

El financiamiento universitario en Argentina

Carlos Marquís

Resumen

El Estado Nacional sostiene a las universidades estatales mientras que las de gestión privada no reciben fondos públicos aunque pueden competir por recursos para actividades de investigación. El subsidio para cada una de las universidades estatales es decidido por el Congreso de la Nación cuando aprueba el Presupuesto Nacional y siempre es producto de arduas negociaciones en las que coexisten tensiones entre diversos actores: entre el gobierno y la oposición, donde los rectores participan ampliamente en su doble carácter de universitarios y miembros de algún partido político; entre los ministerios de educación y el de economía y entre los representantes de las provincias, independientemente de su pertenencia política, y el gobierno nacional. La política económica del actual gobierno nacional ha puesto el esfuerzo de su gestión en disminuir el déficit fiscal y hacia finales de 2000 ha acordado con las provincias el congelamiento del gasto público por los próximos cinco años (2000/2005), lo cual significa que las universidades estatales, en el mejor de los casos, no verán incrementados sus ingresos por más aportes fiscales. Por lo tanto, *de hecho*, se ha vuelto a colocar en el foco de la atención el problema del financiamiento complementario de las universidades estatales.

Palabras clave: financiamiento, educación pública, Argentina.

Abstract

The National State supports state universities while the private sector does not receive any public funds, even though they may compete for resources available for research. The National Congress makes decisions on the subsidy applicable to each state university upon the approval of the National Budget, through tough negotiations between the government and the opposition, during which university rectors play a key role as university members and members of any given political party; between the ministries of education and economy and the representatives of the provinces regardless their political membership and the national government. The current economic policy of the government has made an effort to reduce the fiscal deficit, and by the end of the year 2000 it came to agreements with the provinces on the freezing of the public expenditure for the next five years (2000/2005), which means that state universities - in the best case scenario - will not experience any increases derived from fiscal contributions. Therefore, the issue of complementary financing for state universities is back on the focus of everybody's attention.

Key words: financing, public education, Argentina.

Dimensiones del problema

En la Argentina hay 91 instituciones universitarias: 36 universidades estatales y 42 privadas, cinco institutos universitarios públicos y 8 privados que atienden a un millón de estudiantes; además hay unos 1600 institutos de educación superior no universitaria con 300.000 alumnos. La tasa bruta de escolarización en el nivel terciario alcanza al 40% y la tasa neta ronda el 20%, ambas cifras resultan altas para la región.

El Estado nacional sostiene a las universidades estatales mientras que las de gestión privada no reciben fondos públicos aunque pueden competir por recursos para actividades de investigación. El subsidio para cada una de las universidades estatales es decidido por el Congreso de la nación cuando aprueba el presupuesto nacional y siempre es producto de arduas negociaciones en las que coexisten tensiones entre diversos actores: entre el gobierno y la oposición, donde los rectores participan ampliamente en su doble carácter de universitarios y miembros de algún partido político; entre los ministerios de educación y el de economía y entre los representantes de las provincias, independientemente de su pertenencia política, y el gobierno nacional.

El presupuesto asignado a las universidades estatales ha sido de \$1.800 millones para cada uno de los últimos tres años (1999, 2000 y 2001), cifra que equivale al 0.65% del PBI, y considerando el gasto público consolidado se llega al 0.9%. Entre 1993 y 1999 hubo un aumento sostenido del financiamiento estatal, del orden del 70% en moneda constante, pero desde 1999 esa cifra no se ha incrementado. Adicionalmente las universidades cuentan con *recursos propios* del orden del 10% del subsidio federal, estos recursos -que no

incluyen aranceles por estudios de grado_ aumentaron un 80% entre 1993 y 1998 mientras que en ese período la matrícula estudiantil se incrementó en un 40%. Es decir, en la década del 90 hubo un claro aumento de los recursos financieros que las instituciones universitarias estatales recibieron del Tesoro Nacional, tanto como del producto de su propio esfuerzo. Sin embargo, no es suficiente.

La inversión anual por alumno en las universidades estatales alcanza a \$ 2.000, monto que dista de ser satisfactorio; en tanto el costo promedio por graduado alcanza a \$ 50.000, cifra superior a las de Francia, el Reino Unido y España, entre otros, y ello es así porque el número de graduados parece ser inelástico y está estabilizado desde hace años en 35.000 anuales, lo que denota poca eficiencia del sistema y explica la aparentemente alta inversión.

La política económica del actual gobierno nacional ha puesto el esfuerzo de su gestión en disminuir el déficit fiscal y hacia finales de 2000 ha acordado con las provincias el congelamiento del gasto público por los próximos cinco años (2000/2005), lo cual significa que las universidades estatales, en el mejor de los casos, no verán incrementados sus ingresos por más aportes fiscales. Por lo tanto, *de hecho*, se ha vuelto a colocar en el foco de la atención el problema del financiamiento complementario de las universidades estatales

Una interpretación sociológica sobre la dificultad de instalar la discusión respecto al financiamiento de las universidades estatales

En la Argentina no es fácil introducir la discusión sobre el financiamiento complementario al aporte fiscal para las universidades estatales. La educación pública estatal, gratuita y laica en todos los niveles del sistema educativo, es un valor arraigado en vastos sectores de la sociedad argentina y parece imposible que algún partido político con posibilidades de triunfo sostenga lo contrario en su plataforma electoral, aunque sus dirigentes puedan pensarlo.

La Constitución nacional fue reformada en 1994 y consagra el principio de *gratuidad y equidad de la educación pública estatal* y el de *autonomía y autarquía de las universidades nacionales* ; además, la coalición política que gobierna el país desde 1999 tiene gran preponderancia en los ambientes universitarios y entre sus postulados más caros sostiene la gratuidad *absoluta* de los estudios universitarios, al menos en el nivel del grado¹. Paradójicamente, la Universidad Nacional de Córdoba _cuna de la Reforma Universitaria de 1918, tradicionalmente dirigida por corrientes afines al gobernante Partido Radical y cuyo rector acaba de ser nombrado Ministro de Educación_ ha sido la primera universidad estatal en crear una *contribución estudiantil voluntaria* desde hace más de una década, lo cual resulta un antecedente evidente para el arancelamiento de los estudios de grado. Ultimamente algunas universidades estatales nuevas, aunque pequeñas, están arancelando sus cursos.

La actual Ley de Educación Superior data de 1995 y *autoriza* a las universidades el cobro de aranceles por los estudios de grado, lo cual difiere de la legislación anterior que expresamente lo prohibía. La ley establece condicionamientos para el cobro de aranceles tanto para el Estado como para las propias instituciones: el Estado no pueden disminuir su aporte fiscal porque las universidades incrementen sus recursos propios, provengan del arancelamiento o de cualquier otra fuente y éstas deben dedicar los montos recaudados por el arancelamiento a un fondo de becas para jóvenes provenientes de sectores sociales necesitados; de esta manera la ley encontró un punto de síntesis y concreción al concepto de gratuidad *más* equidad.

Por otra parte, como producto de genuinas demandas de ampliación de las oportunidades educativas y de confusas reivindicaciones populistas, desde hace casi dos décadas junto con el discurso de la gratuidad absoluta se instaló en país el del *ingreso irrestricto* a las universidades. Es decir, que a diferencia de otros países en la Argentina no existe un examen final del nivel medio ni un sistema claro de acceso y articulación entre ese nivel y el universitario. Sin embargo, en la mayoría de las universidades existen *cursos básicos* o *de ambientación y nivelación* que terminan siendo procesos de selección más o menos encubiertos. En la Universidad de Buenos Aires los estudiantes del Ciclo Básico Común son tratados como estudiantes universitarios desde el punto de vista administrativo y político institucional, lo cual produce una *inflación* de la matrícula con *alumnos* que en un alto porcentaje nunca aprueban el proceso de selección y por el

¹. En Argentina se llama *grado* y *posgrado* a aquello que en Estados Unidos se llama *pregrado* y *grado* respectivamente. El posgrado está arancelado y al respecto no hay discusiones.

que tampoco obtienen reconocimiento alguno. Desde el punto de vista de vista académico son aspirantes a ingresar.

Durante gran parte del siglo pasado la clase media argentina creció gracias a la combinación de la educación expansiva con el pleno empleo que el Estado benefactor supo desplegar, pero hoy los jóvenes hijos de aquellas clases medias enfrentan una realidad y un futuro que parece más adverso que el que soportaron sus padres. Durante largas décadas, Argentina careció de libertades públicas y de estabilidad política y económica de las cuales se gozan en la actualidad, sin embargo el proceso de globalización y su manejo doméstico están haciendo crujir a gran parte de la estructura social generando una fuerte polarización social frente a la cual los sectores medios han visto disminuidas sus posiciones. En ese contexto de pérdidas estos sectores defienden con vehemencia el privilegio de la gratuidad de los estudios universitarios.

El ingreso irrestricto y la gratuidad de los estudios universitarios, así como una organización académica poco exigente son “logros” obtenidos por vastos sectores medios para quienes la inequidad que implican estos mecanismos son vividos como una suerte de compensación frente a otras inequidades que ellos sufren.

Como se dijo, la Argentina tiene una alta tasa bruta de escolarización terciaria (TBET), pero véase como ese beneficio se distribuye favoreciendo a los sectores más beneficiados

Población de 19 a 24 años en el nivel de educación superior, según cuartiles de ingresos familiares, 1998

Población	Ingreso al	Terminó	Cursando	Abandono
CUARTIL 1	14.9	0.9	12.1	1.9
CUARTIL 2	27.5	1.5	22.2	3.8
CUARTIL 3	46.1	2.8	40.0	3.3
CUARTIL 4	66.1	4.6	57.4	4.1
Total	38.5	2.4	32.8	3.3

Fuente: N. Crovetto y Encuesta Permanente de Hogares, 1998.

En el año 1998 la TBES abarcaba al 38,5% de la población de 19 a 24 años, pero observado el comportamiento por cuartiles de ingreso es notable el incremento de la cobertura a medida que se avanza en el nivel socioeconómico; aun excluyendo el cuartil más alto, el 4° con el 66.1%, se observa una muy amplia cobertura en los cuartiles tercero (46.1%) y segundo (27.5%). Por lo tanto, como se decía en los inicios de este punto, no parece estar próxima una discusión racional y desinteresada sobre el financiamiento complementario al aporte estatal que pudiera provenir del arancelamiento de los estudios del grado universitario, ya que son muy vastos los sectores beneficiados.

Por otra parte, en la Argentina existe una escasa conciencia fiscal, tanto para pagar impuestos como para controlar su uso. La evasión es muy alta y los sectores populares no son conscientes de que ellos pagan altos impuestos, como el del valor agregado (IVA) que llega al 21%. Por lo tanto, no hay claridad en la población respecto al origen de los fondos públicos y quienes sufren la inequidad que implica la gratuidad absoluta no saben cómo defenderse de ella.

Perspectivas del problema

La difícil situación que se presenta en la Argentina es imaginar cómo se va a resolver el dilema del financiamiento de la educación superior, considerando la combinación de este conjunto de condicionamientos y restricciones:

- a) El esperado incremento de la matrícula de educación terciaria².
- b) El congelamiento del aporte estatal.
- c) Las dificultades para incrementar ingresos propios de las universidades, en una economía con poco crecimiento y sin tradición de vínculos entre el sector productivo y el sistema universitario.
- d) El franco rechazo de vastos sectores de la comunidad universitaria a participar en el financiamiento del sistema.
- e) El sostenido discurso del partido gobernante de no arancelar los estudios de grado.

En el curso del año 2000 el gobierno nacional ha mencionado en dos oportunidades que está estudiando la alternativa de generar un *aporte solidario intergeneracional*, es decir una suerte de nuevo impuesto, que gravaría a los egresados de las universidades estatales que ya pagan el impuesto a la renta, el que iría a sostener un sistema de becas o a mejorar el financiamiento de las instituciones. En cada oportunidad que la prensa se ha hecho eco de la existencia de dicho proyecto en la agenda del Ministerio de Educación, el propio Ministro³ ha tenido que salir a desmentir que se esté por crear un nuevo impuesto, justamente sobre los mismos sectores medios que en la última década han empeorado su situación.

Por otra parte, existen diversas propuestas más o menos afines con el liberalismo clásico que proponen la privatización del financiamiento de los estudios universitarios, habida cuenta del beneficio que los particulares obtienen de ellos. La educación universitaria sería un bien privado por el que hay que pagar su costo, o algo cercano a él.

Sin lugar a dudas la Argentina tiene *una asignatura pendiente* con este tema, pero lo más preocupante es que tiene dificultades para encararlo. En la década pasada se mejoró el financiamiento y también se libraron exitosas batallas respecto a la evaluación, acreditación y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, el camino de la reforma recién comienza y junto con encarar la cuestión del financiamiento la Argentina se debe encarar una más profunda reforma universitaria, propia del siglo que vivimos.

². Es de esperar en la próxima década un incremento del 60% de los jóvenes que demandarán estudios terciarios, independientemente de los “nuevos alumnos”: adultos, nuevos sectores sociales, etcétera.

³. Debieron hacerlo dos ministros diferentes.