tenían un correlato con las acciones planteadas? ¿Es decir, a partir de lo planificado, su implementación ha sido satisfactoria?

Programas: ¿Estos programas han sido suficientes para atender las diferentes problemáticas de los estudiantes de la institución?

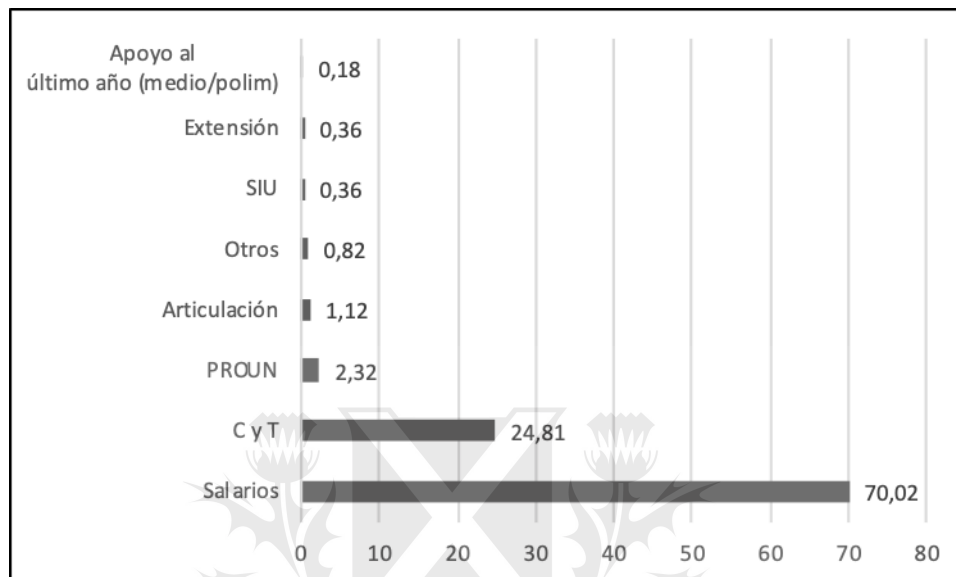
¿Cuáles no? ¿cómo lo resuelve?

Resultados: ¿Ha notado comportamientos positivos en la matrícula, retención, y graduación a partir de la implementación de los programas dirigidos desde el Ministerio?

Anexo II

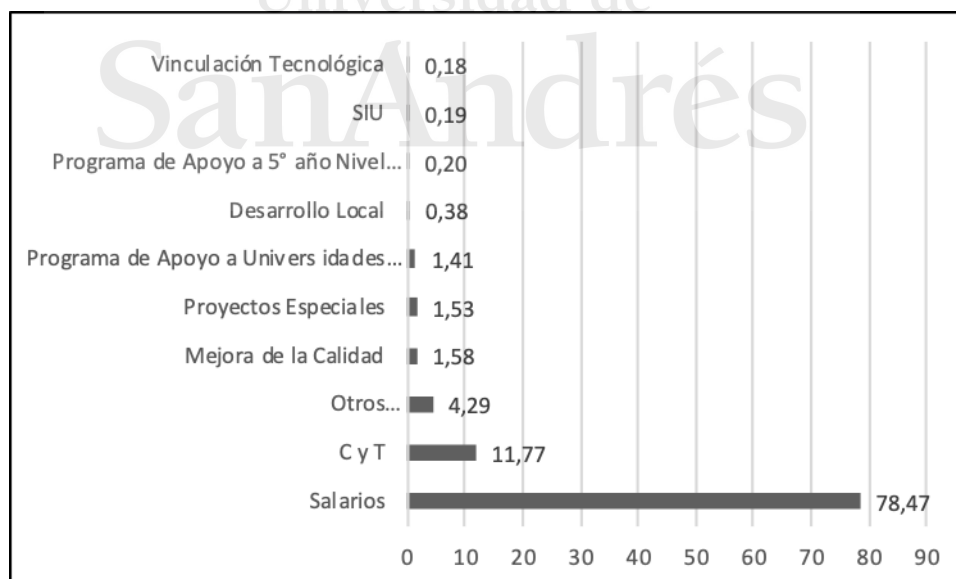
Gráficos de las Asignaciones Especiales

Gráfico N° I: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2004



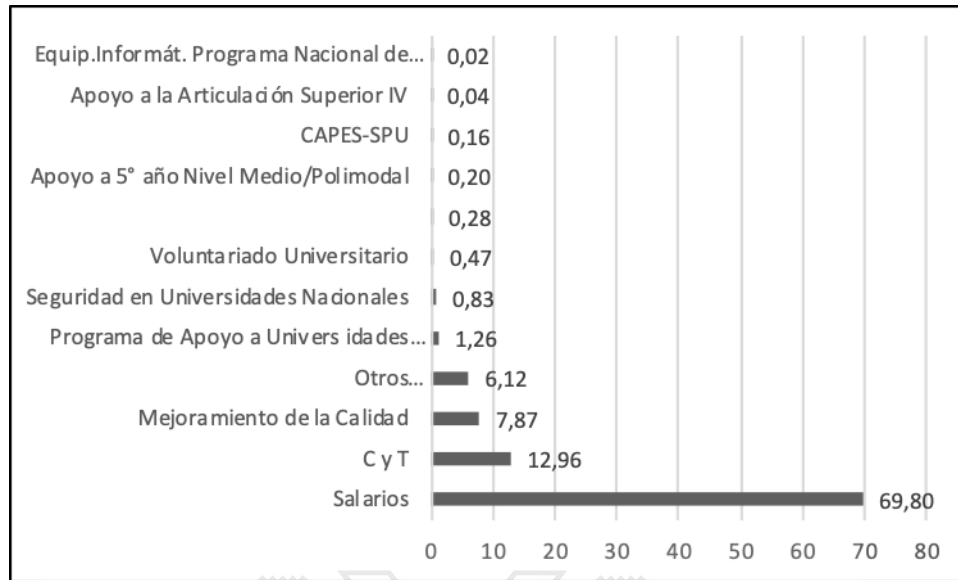
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2004

Gráfico N° II: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2005



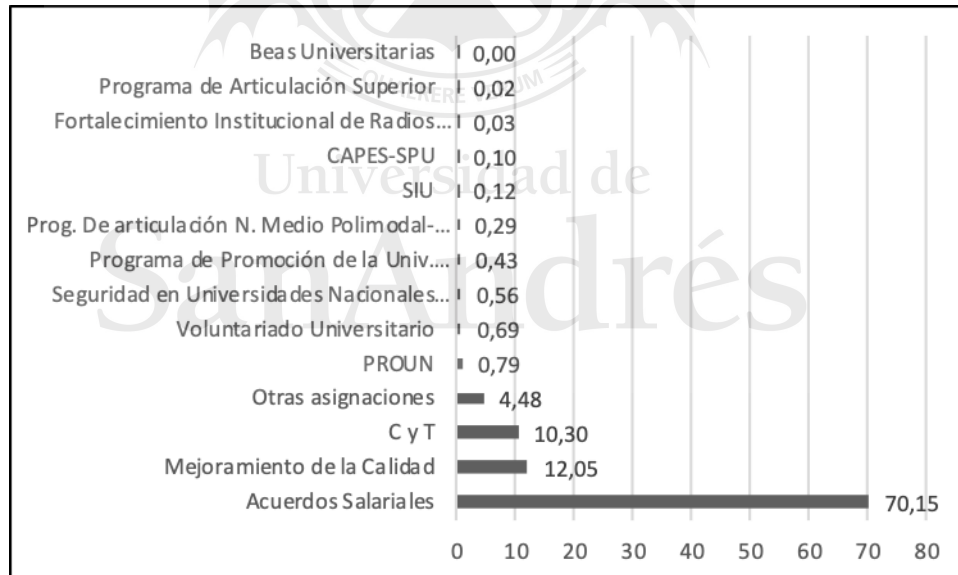
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2005

Gráfico N° III: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2006



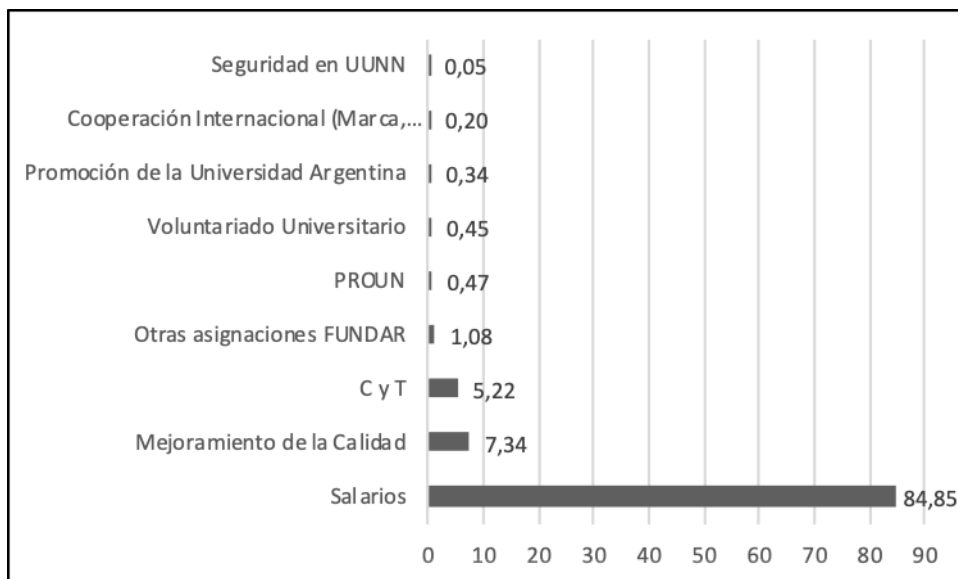
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2006

Gráfico N° IV: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2007



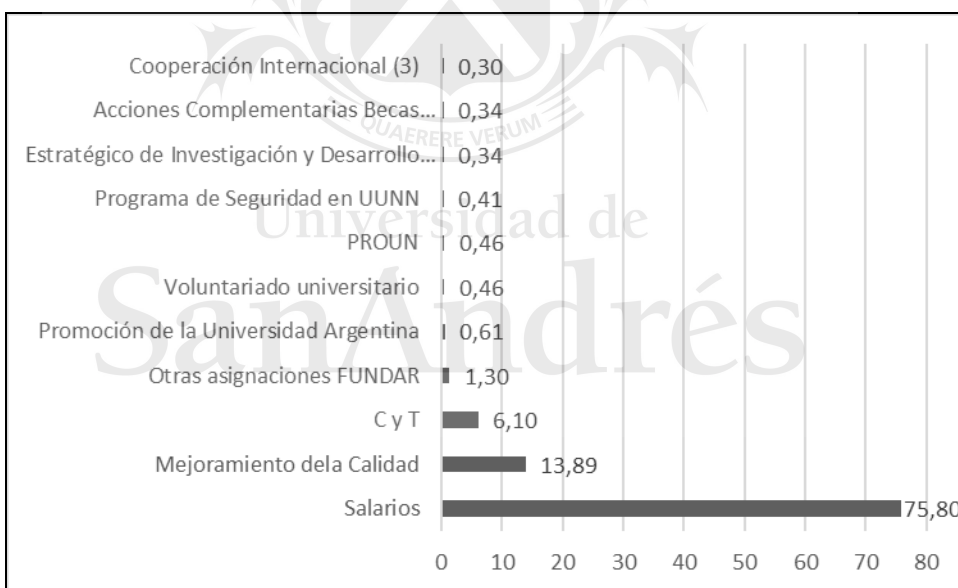
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU. Año 2007

Gráfico N° V: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2008



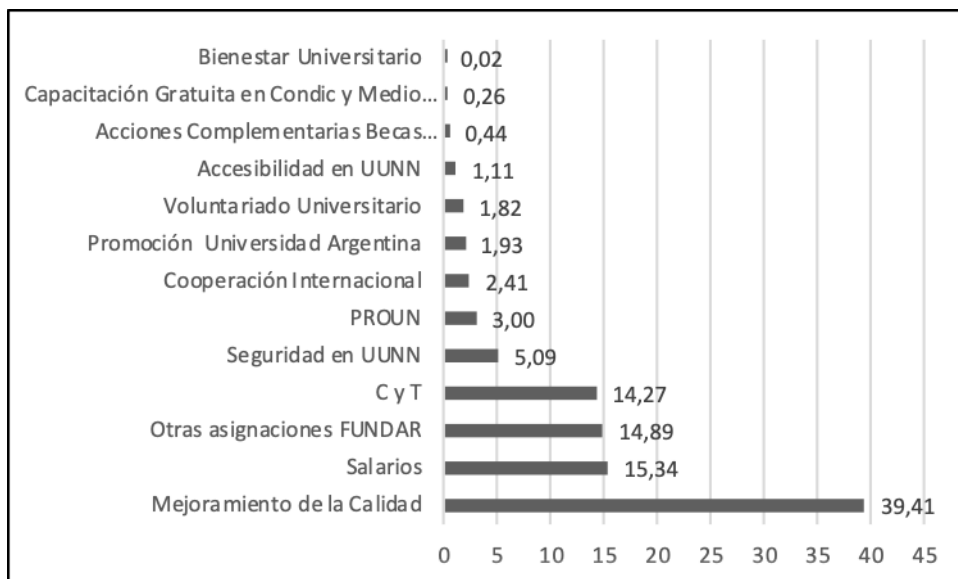
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2008

Gráfico N° VI: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2009



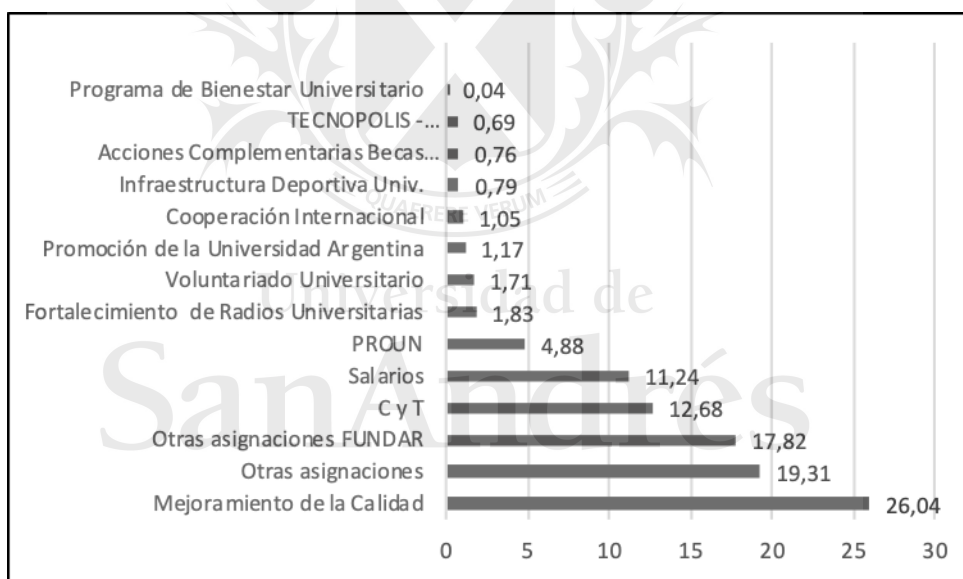
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2009

Gráfico N° VII: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2011



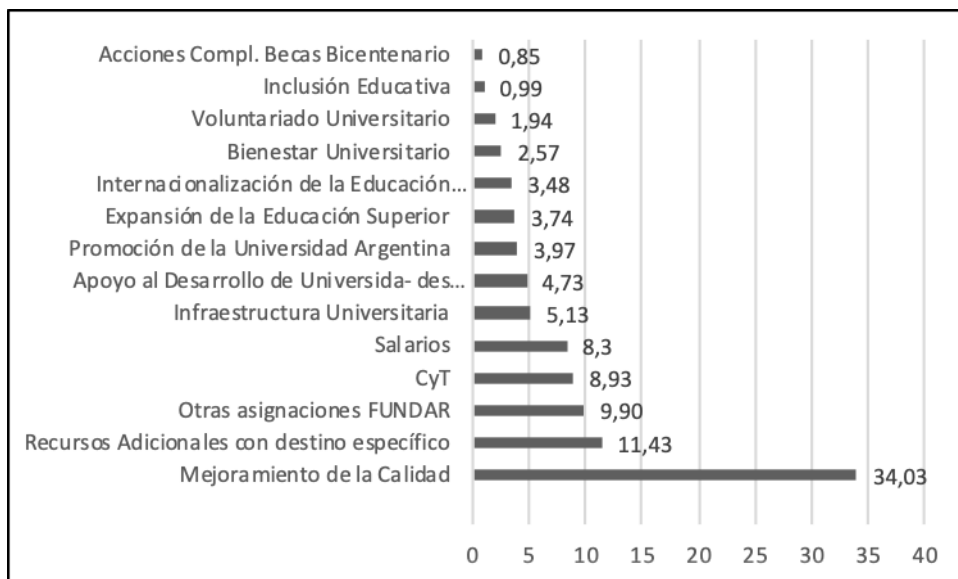
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2011

Gráfico N° VIII: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2012



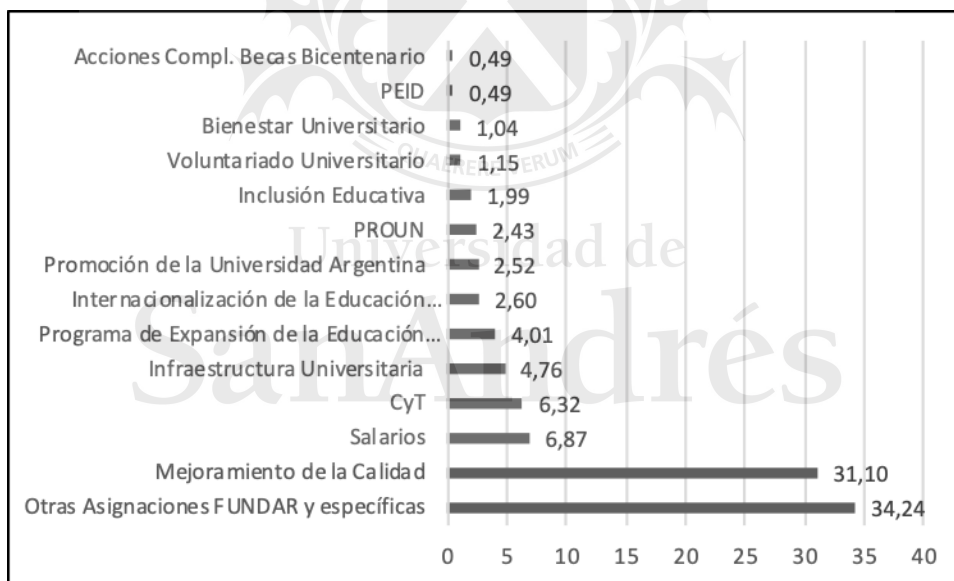
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2012

Gráfico N° IX: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2013



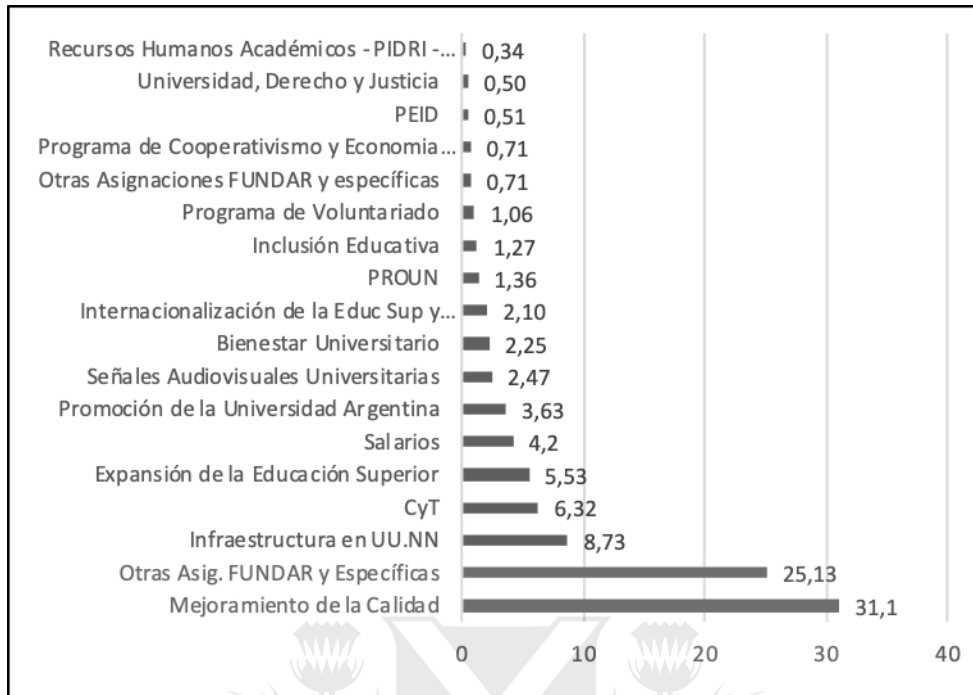
Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2013

Grafico N° X: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2014



Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2014

Grafico N° XI: Distribución porcentual de los RRAA. Año 2015



Fuente: Elaboración propia en base al Anuario estadístico universitario de la SPU 2015

