



UNAL / FOTO ANA CLARA TOSSI

EL FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO EN LA ARGENTINA

**ALEJANDRO LÓPEZ ACCOTTO,
CARLOS MARTÍNEZ, MARTÍN MANGAS
Y RICARDO PAPARAS**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

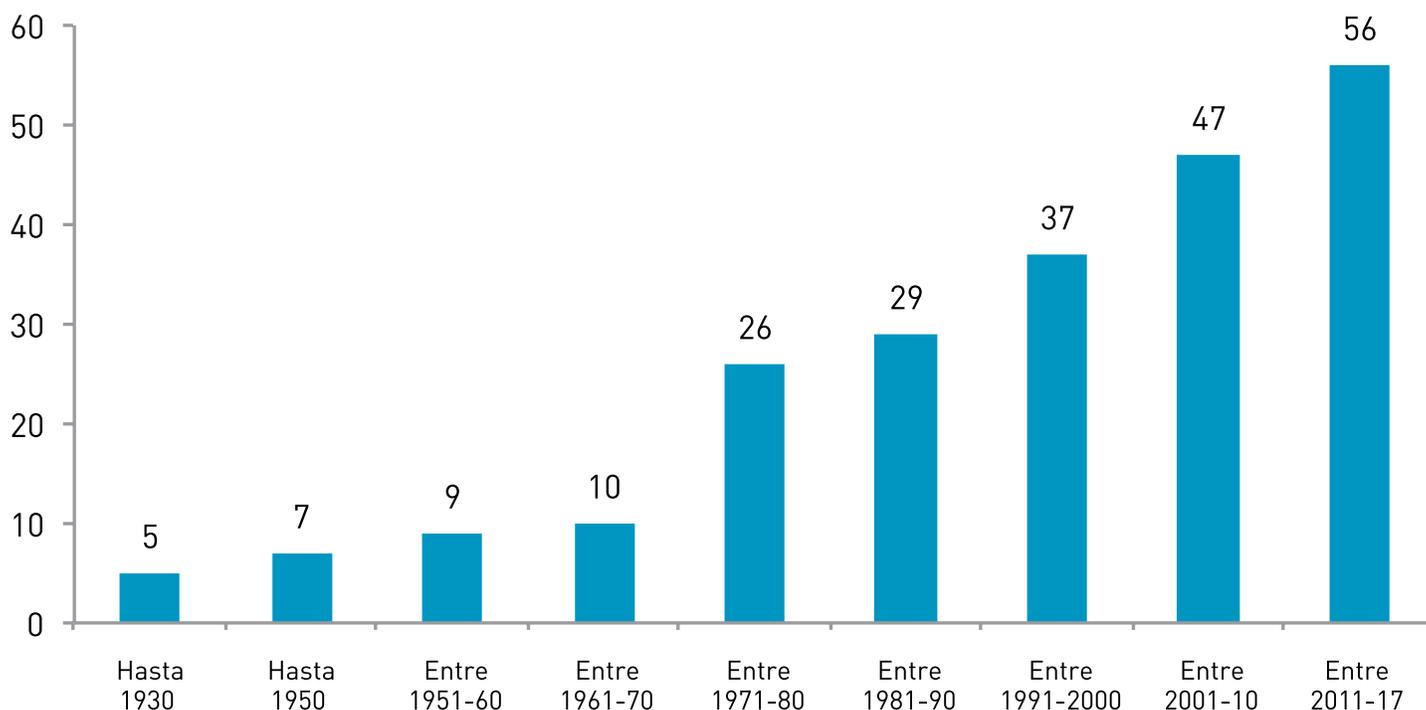
La reforma impulsada por el movimiento estudiantil en Córdoba en 1918 produjo una serie muy importante de transformaciones en la vida política del país. Vale recordar que, hasta ese entonces, el sistema universitario público contaba tan sólo con cinco instituciones, de las cuales tres eran universidades nacionales: la de Córdoba, fundada en 1613; la de Buenos Aires, creada en 1821 y la de La Plata, de 1897. Las otras dos eran universidades provinciales: la del Litoral (Santa Fe), que

data de 1889 (nacionalizada en 1919), y la de Tucumán, que es de 1914 (pasó a ser nacional en 1921).

Sin embargo, esas conquistas tuvieron en la historia argentina sus contramarchas. Para enumerar sólo algunos momentos claves de ese retroceso en el siglo pasado, vale mencionar la modificación de los estatutos universitarios para censurar, fundamentalmente, la participación estudiantil en los consejos directivos durante el gobierno de facto del general José Uriburu

(1930-1932); la decisión del gobierno militar de Juan Carlos Onganía de intervenir las universidades y anular el régimen de cogobierno, en 1966; y la más reciente y sangrienta intervención de las universidades por parte de la última dictadura cívico-militar (1976-1983).

Pero hubo también varias olas de expansión del sistema universitario. La primera tuvo su hito en 1948, cuando se creó la Universidad Obrera Nacional (que a partir de 1959 cambió su nombre por el de Universidad Tecnológica Nacional) cuyo objetivo era formar “ingenieros de fábrica”, capacitados para intervenir en los procesos de producción, con un perfil más práctico que el de los ingenieros tradicionales. Esta decisión del primer gobierno peronista formaba parte de la estrategia económica del proceso conocido como de “industrialización sustitutiva de importaciones”.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

Gráfico 1. Cantidad de universidades nacionales por década

Antes, en 1939, se había creado la Universidad Nacional de Cuyo y luego, en 1956, se crearon las universidades nacionales del Sur (Bahía Blanca) y del Nordeste (Corrientes y Chaco). Entre fines de la década de 1960 y, sobre todo, la primera mitad de la siguiente, fue la segunda oleada: se crearon las universidades nacionales de Rosario (1968), Comahue (Río Negro y Neuquén), Río Cuarto (ambas de 1971), Catamarca, Lomas de Zamora, Salta (las tres de 1972), Luján, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Misiones, San Juan, San Luis, Santiago del Estero (las ocho de 1973), Centro de la provincia de Buenos Aires (1974), Mar del Plata (1975) y la de la Patagonia San Juan Bosco (creada en 1980 y con sedes en Chubut).

La siguiente expansión se dio entre fines de la década de 1980 y mediados de la de 1990, en la que se crearon las universidades nacionales de Formosa (1988), Quilmes, La Matanza

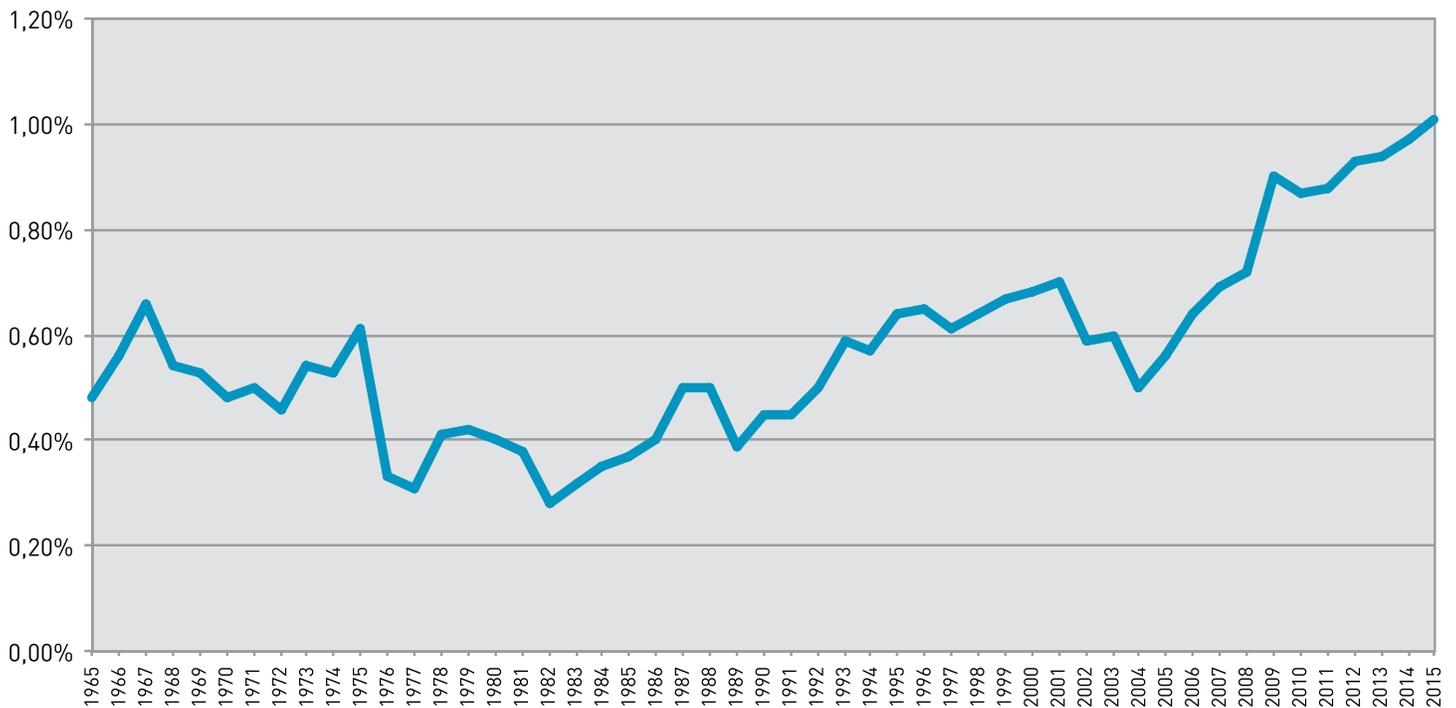
(las dos de 1989), San Martín (1992), General Sarmiento (1993), Patagonia Austral (1994, con sedes en Santa Cruz y Tierra del Fuego), Tres de Febrero, Lanús, Villa María (las tres de 1995), IUNA (Instituto Universitario Nacional de Artes, creado en 1996 y transformado en Universidad Nacional de las Artes en 2014) y se nacionalizó la de La Rioja (creada como universidad provincial en 1972 y nacionalizada en 1993).

Finalmente, en los últimos quince años se agregaron diecinueve universidades nacionales más: Chilecito y Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, en 2002; Chaco Austral (2007); Río Negro (2008); en 2009, Arturo Jauretche (Florencio Varela), Avellaneda, Oeste (Merlo), Moreno, José C. Paz y Villa Mercedes; Tierra del Fuego (2010); en 2014, Comechingones (San Luis), Hurlingham, Defensa Nacional (que unifica los institutos universitarios de las tres Fuerzas Armadas) y Rafaela; en 2015, Raúl

Scalabrini Ortiz (Conurbano norte), Almirante Brown, Alto Uruguay (Misiones) y San Antonio de Areco.

Fue en estas dos últimas etapas expansivas cuando aparecieron con todo vigor las universidades del Conurbano bonaerense. La región se caracteriza por presentar una gran concentración económica y poblacional, además de los más elevados índices de pobreza de la provincia. Entre 1991, cuando las universidades de esta área concentraban el 3% del total de estudiantes del sistema público, y 2013, cuando la cifra alcanzó el 10%, se triplicó el peso de los estudiantes del Conurbano que pudieron acceder al sistema.

En la actualidad, todos los rincones de la mayor región metropolitana del país están próximos a alguna institución universitaria pública y todas las provincias argentinas cuentan con, al menos, una universidad nacional en su territorio.



Fuente: Elaboración propia sobre el Presupuesto de la Administración Nacional, Gasto por Finalidad y Función desde 1965 a 1979 del ex Ministerio de Economía y Producción de la Nación y Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad y función desde 1980 a 2015 del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Gráfico 2. Peso del gasto en las universidades nacionales como porcentaje del PBI 1965-2015

EL FINANCIAMIENTO

La gratuidad de la enseñanza superior no estaba presente en el Manifiesto Liminar, más allá de que diferentes autores dedicados al estudio de la historia de la Universidad en América Latina, como Darcy Ribeiro (1971) y Carlos Tünnermann Bernheim (1999) la incluyen en sus postulados, seguramente por entenderlo como un concepto presente en el espíritu y en el discurso reformista. La misma llegó a nuestro país por una decisión política del entonces presidente Juan Domingo Perón a través del decreto N.º 29.337 del 22 de noviembre de 1949, que suprimió el cobro de los aranceles universitarios. En sus fundamentos, la norma planteaba algunos principios que guiaron aquella decisión: "... debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus mani-

festaciones..." y "...atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma". Desde entonces, en nuestro país, el sistema universitario público se financia principalmente con recursos que provienen de rentas generales del presupuesto sancionado anualmente por el Parlamento nacional.

La única serie de estadísticas públicas de largo alcance sobre el gasto en educación superior arranca en 1965 y llega a 2006. Está producida por el entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación y sólo contempla el gasto de la Administración Pública Nacional. Desde 1980 hasta 2015 el Ministerio de Hacienda de la Nación produjo una serie de Gasto Público Consolidado, por finalidad y función, que abarca el gasto en educación superior, en el que se

incluye, además, el gasto que realizan los gobiernos subnacionales (principalmente concentrado en las universidades provinciales y los institutos de educación superior no universitaria). Por esa razón, para obtener la información del gasto en educación universitaria desde 1965 hasta 2015, se computa la información de la primera serie hasta 1979 y de la segunda desde 1980 a 2015 sólo en la parte referida al ámbito nacional. El derrotero del peso del gasto de las universidades nacionales en porcentaje del PIB es el que se ve en Gráfico 2.

La tendencia, durante todo el período, muestra profundas oscilaciones. A pesar de eso, es posible identificar cuatro momentos históricos en los que se produjo el mayor impulso al financiamiento universitario:

1. los años iniciales de la serie, que coinciden con una de las etapas de expansión del sistema; entre 1965-1967 el gasto crece desde el 0,48% al 0,66% del PIB;

2. el retorno democrático, entre 1984 y 1988, cuando el gasto en educación superior pasó del 0,35% al 0,50% del producto, retomando valores cercanos a los exhibidos a mediados de la década de 1960;
3. la década de 1990, debido a la expansión del sistema, con la creación de nuevas universidades comentada en párrafos precedentes, cuando se pasó del 0,45% del PBI en 1991 al 0,67% en 1999. Sólo después de 32 años se pudo alcanzar un valor superior al de 1967;
4. los tres gobiernos kirchneristas, que, sin duda alguna, constituyen el período histórico en el que se produjo el salto más significativo, al pasar del 0,60% del producto en 2003 al pico del 1,01% del PBI en 2015.

Encontramos, asimismo, tres etapas en las que se produjeron retracciones significativas:

1. la última dictadura cívico-militar (1976-1983), que representa, también en términos de financiamiento, el mayor retroceso de la universidad argentina, con un promedio de gasto para esos años equivalente al 0,36% del PBI (alcanzando en 1982 el punto más bajo de toda la serie histórica con apenas el 0,28% del PBI), disminuyendo en un tercio respecto al quinquenio previo;
2. la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990, con una contracción del orden del 20% respecto de los años anteriores;
3. los años posteriores al derrumbe de la convertibilidad (2002-2003), cuando la relación entre el gasto nacional en educación universitaria y el PBI mermó cerca de un 15% respecto a lo exhibido durante el gobierno de la Alianza.

Como ya se ha señalado, la principal fuente de financiamiento de las casas de altos estudios de nuestro país corresponde a las transferencias del Tesoro Nacional. Pero existen otros mecanismos, que son: los recursos propios que provienen de la venta de bienes y servicios que realizan las universidades; los recursos otorgados por el sector público a

través de diferentes programas públicos y en distintos ministerios para ser afectados a un fin específico (obras de infraestructura, mejoramiento de las funciones de investigación, docencia y extensión y diversos programas y convenios); lo que se conoce como “economía o ahorro” de ejercicios anteriores, que es una facultad concedida a las universidades en relación con aquellos créditos presupuestarios no comprometidos al cierre del año, que pueden ser utilizados en los años siguientes sin ser devueltos al Tesoro; y otras fuentes, como las transferencias externas (donaciones, legados y similares) o el crédito, que representan un aporte exiguo.



EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO SE FINANCIA PRINCIPALMENTE CON RECURSOS QUE PROVIENEN DE RENTAS GENERALES DEL PRESUPUESTO SANCIONADO ANUALMENTE POR EL PARLAMENTO NACIONAL.



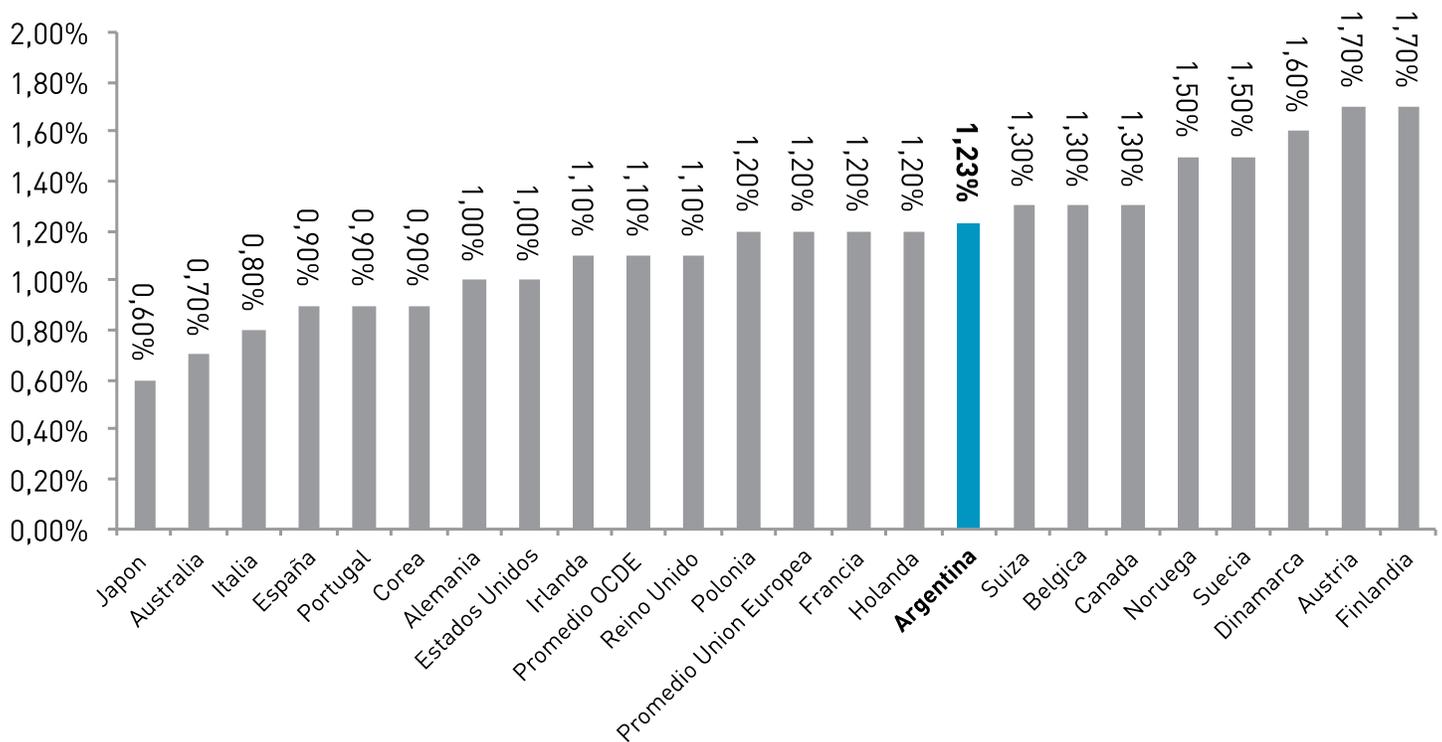
Según el Anuario de Estadísticas Universitarias confeccionado por la Secretaría de Políticas Universitarias, en el año 2013 (último dato disponible agregado para el conjunto del sistema con ese nivel de detalle), del total de recursos de las universidades nacionales, la fuente del Tesoro Nacional representó el 85,7%; los recursos propios, el 7,6%; los remanentes (ahorros) de ejercicios anteriores, el 4,9%; y todas las demás fuentes, tan sólo el 1,8%.

En relación con los gastos, la función de producción de los servicios de educación universitaria presenta una alta intensidad en el uso del factor trabajo. Los salarios son un componente rígido (que no puede modificarse, al menos en forma considerable, sin resentir su

función y servicio) que abarca a 145.896 docentes y 46.469 no docentes. Según la información de la Cuenta de Inversión elaborada por la Contaduría General de la Nación, en el año 2016, las remuneraciones del conjunto del sistema universitario nacional representaron el 79% del gasto total del sistema. A su vez, el 91,4% de los salarios se financió con la fuente del Tesoro Nacional. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe regular anual titulado *Education at a Glance*, en el año 2013, en promedio, para los 34 países que integran esa organización el gasto en salarios del sistema universitario fue del 67%, y el guarismo que presentó Argentina (79%) resultó similar a los correspondientes a Bélgica, Dinamarca o Francia.

Al interior del conjunto de instituciones que integran el sistema de universidades nacionales argentinas, el peso de las erogaciones de carácter salarial en sus gastos totales es muy diverso. Así, en las Universidades Nacionales de Catamarca, Comahue, La Rioja, Mar del Plata, Patagonia San Juan Bosco y Rosario dicha proporción excede el 91%, mientras que entre las de más reciente creación (tales los casos de Avellaneda, Hurlingham, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortiz) esa relación es menor al 60%. En promedio, el 21% restante del gasto se destina a bienes de consumo (alimentos, papelería, combustible y elementos de limpieza); servicios no personales (que incluyen pasajes, viáticos y diversos servicios técnicos y profesionales, como transporte, seguridad o limpieza, en los casos en que no son prestados por personal propio); los servicios básicos de agua corriente, electricidad, gas natural y comunicaciones; bienes de uso (mobiliario, construcciones, equipamiento y software) y transferencias (becas).

La asignación del presupuesto se produce de una manera concertada entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que es el organismo que nuclea al conjunto del sistema universitario público, el Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) y el Parlamento Nacional. Existe una asignación histórica (o de repetición) con transferencia global por universidad, sin afectación específica, discriminada por finalidad y función (educación y cultura, salud, ciencia y técnica) que constituye una es-



Fuente: Elaboración propia sobre Education at a Glance, OCDE y Gasto Público Consolidado por finalidad y función, Ministerio de Hacienda de la República Argentina.

Gráfico 3. Gasto en educación superior como porcentaje del PBI, año 2013. Países seleccionados

pecie de piso presupuestario que adopta la forma de “derecho adquirido” y en el que ninguna universidad recibe menos fondos (nominales) que el año anterior.

El CIN, hace más de una década, desarrolló un modelo de distribución objetiva basado en indicadores que incluye: alumnos por carrera (nuevos inscriptos y reinscriptos, clasificados por cantidad de materias aprobadas al año anterior); tasa de reinscripción en el primer año; localización y duración de las carreras; distribución de la planta docente por dedicación; docentes que forman parte del programa de incentivos a docentes-investigadores, clasificados por área del conocimiento; y metros cuadrados edificados y de espacios verdes. Todo ello permite alcanzar lo que se conoce como el “presupuesto normativo”, que son los fondos que idealmente requiere cada universidad para financiar, en condiciones estándares de calidad y eficien-

cia, sus actividades académicas, científicas y administrativas actuales.

El presupuesto normativo surgió como una iniciativa del CIN a partir de reconocer las importantes desigualdades en las condiciones del financiamiento histórico de las distintas universidades nacionales. Este modelo presupuestario se utiliza, desde el año 2008, sólo para asignar los incrementos presupuestarios y reducir la brecha entre universidades. Igualmente, la distancia sigue siendo considerable entre el presupuesto de ley y el “normativo”, resultando del orden del 20%, en promedio, para el conjunto del sistema de instituciones universitarias públicas de nivel nacional.

LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Los sistemas universitarios en todo el mundo son muy diferentes entre sí, tanto en

términos de accesibilidad y universalidad como en materia de financiamiento. Esto no impide comparar el nivel de inversión pública que realiza el Estado para el sostenimiento del sistema –sin considerar el gasto de los hogares y/o de las familias e individuos– para, de esa forma, poder determinar la posición relativa de la Argentina frente a otras naciones en esta materia. A los efectos de ser homogéneos tanto en el año como en la metodología determinada por el informe de la OCDE, se considera el gasto consolidado nacional y subnacional en educación superior de la Argentina, correspondiente al ejercicio 2013.

Como queda en evidencia, nuestro país estaba en una posición muy relevante, ya que en 2013 su gasto público en educación superior con relación al propio PBI era un 12% mayor que el promedio de la OCDE y levemente superior a la media de la Unión Europea. Incluso se encontraba por encima de países con mayor

nivel de desarrollo económico y social como Alemania, Estados Unidos, Francia o Reino Unido, por citar algunos ejemplos, en lo que se refiere al nivel de inversión pública estatal para la educación superior.

EL IMPACTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ARGENTINO

Convertir a la educación superior en “*un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado*”, como la definió la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES) celebrada en junio de 2008 en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, de la que ahora se cumplen diez años, es mucho más que un giro retórico. Más aún, si tenemos en cuenta que la Ley de Educación Superior que rige en la Argentina (n.º 24.521), sancionada en 1995, y orientada por las reformas neoliberales propiciadas en el documento contemporáneo “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” del Banco Mundial, posee una concepción mercantilista del conocimiento, niega su valor como bien público social, abre la puerta al arancelamiento y liga los derechos políticos y la ciudadanía universitaria al rendimiento académico, lo que claramente se trata de premisas a contramano de la definición superadora de la CRES.

Recién a fines de 2015 se logró aprobar en el Parlamento Nacional una reforma parcial de esa ley, que incorporó cuatro aspectos claves: la noción de bien público social y derecho humano universal (en tanto su artículo 1º define a la educación y al conocimiento como “un bien público y un derecho humano personal y social”); la responsabilidad indelegable del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades (el precitado artículo establece que el Estado tiene “la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior”); la prohibición taxativa del arancelamiento sobre los estudios de grado (el artículo 3º norma que dichos estudios “en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos”); el acceso irrestricto,

para quienes hayan concluido sus estudios secundarios (el artículo 4º deja bien en claro que podrán: “ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior”, lo que no implica desconocer los esfuerzos de las universidades en materia de retención, dado que el mismo artículo precisa que dicho ingreso: “debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador”).

Lamentablemente, la aplicación de la nueva ley fue judicializada, por vía de amparos, por

“

DE 1992 A 2014, EL QUINTIL MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN CRECIÓ EL 80% EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A EDUCACIÓN SUPERIOR, CON UN EFECTO DISTRIBUTIVO INDISCUTIBLE.

”

algunas universidades y, a casi dos años de su sanción, no fue todavía reglamentada por el Poder Ejecutivo. Con lo cual, todavía en nuestro país, desde el punto de vista normativo, no hemos podido acercarnos plenamente a la definición de la CRES. Pese a ello, por el alto nivel de inversión pública, la calidad y la excelencia de las universidades nacionales y las conquistas logradas desde la Reforma de 1918, de los 1.830.743 estudiantes universitarios (de grado y de pregrado) que tenía la Argentina en 2013¹, más del 78% (1.437.611) cursan sus estudios en instituciones de gestión estatal. Ese dato mues-

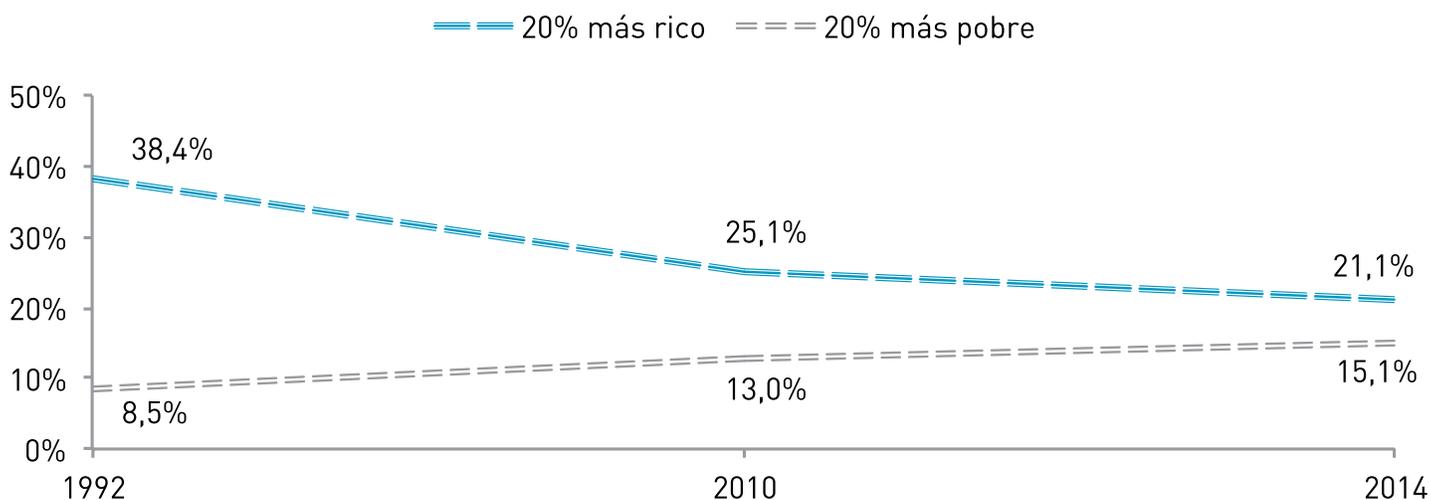
tra un fuerte contraste con lo que ocurre en otros países de América Latina: en México es el 65%; en Colombia, el 56%; en Chile, el 32% y en Brasil, el 26%. En 1970 la población argentina era de 23,9 millones de habitantes y la matrícula de las universidades nacionales era de poco menos de 200 mil alumnos.² En 2013, la población alcanzó los 42,5 millones de personas y los alumnos del sistema público universitario eran casi 1,5 millones. Así, mientras que en estos cuarenta y tres años la cantidad de habitantes del país creció un 77%, la población universitaria lo hizo en un 750%. Se pasó de menos de un estudiante cada cien habitantes a tres estudiantes y medio cada cien habitantes. Además, según los datos del Censo Nacional 2010 existe una Tasa Bruta Universitaria (cantidad total de estudiantes universitarios en relación con la población argentina de entre 18 y 24 años) del 52%, lo que representa un incremento de 17 puntos porcentuales respecto a los datos correspondientes al Censo 2001. En cuanto a la Tasa Neta Universitaria (cantidad de estudiantes universitarios de entre 18 y 24 años con relación a la población argentina de la misma edad) dicho guarismo fue del 21% en 2010 (equivalente a un aumento de 4 puntos porcentuales con relación a lo registrado por el Censo 2001), lo que implica que uno de cada cinco jóvenes de entre 20 y 24 años estudia en la universidad. En particular, la variación intercensal tanto de la Tasa Bruta como de la Tasa Neta Universitaria, ha tenido un incremento superior al 70% en siete provincias (Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta y Formosa).

Por ende, no quedan dudas de que el sistema universitario público argentino creció sostenidamente en las últimas cinco décadas. Pero más importante que tomar conocimiento de ese dato general es inquirir acerca del impacto distributivo³ de este incremento en las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de la educación superior en nuestro país. Al respecto, vale recordar que algunos economistas consideraron al gasto en educación superior como “pro-ríco”, porque distribuye de modo creciente en relación con los ingresos de la población y es el

² Departamento de Estadística del Ministerio de Educación y Cultura, años 1963-1972.

³ Impacto sobre los diferentes segmentos de la población agrupados según sus niveles de ingresos.

¹ Según el Anuario de Estadísticas Universitarias publicado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.



Fuente: Elaboración propia sobre Gasparini (1999), Gaggero y Rossignolo (2010) y Mangas y Rovelli (2017).

Gráfico 4. Distribución del gasto público en educación superior por quintiles de ingreso en porcentaje del total

que menor fuerza redistributiva tiene dentro del conjunto del Gasto Público Social.

Para dar acabada cuenta del impacto distributivo de estas erogaciones destinadas al sostenimiento financiero de las universidades nacionales y para detectar eventuales cambios en el sentido de sus tendencias, resulta de utilidad analizar la situación en tres momentos puntuales:

- a. **1992.** La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), expresión del pensamiento ortodoxo ultraliberal, publicó el estudio “La distribución del ingreso en Argentina”, de Leonardo Gasparini, en el que se demostró que el quintil más pobre de la población participaba en un 8,5% del gasto público en educación superior, mientras que la población proveniente del quintil más rico recibía el 38,4% de dichas erogaciones.
- b. **2010.** El Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo Argentino (CEFIDAR) publicó el documento de Jorge Gaggero y Darío Rossignolo “Impacto del Presupuesto sobre la Equidad”, que mostró que en la Argentina del Bicentenario de la Revolución de Mayo, la población

del 20% de hogares más pobres accedía a servicios públicos de educación superior que consumían el 13% del gasto asignado a tal fin, mientras que el quintil integrado por la población de los hogares de mayores ingresos del país utilizaba el 25,1% de tales recursos públicos.

- c. **2014.** Martín Mangas y Horacio Rovelli en su artículo “El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática”, publicado por el Plan Fénix de la Universidad de Buenos Aires, concluyen que el primer quintil (el 20% de hogares más pobres) participó en el 15,1% de los gastos en educación superior y el quinto quintil (el 20% de los hogares más ricos) en un 21,1%.

El cambio en la participación del quintil más pobre es claro, con un crecimiento de casi el 80%. Por ende, el efecto distributivo es indiscutible: se pasa de una relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre de 4,5 a 1 a otra que es de 1,4 a 1.

Otra forma de visualizar esto y reafirmar la explicación anterior proviene de un estudio del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPECS) llamado “El proceso de in-

clusión social en la educación en la Argentina del Bicentenario”, publicado en 2015. Allí se da cuenta, con datos intercensales, del avance de la proporción de personas de 20 años o más que cuentan con estudios universitarios en los partidos del Gran Buenos Aires. En 2001, en los 24 partidos del GBA el 6,3% de la población tenía estudios universitarios. En 2010 el guarismo alcanzó el 11,9%. El incremento fue de casi un 90% en menos de una década. Incluso en algunos de los distritos del primer, segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense (Florencio Varela, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tres de Febrero), la variación superó el 100%.

En términos distributivos la educación superior no ha dejado de ser “pro-rica” (quienes provienen del 20% de los hogares de mayor ingreso por miembro siguen consumiendo más de los recursos destinados a esta función que quienes forman parte del 20% de los hogares de menores ingresos por habitante) pero se verificó en esos veintidós años (entre 1992 y 2014) la presencia de un ostensible cambio de tendencia que se explica, en parte, por la combinación del crecimiento del sistema universitario público con otras políticas que permiten un mayor acceso de los sectores de menores

recursos a la educación superior (desde cuestiones macro, como la mejora en sus ingresos laborales, hasta políticas específicas, como las becas universitarias y PROGRESAR, en su concepción original). Es notorio que el principal desafío que tenemos por delante es doble: por un lado, evitar un retroceso en este parcial, pero alentador avance, y por otro, profundizar esa orientación para revertir el sesgo regresivo que todavía existe.

LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS DEL FUTURO CERCANO

El gobierno del presidente Mauricio Macri ha mostrado un cambio muy marcado en la orientación de las políticas públicas. El discurso oficial, a los que se suman a coro los grandes medios de comunicación concentrados, es que la Argentina tiene un elevado nivel de gasto público que es insustentable en el tiempo.

En noviembre de 2015, todavía en campaña, Macri había tenido expresiones estigmatizantes sobre las nuevas universidades, en un acto en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, cuando expresó: “¿Qué es esto de universidades por todos lados? Obviamente, muchos más cargos para nombrar. Basta de esta locura”. En marzo de 2017, en pleno conflicto por la paritaria docente, sumó otra frase célebre en la que sinceró su concepción sobre la educación libre y gratuita al marcar “...una terrible inequidad de aquel que puede ir a la escuela privada versus aquel que tiene que caer en la escuela pública”. Y a fines de octubre de 2017, en la presentación de su plan “Consensos Básicos” al referirse a las universidades manifestó:

...y cada uno desde su lugar puede contribuir a reducir el gasto público: veamos el caso de las universidades. En diez años la planta de personal docente y no docente; la oferta académica; el número de universidades aumentó en promedio de más del 30 por ciento, pero la matrícula de estudiantes sólo el 13 por ciento. Claramente esos incrementos no se co-

rrelacionan con la tasa de graduación, que es una de las más bajas del mundo. Por eso, se requiere el esfuerzo de las universidades para que asignen de formas más eficientes los recursos, para mejorar su desempeño y contribuir entre todos a reducir el gasto público.

Más allá de que no compartimos en absoluto las apreciaciones del primer mandatario, vale la pena verificar la veracidad de las aseveraciones presentadas en la última declaración citada, dado que, además de un muy cuestionable juicio de valor (la necesidad de reducir, en vez de ampliar, el gasto público, en un país

“

NUESTRA SITUACIÓN EN MATERIA DE GRADUACIÓN NO DIFIERE SUSTANCIALMENTE DE LA DE LOS DOS OTROS GRANDES PAÍSES DE LA REGIÓN Y SE ENCUENTRA LEJOS DE SER “DE LAS MÁS BAJAS DEL MUNDO”.

”

con tremendas demandas insatisfechas, derechos vulnerados y necesidades no cubiertas por la insuficiencia de los recursos destinados), contiene una serie de “datos estadísticos”, tomados arbitrariamente, que servirían de sustento empírico a la nefasta solicitud de ajuste.

Según los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación, en 2003 había 130.747 cargos docentes (contando los niveles preuniversitarios) en las universidades nacionales e institutos universitarios del Estado Nacional. En 2013 (incluyendo hasta las autoridades superiores) esos cargos eran 135.402, lo que equivale a un incremento de menos del 4%, muy alejado del 30% de la expresión presidencial.

En cuanto a los cargos no docentes, en 2003 (según la fuente citada) eran 36.992, creciendo a 48.643 en 2013, por lo que, en este único caso, sí se verifica el guarismo presidencial: 30%. Lo que omite deliberadamente el presidente de la Nación es decir que cuando se pone en marcha una universidad nacional se necesita una serie de cargos técnicos-administrativos para funcionar, independientemente de la cantidad de servicios y/o alumnos que esa institución brinde en sus primeros años. Vale recordar que en el período en cuestión (2003-2013), como ya hemos mencionado, se han creado ocho universidades nacionales.

El número de universidades nacionales se incrementó en 2005-2015 en más de un 40% (incluso sin contar la transformación de dos institutos universitarios en universidades), con lo que incluso si, en la extraña aritmética presidencial, promediamos los tres valores (el del aumento de docentes, no docentes y universidades) estaríamos más cerca del 25% que del 30%.

El hecho de que efectivamente la matrícula haya crecido un 13%, en vez de ese supuesto 30% que creció el sistema, sólo sería relevante de haberse producido un crecimiento completamente homogéneo, sin las complejidades, en términos territoriales y sociales que han permitido, tal como se ha expuesto previamente, cerrar las brechas geográficas y sociales en materia de acceso a la educación superior.

Finalmente, la baja tasa de graduación respecto a otros países expresa una diferencia entre un sistema de acceso irrestricto como el nuestro, con otros basados en la selección y la exclusión. De allí, que un mejor indicador (aunque perfectible, en tanto incorpora tanto a la educación privada como a la pública) es el porcentaje de la población en edad de haberse graduado que cuenta con estudios superiores completos. La investigadora Ana García de Fanelli, en su artículo “Graduación con equidad en las universidades argentinas”, del año 2015, muestra que, según los datos censales, en nuestro país, en el año 2010, un 15% de la población de entre 25 y 64 años contaba con estudios superiores, mientras que en Brasil dicha proporción era del 12% y en México del 17%, en 2011. De allí se deduce que nuestra situación, en materia

de graduación universitaria, no difiere sustancialmente de la de los dos otros grandes países de la región y lejos se encuentra de ser “de las más bajas del mundo”.

Es muy evidente entonces que los dichos oficiales promueven el ajuste del gasto público en las universidades. Y eso ocurre cuando al mismo tiempo el país ha retomado una política de endeudamiento externo insustentable que se manifiesta claramente en el presupuesto del año 2018, en el que de cada cien pesos que gaste el Estado, catorce serán para afrontar los servicios de la deuda, cuando unos pocos años antes esa proporción era solo de seis pesos de cada cien.

La deuda externa vuelve, como ocurrió durante el último cuarto del siglo XX, a ser el condicionante de la política fiscal. Esa asfixia que durante los tres gobiernos kirchneristas casi había logrado desaparecer del escenario económico, desde fines de 2015, ha reaparecido con una fuerza inusitada. Es innegable que la misma condiciona cada vez más los otros gastos del Estado, entre ellos el destinado a la educación superior.

En definitiva, desde la asunción del nuevo gobierno se observa una tendencia

regresiva en la distribución del ingreso y la vuelta a una visión neoliberal, que ha puesto rápidamente a la comunidad universitaria en alerta frente a diversos hechos, como la decisión de anular convenios y acuerdos de trabajo y cooperación entre las oficinas gubernamentales y las universidades; el recorte en términos reales del presupuesto universitario y del salario docente y no docente; la reducción de un 20% en términos reales de los fondos para los hospitales universitarios; la reducción y/o eliminación de programas; la manera absolutamente discrecional y arbitraria de asignar en el año 2016 1.028 millones de pesos como refuerzo presupuestario sólo para 22 universidades nacionales dejando afuera al resto; la intromisión de las fuerzas policiales y el avasallamiento a la autonomía universitaria en algunas universidades; el recorte al presupuesto del CONICET y el congelamiento en las nuevas incorporaciones a la carrera científica.

Con un gobierno que promueve el desfinanciamiento del sistema universitario público y pretende reducir las funciones sociales del Estado, nos alejaremos cada vez más de esa

premisa de que la educación superior sea un “derecho humano universal” y el acceso a los estudios universitarios volverá a ser, como hace no tantas décadas, algo que alcanzarán pocos, con la población de menores ingresos cada vez más lejos de concretar sus sueños de movilidad social ascendente.

Las luchas y manifestaciones de la comunidad universitaria, que ha vuelto a ganar la calle en estos últimos años, no buscan sostener ningún privilegio, simplemente pretenden que no se retroceda como ocurrió en otros momentos de la historia argentina.

Es indudable que el acceso a la educación superior genera profundas transformaciones en la vida social y contribuye a la movilidad social ascendente, y que todavía estamos lejos de convertir el derecho a la educación superior en algo tangible para todos. Por eso, a cien años de la reforma universitaria de 1918, debemos retomar esas banderas, resignificarlas y bregar para convertirnos en una sociedad más justa e igualitaria. Que esas cosas sucedan dependerá, como siempre, de la resistencia y la lucha del conjunto del pueblo argentino.

REFERENCIAS

Banco Mundial (1995). “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia”. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

(1999). “La distribución del ingreso en la Argentina”. Buenos Aires: FIEL.

Centro de Estudios Políticos,

Económicos y Sociales (2015). “El proceso de inclusión social en la educación en la Argentina del Bicentenario”. Buenos Aires: CEPECS.

Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío

(2011). “Impacto del presupuesto sobre la equidad”. *Documento de Trabajo n.º 40*. Buenos Aires: CEFID-AR.

García de Fanelli, Ana (2015).

“Graduación con equidad en las universidades argentinas”. En: Mainero, N. y Mazzola, C. *Universidad en democracia. Políticas y problemá-*

ticas argentinas y latinoamericanas. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Mangas, Martín y Rovelli, Horacio

(2017). “El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática”. *Voces en el Fénix*, año 8, n.º 65. Buenos Aires: Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Manifiesto Liminar (1918). “La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba”. *La Gaceta Universitaria*. Órgano de la Federación Universitaria de Córdoba, Córdoba, viernes 21 de junio de 1918. Año 1, n.º 10.

Ministerio de Cultura y Educación (1973).

Establecimientos, alumnos, docentes. Años 1963-1972 por dependencia y repartición. Educación pre-primaria, primaria, media, superior y parasistémica. Buenos Aires: Departamento de Estadística, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Ministerio de Economía y Producción

(2003). *Presupuesto de la Administración Nacional. Gastos por finalidad y función y naturaleza económica 1965-2006*. Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda de la Nación.

Ministerio de Hacienda (2016). *Gasto*

Público Consolidado por finalidad y función 1980-2015. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica de la Nación.

OCDE (2016). *Education at a Glance*. Paris:

OCDE Indicators, OCDE Publishing.

Ribeiro, Darcy (1971). *La universidad latinoamericana*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Tünnermann Bernheim, Carlos (1999).

Historia de las universidades de América Latina. México: Colección Udual.

Secretaría de Políticas Universitarias

(2013). *Anuario 2013. Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: SPU, Ministerio de Educación de la Nación.