

El financiamiento de la educación superior a través del presupuesto y la autonomía universitaria: Son compatibles en la actualidad?

Norma Ruth Caplán*

LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES EN AMÉRICA LATINA HA TENIDO VIGENCIA POR MÁS DE NOVENTA AÑOS; SIN EMBARGO, NO HAN LOGRADO CONQUISTAR LA AUTONOMÍA FINANCIERA PROPIA. ESTA LIMITACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO, DERIVÓ EN UNA DISMINUCIÓN EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, EL PRESTIGIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, COMPETENCIA DEL SECTOR PRIVADO, LLEGANDO EL MOMENTO DE REVISAR EL CONCEPTO PURO DE AUTONOMÍA Y LIGARLO A LOS ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA, INTRODUCIENDO LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADO COMO HERRAMIENTA PARA UNA MEJOR ASIGNACIÓN DE RECURSOS.

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN SUPERIOR; FINANCIAMIENTO; PRESUPUESTO; SOSTENIBILIDAD; AUTONOMÍA

Introducción

La educación ha sido desde la creación de las primeras universidades en el mundo¹ una vía para la consolidación de los liderazgos intelectuales y, como bien planteó en los

albores del siglo XX Wilfredo Pareto, un mecanismo para el surgimiento de las élites gobernantes. América Latina no fue una excepción a este modelo.

* **Consultora ICAP. Ex Profesora Asocia-da Regular / Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.**

1. Son las universidades persas y árabes las que parecen haber iniciado el proceso que ha dado origen a la universidad moderna durante el siglo IV y finales del V. Las universidades europeas más antiguas fueron

fundadas por los árabes en España (Califato de Córdoba) desde el siglo VII. A partir de la fundación de la Universidad de Bolonia en 1088, y bajo la cultura europeo-cristiana, se sucede la fundación de universidades a todo lo largo y ancho del territorio europeo.

Recibido: 31 de julio del 2009.

Aceptado: 26 de febrero del 2010.

Las primeras universidades latinoamericanas fueron fundadas por la Corona Española durante la etapa colonial.² El modelo original fue el de las universidades que ya actuaban en España. Al ser trasplantadas a América, las universidades coloniales se constituyeron como corporaciones semi-eclésiásticas cuyos criterios de pertenencia, contenidos y metodología de la enseñanza, estrictamente reglamentados, permanecieron sin cambios casi dos siglos.

Hace más de noventa años, el 21 de junio de 1918, en la ciudad de Córdoba (Argentina) los estudiantes tomaron la Universidad culminando un período de luchas estudiantiles de las cuales surgió el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria, que consagró las aspiraciones de la denominada Reforma Universitaria, que luego se extendió a toda América Latina y que dio lugar al surgimiento y consolidación de la autonomía universitaria.

Las reivindicaciones originales fueron:

- La autonomía universitaria.
- El cogobierno.

2. El título de primera universidad del Nuevo Mundo (continente americano) varía entre la Universidad Autónoma de Santo Domingo (en 1538, operando con cédula real desde 1558) y la Universidad de San Marcos de Lima (en 1551, 1ª en obtener cédula real). Más tarde se fundó la Real y Pontificia Universidad de México (en 1551) antecedente de la Universidad Pontificia de México y la UNAM.

- La extensión universitaria.
- La periodicidad de las cátedras.
- Los concursos de oposición y antecedentes.

Entendiendo por "autonomía universitaria", una autonomía administrativa, diferente de los niveles gubernativos, por la cual la universidad debe ser autónoma y autogobernada, eligiendo sus propias autoridades sin injerencia del poder político, y dándose sus propios estatutos y programas de estudio.

El principio de *cogobierno* alude al gobierno compartido de la universidad por parte de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. El reclamo tradicional de la Reforma Universitaria es el *cogobierno* igualitario por parte de docentes, graduados y estudiantes. Algunas organizaciones estudiantiles reformistas proponen incluir también a los no docentes.

Con el principio de extensión universitaria se pretende "extender" la presencia de la universidad en la sociedad y relacionarla íntimamente con el pueblo.

Finalmente, ante el elitismo imperante, se propiciaba que las cátedras fuesen ocupadas por concursos de oposición y antecedentes y revalidadas periódicamente.

Con el correr de los años y el advenimiento de las ideas socialistas se sumaron las aspiraciones de la enseñanza gratuita, como mecanis-

mo para permitir el acceso de sectores de bajos recursos y, empujado por los gobiernos populistas, el ingreso con pocas o ninguna restricción.

Este último aspecto, sobre todo, convirtió a muchas de nuestras prestigiosas casas de estudios en reductos de luchas políticas e ideológicas, que llevaron a enfrentamientos trágicos con los gobiernos de fuerza, o bien, al borde de la ingobernabilidad por parte de las autoridades universitarias presionadas por los grupos estudiantiles en pugna.

Por todo ello, casi un siglo después, la educación superior pública en nuestros países pasa un momento crítico en cuanto a su calidad, recursos financieros, humanos y de capital.

Surgen las preguntas: *¿Es posible y compatible para las universidades públicas del continente mantener esos ideales y, al mismo tiempo, adaptarse al reto de la globalización, la competitividad y el acceso a la información? ¿Existe la autonomía universitaria sin una genuina autosuficiencia financiera?*

Este último, el financiamiento independiente y genuino, fue un aspecto que los idealistas estudiantes de 1918 no consideraron en su Manifiesto y que hoy pone al Gobierno Central en el foco de la discusión y lo ha convertido en el árbitro y a veces, verdugo del financiamiento universitario. Fue la época del mo-

nopolio público y hegemonía del Estado en la educación superior.

Si los recursos para el funcionamiento provienen del presupuesto público y, como tal, las asignaciones de partidas y los montos están ligados a la importancia que la educación superior tenga en relación a los demás objetivos, quizás más acuciantes en lo inmediato, *qué sentido tiene el concepto de autonomía universitaria y los demás principios de la reforma de 1918 en el actual contexto socio económico.*

La autonomía universitaria dentro del contexto actual de la globalización, la competitividad y el acceso a la información

Tal como expresa Milcíades Vizcaino "El sistema latinoamericano literalmente estalló desde los años setenta, y multiplicó el número de instituciones y la cantidad de estudiantes y profesores. De 270 mil estudiantes en 1950, pasó a 1,6 millones en 1970 y llegó a 5,9 millones en 1984; para 1998, se contaba con casi 8 millones de estudiantes en más de 800 universidades (cerca del 60% de ellas privadas), y en más de 4 mil instituciones no universitarias (algo más de la mitad, del sector privado). Los países de América Latina se han desplazado de una educación de elites a una educación masiva de enseñanza supe-

rior. Esta es una constatación respaldada en datos estadísticos”.³

Esta expansión desordenada de la matrícula y del número de universidades llevó al fin del monopolio estatal de la oferta educativa que, en los últimos veinticinco años del siglo XX, llegó a cubrir solamente el 50% del total en la región.

Surge así en los años setenta y ochenta la Segunda Reforma⁴ caracterizada por:

- Un sistema dual en el cual coexisten la oferta pública y privada.
- Una mercantilización de la educación superior, con la ampliación y diversificación del cuerpo docente.
- Un aumento y variedad en las características de los graduados.

Las grandes fallas del Estado estuvieron en:

- Su ausencia en lo referente a la regulación de la oferta privada.
- La insuficiencia de recursos, y la politización que llevó a deteriorar el prestigio y la calidad de la educación pública.

- Falta de reacción ante la emigración de técnicos y profesionales por ausencia de salidas laborales.
- La lentitud e incapacidad para adaptarse a los nuevos requerimientos de la época.

La globalización, y la consecuente necesidad de aumentar la competitividad, tanto a nivel nacional como personal, ha sido causa directa de esta explosión demográfica y en el número de universidades. La creación de subsedes o nuevas universidades en las distintas regiones de cada país, como modo de permitir un acceso más equitativo evitando los traslados y mudanzas fuera de las posibilidades de los sectores de menores ingresos, ha multiplicado exponencialmente los requerimientos presupuestarios. Sin embargo, el modelo dual, junto con el deterioro de la calidad, hizo que durante la segunda reforma, la equidad se viera fuertemente afectada y que se agudizara la brecha en la formación profesional de los distintos estratos sociales.

La necesidad de acceso a la información, a fin de mantener los niveles de calidad adecuados al estado del arte, así como los sistemas de educación virtual, también requieren de infraestructura física y de servicios que implican un aumento en el gasto destinado a educación, y en tal sentido, las universidades públicas no han podido responder a ello por falta de financiamiento suficiente.

3. Ver Vizcaíno. *Op. Cit.*

4. Ver Rama. *Op. Cit.*

Finalmente, ha cambiado un paradigma básico de la organización curricular que, durante siglos, se mantuvo centrada en los aspectos teóricos relegando los técnicos y pragmáticos. La modificación curricular y la oferta de carreras con mayor aplicación concreta, también influyeron en el aumento de la población. Sin embargo, estos cambios curriculares no siempre se ajustaron en las necesidades sociales ni a los registrados en la economía.

La educación superior como bien público global en la era del conocimiento

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO⁵ “La misión de la educación superior está orientada a contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la sociedad como un todo, a través de la formación de profesionales; la creación y difusión del conocimiento; la interpretación, conservación y promoción de las culturas; el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje superior durante toda la vida; la protección y el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la capacitación de los jóvenes, y el aporte de perspectivas críticas e

5. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, 1998. “Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el siglo XXI: Visión y Acción”, París, octubre. En www.columbus-web.com/es/partej/declaracion.doc

independientes sobre las opciones estratégicas a las que se enfrentan las sociedades”.

La educación, en cualquiera de sus niveles es categorizada desde la óptica teórica de la economía pública, como un bien público preferente o meritorio en cuanto es el Estado quien le asigna el carácter de no rival y no excluyente. Si fuese dejada su provisión exclusivamente al mercado, sería posible excluir a quien no paga y, por sus características, el consumo que un individuo hace del servicio limita la cantidad o el acceso de otros consumidores. Además, es posible que se produzca congestión o sea que el costo marginal de adicionar un usuario deje de ser cero.

Todo ello es más que aplicable a la educación superior en tanto y cuanto:

- Existen universidades privadas (se vulnera el principio de no exclusión por precio).
- Existen cupos al ingreso aún en universidades públicas (un alumno “rivaliza” con los demás por horarios, carreras, microscopios, etc).
- Agregar muchos alumnos implica crear nuevos cursos, contratar nuevos docentes o sea el costo marginal mayor a cero ($c.Mg > 0$) es un hecho.

Todo lo antedicho revela que la educación superior es un bien

público impuro y preferente que podría perfectamente estar totalmente en manos privadas, de no ser por la necesidad de la sociedad como un todo de permitir el acceso universal y democratizar los claustros.

El hecho de que, al menos una parte, se provea sin rivalidad y sin exclusión a través del presupuesto público lo ubica como bien público preferente o meritario. La no exclusión indica que no se “puede” excluir, la no rivalidad implica que no se “debe” excluir. La acción de los gobiernos es necesaria para proveerla y para regularla si una parte es provista por el sector privado.

En su artículo “Knowledge as a global public good” Joseph Stiglitz (1999), categoriza además al conocimiento como bien público global. En parte basado en el hecho que los gobiernos, además de su responsabilidad por asegurar el acceso a la educación, al sostener que la transmisión del conocimiento en la era de la comunicación hace que el conocimiento resulte no rival y no excluyente, de allí las patentes y derechos de propiedad intelectual que los países productores de conocimiento aplican. En tal sentido el conocimiento y, sobre todo, la educación superior son complementos indispensables para promover el desarrollo y la equidad social.

6. Goldin, K. :” Equal Access vs. Selective Access : A critique of Public Goods Theory” en Public Goods & Market Failures editado por Tyler Cowen - Transaction Publishers - New Jersey, 1992.

Educación superior: No exclusión total o exclusión selectiva?

Ubicar a la educación superior como un bien público meritario y potencialmente impuro, o sea congestionable, tiene implicancias fiscales, sobre todo si, de acuerdo al ideario de la reforma y al criterio de permitir la movilidad social, se le confiere la característica de no exclusión.

Restituir a la educación superior el carácter de bien público meritario puro implica garantizar la no exclusión aún a expensas de la calidad, como sucede en muchos bienes públicos tales como la justicia o las calles, todos pueden acceder pero ello implica peor calidad, salvo que el Estado aumente la oferta del bien en cuestión. Esto significa destinar mayor cantidad de recursos, tal como reclaman las universidades.

Las asignaciones presupuestarias se basan en priorizar objetivos y financiar los gastos que incentiven su logro. En el caso de la educación superior, que puede ser brindada privadamente la no exclusión debe ser absoluta, como en la justicia o las calles o, por el contrario, puede pensarse en la tesis de exclusión selectiva planteada por Kenneth Goldin.⁶

En su artículo señala que la evidencia sugiere que la realidad nos enfrenta a un conjunto de bienes intrínsecamente no rivales y no ex-

cluyentes sino que, frente a cada caso, se hace necesario determinar si todos los usuarios, reales y potenciales, tendrán garantizado un acceso irrestricto e igual a dicho bien. O, si por el contrario, sólo se garantizará el acceso selectivo para algunos y no para otros.

En esta línea de pensamiento, el planteo de Goldin, reside en que la asignación ineficiente de recursos surge en parte de suponer que, ante un bien señalado como público debe asegurarse el acceso irrestricto. A criterio de Goldin esto no es ni necesario ni eficiente. El análisis crítico de Goldin se centra no en quien provee los bienes públicos ni de que forma se financian, sino en los mecanismos de distribución de los mismos o sea en el acceso. Quizás las conclusiones más interesantes sean que un bien, para el que se decide acceso irrestricto, puede no mantener esta condición indefinidamente en el futuro.

Esta tesis coincide en cierta forma con el criterio enunciado por la UNESCO respecto a que "El acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en consideración las competencias adquiridas anteriormente (UNESCO, 1998)".

De modo que la selección de quienes acceden a la educación

superior en base a méritos, lejos de resultar injusto o excluyente, reafirma y asegura la calidad para quienes acceden y evita la asignación ineficiente de recursos, representada por todos aquellos que ingresan irrestrictamente y luego abandonan. Esto obliga a mantener numerosos cursos en los primeros años y luego reducirlos drásticamente.

La inserción de la educación universitaria en el presupuesto público

La *autonomía universitaria* está fundada en la necesidad de evitar que los vaivenes del poder político se traduzcan en cambios arbitrarios en el funcionamiento y en las autoridades universitarias, incluyendo a los claustros. Por lo que está estrechamente ligada con la libertad de opiniones y de cátedra para evitar las discriminaciones y mantener criterios de excelencia e independencia intelectual.

Un principio directamente relacionado es la autarquía financiera que consiste en la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno por sí mismo en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y además, tiene una finalidad pública en sus funciones.

En el caso de la educación, y específicamente de la educación superior, se han propuesto solucio-

nes como la garantía legal de la asignación presupuestaria mínima para las universidades, que esté establecida y no sea modificable por los gobiernos. Esto resulta discutible por ser la educación superior de uso facultativo y no obligatorio como el ciclo de educación básica y tratarse, como se ha explicado previamente, de un bien público preferente y eventualmente impuro.

Pero ¿qué sucede cuando esta garantía no existe o aún cuando existe, los montos legalmente asignados resultan insuficientes? ¿Por qué resulta insuficiente? ¿Es razonable restringir la capacidad presupuestaria del gobierno para asignar recursos escasos y de uso alternativo?

Los recursos, previstos en la formulación presupuestaria y luego asignados a las universidades públi-

cas, aparecen en los entes autónomos o descentralizados según las normativas de cada país y emplean los nomencladores del gasto reglamentarios habituales: institucional, económico, programático y aparecen en clasificador funcional del sector público total (ver como ejemplo el Cuadro No. 1).

Cada combinación de clasificadores brindará información que permite identificar el monto del gasto presupuestado, asignado y ejecutado por cada Institución de Educación Superior, IES, (institucional), cuanto se dedica a gastos operativos, planilla e inversiones (económico), así como los programas que cada entidad desarrolla con sus objetivos y metas (por programas). Finalmente, el clasificador funcional permite apreciar cuánto dedica cada gobierno a educación superior en el contexto total del gasto.

CUADRO No. 1

**CLASIFICADORES: INSTITUCIONAL, ECONÓMICO, FINALIDAD
Y FUNCIÓN, POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES**

**EJEMPLO: PROGRAMA 26 / DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR / PRESUPUESTO NACIONAL, 2009**

ARGENTINA

	Gasto Total	Gastos corrientes	Gastos de Capital
Jurisdiccion 70 Ministerio de Educación	12.687.161.343	12.118.723.776	568.437.567
Finalidad 3 Servicios Sociales Funcion 4: Educación y Cultura	12.295.326.704	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
PROGRAMA 26 Desarrollo de la Educación Superior Secretaría de Políticas Universitarias	8.301.031	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
Acción Finan. de Acciones de Educación y Cultura en Uni- versidades Nacionales	7.596.675.915	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
Rubro / Partida Transferencias a Universida- des Nacionales X para finan- ciar Gastos Corrientes		Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
Transferencias a Universida- des Nacionales de Buenos Aires	1.344.827.479	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
Universidad Nacional de Córdoba	582.077.349	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
Universidad Nacional de Cuyo	334.629.346	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley
Universidad Nacional de La Plata	534.405.070	Datos disponibles en la ley	Datos disponibles en la ley

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en www.mecon.gob.ar

Financiamiento de las universidades públicas: tradición y opciones

Tradicionalmente los recursos para las universidades, dado el carácter de no rivalidad y no exclusión, han provenido mayoritariamen-

te del Presupuesto General del Estado, tal como lo indica el cuadro No. 2 extraído del trabajo del Dr. Claudio Rama, el financiamiento directo del presupuesto representa, en los primeros años del siglo XXI, más de dos tercios del total, llegando a superar el 90% en algunos casos.

CUADRO No. 2

COMPOSICIÓN PROMEDIO DE LOS RECURSOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, IES EN AMÉRICA LATINA

EN PORCENTAJES

País	Recursos propios	Recursos públicos	Otros
Argentina	19	79	2
Bolivia	18	75	7
Colombia	20	70	10
Costa Rica	10	85	5
Panamá	5,7	94,3	
Perú	37,8	62,2	
República Dominicana	20	80	
Uruguay	2,1	90,1	7,8
Promedio	16,57	79,45	

Fuente: Claudio Rama; Las tendencias del financiamiento de la Educación Superior en América Latina (presentación-conferencia Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, Colombia 11-12 de octubre del 2007.

El ejemplo indicado en el cuadro No. 3, procedente del Presupuesto aprobado para el 2009 en el gobierno de la República Argentina, corrobora en forma explícita que esa tendencia aún tiene vigencia ya que las cuarenta universidades públicas dependen en un 99% de los recursos del Presupuesto Nacional.

El aspecto más preocupante es la falencia en la obtención de

recursos propios. En el caso argentino algunas universidades han comenzado a cobrar por las carreras y cursos de posgrado o extensión y por algunas acciones de asistencia técnica. Sin embargo, dichos recursos aún son mínimos y no son, en general, gestionados por las unidades que los generan, sino en forma centralizada por la universidad correspondiente, lo que resulta un incentivo inverso.



CUADRO No. 3
COMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO
DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
ARGENTINA
2009
PRESULPUESTO APROBADO EN MILES DE PESOS

Tesoro Nacional	11.839.187.300	99.43
Recursos con Afectación Específica	17.860.000	0.15
Transferencias Internas	1.000.000	0.01
Transferencias Externas	48.879.000	0.41
Total	11.906.926.300	100.00

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en www.meccon.gov.ar



Una facultad genera los recursos pero no puede aplicarlos a mejorar la calidad de sus instalaciones o su biblioteca, sino que ingresan al presupuesto general de la universidad. Por otra parte, al existir un régimen uniforme en cuanto a retribuciones, tampoco permite atraer o retener a los mejores profesores, ya que hay escasos puestos de dedicación completa lo que implica que los docentes deben tener otras fuentes de ingresos, a excepción de aquellos que logran complementarlo mediante subsidios o becas científicas.

Por otra parte, cuando estos recursos propios se gestionan a través de fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales, ONG, paralelas a las propias facultades, hay graves denuncias respecto a la transparencia de cómo son administrados y asignados.

Resolver estos problemas requiere de herramientas diferentes vinculadas a la calidad del desempeño, que incentiven y apoyen las decisiones correctas en términos de asignación de recursos y que instituyan un sistema de mejora continua.

Resulta evidente que la autonomía no excluye la posibilidad de obtener recursos genuinos aún sin implantar un arancelamiento universal. Sin embargo, para que las universidades sean sujetos de contratación por el sector privado es necesario que la calidad de sus productos sea competitiva, esté ajustada al estado del arte, responda a los

requerimientos del mercado y sea entregada en tiempo y forma. El desafío en este sentido es comprender que la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios, no traiciona, sino que refuerza los ideales de la autonomía y de la excelencia académica.

Quizás ha llegado el momento de incentivar a las distintas unidades académicas de las universidades públicas a obtener recursos propios provenientes de la venta de servicios y bienes al sector privado, o a otras unidades del propio sector público, para lo que están, en general, altamente calificadas.

En las universidades públicas los resultados también importan: Cómo evaluarlos?

Este apartado aborda la evaluación de los resultados de la gestión universitaria desde la óptica presupuestaria. En el cuadro No. 4 se ejemplifican las metas propuestas para los programas presupuestarios correspondientes al Ministerio de Educación de Argentina en el ámbito de las Universidades. En ellas se especifican unidades de medida y los resultados que en dichas unidades se espera obtener. Sin embargo, es evidente que por sí solas, la enunciación de metas, nada nos dicen acerca de los resultados efectivamente obtenidos.

Por lo tanto es necesario, a partir de toda la información que surge del presupuesto tal como la

indicada en los cuadros anteriores, construir un enfoque sistemático de análisis, evaluación y monitoreo de los aspectos presupuestarios de la educación, pero no sólo desde lo financiero, sino desde los resultados obtenidos de la ejecución de esos recursos. Al igual que en todos los aspectos de la gestión de gobierno para asegurar la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, no es suficiente con analizar la ejecución aún aplicándola a todos y cada uno de los clasificadores empleados.

Hay en esto dos aspectos:

- Qué y cómo analizar el gasto público dedicado a educación universitaria.
- Qué tipo de indicadores pueden emplearse para evaluar y monitorear los resultados.

El análisis y revisión del gasto público⁷ destinado a educación debe cubrir básicamente los siguientes aspectos:

- Cuánto es el gasto total en educación y cuanto de ello es gasto público?
- Cómo financia el gobierno el gasto en educación?
- Qué aspectos de la educación financia el gobierno?
- El gasto público en educación protege la equidad?

7. PER (Public Expenditure Review) según la metodología del Banco Mundial, BM.

- Los recursos se están asignando en forma eficiente y efectiva?
- Es sostenible y suficiente el nivel de gasto público en educación?

Para realizar este análisis adecuadamente será necesario profundizar los siguientes aspectos:

- Definir el ámbito educativo al que se dirige el análisis.
- Identificar y describir el contexto en el cual se desarrolla la educación en el país.
- Determinar indicadores y valores de referencia adecuados para determinar si los gastos son apropiados, muy elevados, muy pequeños o suficientes para adoptar decisiones adecuadas. Esto último debe considerar tres fuentes certeras:
 - La literatura empírica y el estado del arte en lo relativo a los productos que deben y pueden esperarse de las políticas educativas implementadas o a implementar.
 - La comparación con los logros y fracasos de países similares.
 - La *performance* (desempeño) posible del país de acuerdo a los aspectos específicos del mismo.

El diseño e implementación de un sistema de indicadores excede los límites de este artículo, sin embargo, se ejemplifican a continuación, un conjunto de indicadores⁸ aplicables a la evaluación, desde la

óptica presupuestaria de la educación superior específicamente. Éstos no excluyen los indicadores presupuestarios habituales y comunes a todas las actividades del gobierno, por el contrario los complementan.

CUADRO No. 4

EJEMPLOS DE METAS PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, ES

Denominación	Unidad de medida	Cantidad
Autorización de Carreras a Distancia	Autorización otorgada	10
Autorización de Nuevas Carreras Universitarias	Autorización otorgada	20
Autorización de Nuevas Unidades Académicas	Autorización otorgada	6
Convalidación de Títulos Extranjeros	Título	700
Formación Universitaria	Egresado	71.206
Otorgamientos de Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos	Becario	11.352
Otorgamiento de Becas para Carreras Prioritarias	Becario	31.135
Incentivos a Docentes Universitarios con Actividades de Investigación	Docente Investigador	22.000
Registro y Legalización de Títulos y Otros Documentos	Registro	264.000

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en www.mecon.gob.ar

8. Basados en la experiencia del ICAP y de la autora.

CUADRO No. 5**EJEMPLOS DE INDICADORES PARA EDUCACIÓN SUPERIOR, ES**

Generales	
Relación gasto educativo y Producto Interno Bruto, PIB	$\text{Gasto Público Total Ejecutado en Educación} / \text{PIB} \times 100$
Participación presupuestaria del gasto en ES	$\text{Gasto Público en ES} / \text{Gasto Público Total en Educación} \times 100$
Financiamiento del Gasto en ES	$\text{Recursos del Tesoro para ES} / \text{Gasto Público Total en ES} \times 100$
Autofinanciamiento de la ES	$\text{Recursos Propios de la ES} / \text{Gasto Público Total en ES} \times 100$
Ejecución Presupuestaria	$\text{Presupuesto ejecutado en ES} / \text{Presupuesto asignado en ES} \times 100$
Participación de las universidades públicas en ES	$\text{No. de alumnos universitarios en universidades públicas} / \text{No. de universidades} \times 100$
ESPECÍFICOS POR CADA UNIVERSIDAD	
Costo medio por alumno	$\text{Gasto total de cada universidad} / \text{Cantidad de alumnos}$
Incidencia de los salarios docentes	$\text{Gasto ejecutado en salarios docentes} / \text{Gasto total ejecutado} \times 100$
Tasa de egresados	$\text{Cantidad de alumnos egresados año } n / \text{Cantidad total de alumnos matriculados año } n \times 100$
Innovación curricular	$\text{Cantidad de carreras nuevas} / \text{Cantidad total de carreras existentes}$
Extensión universitaria	$\text{Cantidad de eventos ofrecidos año } n / \text{Cantidad de eventos ofrecidos año } n-1$

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en www.mecon.gob.ar

Conclusiones

Así planteado el contexto, puede concluirse que los principales desafíos a enfrentar las universidades de América Latina en el siglo XXI, que deberían reflejarse en asignaciones presupuestarias que los tomen en consideración, son:

- Criterios adecuados de acceso a la educación superior.
- Asegurar la equidad.
- Pertinencia de la oferta y de los contenidos curriculares.
- Calidad.
- Financiamiento sostenible.
- Administración transparente y ágil.

Es probable entonces que con la expansión caótica de la matrícula, la insuficiencia de recursos, las nuevas técnicas educativas, el modelo dual de ofertas, y la necesidad de asegurar calidad para la competitividad, haya llegado el momento de repensar el financiamiento de las universidades públicas en términos del costo que tiene la universalidad en términos del acceso.

Quizás también el concepto mismo de autonomía haya llegado a un punto en el cual, sin financiamiento genuino, carezca de contenido

más allá de un antiguo ideal poco pragmático en la actualidad.

La pregunta que surge es ¿Cuál es el rol que debe cumplir el Estado en el actual contexto y de cara a estos desafíos? Consiste en implementar efectivamente una *tercera reforma* que tenga como eje la internacionalización de la oferta educativa, la incorporación de nuevas técnicas de enseñanza con un fuerte acento en el control de calidad y resultados.

Bibliografía

Goldin, Kenneth. Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory - Public Goods & Market Failures. Editado por Tyler Cowen

La ONDA® DIGITAL “89 años del manifiesto estudiantil de Córdoba” y las actuales “resonancias del corazón” disponible en http://www.unc.edu.ar/uploads/File/Documentos/Deodoro_Roca_Escritos_sobre_la_Universidad_II.pdf

Rama, Claudio. “La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina” IESALC – UNESCO/ ipasme 2005.

Stiglitz, Joseph. “Knowledge as Global Public Good” en “Global Public Goods” editado por Kaul, I., Grunberg, I &

Tern, M – para UNDP por Oxford University Press – New York 1999.

UNESCO 1998. “Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el siglo XXI: Visión y Acción”, París, octubre. En www.columbus-web.com/es/partej/declaracion.doc

Vizcaíno G, Milcíades. La educación superior en América Latina ¿Democracia o plutocracia? En publicación: *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. López Segre, Francisco. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO ◇