

El desarrollo del sistema público universitario: dilemas para su financiamiento

Juan Doberti

Introducción

La educación superior atraviesa un proceso de masificación en todos los países. El aumento de la escolarización de los niveles previos, la creciente importancia de la economía del conocimiento, la sustitución mediante la tecnología de las actividades no calificadas y el aliento gubernamental para dotar de mayor competitividad a los países son algunos de los elementos que explican este fenómeno.

Debido al incremento de las tasas de escolarización universitaria, las naciones se enfrentan al dilema de cómo financiar el nivel educativo más caro (el estudiante universitario cuesta, en promedio, un 50 % más que el del nivel medio y un 80 % más que el del nivel primario)¹ en forma masiva y con un amplio alcance territorial, puesto que resulta muy difícil para los estudiantes que viven en territorios periféricos

1 Datos extraídos de *Education at a Glance. 2021 OECD Indicators*, para el promedio de países de la OCDE [en línea], disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en [consulta: agosto de 2022].

trasladarse a los grandes centros urbanos para continuar sus estudios.

En los distintos países, los sistemas universitarios adquieren particularidades en términos de participación de los sectores público y privado y de los mecanismos de financiamiento. El devenir en cada nación está íntimamente ligado a su evolución histórica de creación de instituciones y a los procesos sociopolíticos asociados. En este artículo se expone sucintamente el proceso de desarrollo del sistema público universitario en la Argentina y luego se analizan los dilemas que se presentan para su financiamiento.

Los procesos de creación de universidades nacionales

La conformación del sistema público universitario es la resultante de un proceso muy largo que determinó la existencia actual de 67 instituciones con características disímiles en términos de antigüedad, oferta académica, tamaño y alcance geográfico. Hasta el año 1968 existían en el país solo diez casas de altos estudios (las Universidades Nacionales de Córdoba, La Plata, Litoral, Tucumán, Cuyo, Nordeste, Sur y Rosario, además de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Tecnológica Nacional), en un sistema de instituciones de alcance regional, algo notable en algunos casos (Cuyo, Litoral, Nordeste, Sur), incluso por las denominaciones.

Posteriormente, se pueden distinguir tres ciclos de creación de universidades. El primero se corresponde con el denominado Plan Taquini, que determinó la creación de quince universidades nacionales entre los años 1971 y 1975, en un proceso complejo que tenía los objetivos explícitos de descentralizar al país en términos geográficos, dar res-

puestas a las demandas de las comunidades locales, mejorar el desempeño de las casas de altos estudios y evitar la expansión desmedida de las instituciones de mayor tamaño.² A estos factores se agregaban también objetivos implícitos ligados al contexto político, que buscaban evitar la radicalización política de los estudiantes y generar la adhesión social hacia un gobierno autoritario con fuertes problemas para obtener una mínima legitimidad social.³ Más allá de las motivaciones gubernamentales, en la nueva configuración se dio paso a un alcance mayormente provincial de las instituciones.

El segundo ciclo se dio durante la década de 1990 y determinó la creación de diez nuevas instituciones, la mayoría de ellas en el conurbano bonaerense, para proporcionar una solución a las demandas de estudios superiores que no podían ser satisfechas por las instituciones existentes, pese a la aprobación de numerosas universidades privadas en el marco de un gobierno de neto corte pro-mercado.⁴ En especial, esto se vinculaba a la Universidad de Buenos Aires (UBA), que tenía una conducción enfrentada con el Gobierno nacional y había

2 En la formulación original del Plan Taquini solo se propuso la creación de cinco nuevas universidades.

3 Se puede encontrar información sobre las relaciones entre el contexto político y la implementación del Plan Taquini en Pablo Buchbinder, *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, y en Mónica Marquina y Mariana Mendonça, “El Plan Taquini: momento clave de la historia universitaria argentina”, en Alberto Taquini (h.) (comp.), *Universidad y cambio social. Plan Taquini: pasado, presente y futuro*, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2022.

4 Entre los años 1988 y 1995 se crearon ocho nuevas universidades nacionales (seis en el conurbano bonaerense), se nacionalizaron dos (Universidad Nacional de La Rioja y Universidad Nacional de la Patagonia Austral), se crearon tres universidades provinciales y se autorizó el funcionamiento de 21 universidades privadas.

crecido tanto que su tamaño le impedía expandirse más sin sufrir problemas de coordinación insalvables.⁵

Por último, la tercera ola de creación de universidades, que comienza en el año 2002 y llega hasta 2015, incluyó veinte nuevas casas de estudios. En este ciclo se cierra el proceso de asentamiento provincial de las instituciones con la creación de las Universidades Nacionales de Chaco Austral, Río Negro y Tierra del Fuego,⁶ se profundiza la creación de universidades vinculadas territorialmente a municipios, especialmente en el conurbano bonaerense, y se avanza en la fundación de instituciones “del interior del interior”. Nuevamente se buscó otorgar un instrumento que diera respuesta a las demandas locales, en este caso bajo gobiernos que promovieron una fuerte expansión de la oferta educativa para lograr una mayor inclusión social a través del crecimiento del sector público.

Las tres oleadas de creaciones de universidades se dieron en contextos diferenciados. En el primer caso bajo la promoción de un gobierno dictatorial, en el segundo durante una administración que impulsaba la mayor participación del sector privado en todos los sectores, incluyendo el edu-

5 En Carlos Pérez Rasetti, “La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores”, *Integración y Conocimiento*, 2014, se menciona como una razón para la creación de universidades la intención de reducir la influencia de la Unión Cívica Radical en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y se relativiza el objetivo de descentralizar a la UBA, porque las nuevas instituciones tuvieron ofertas académicas novedosas, más complementarias que sustitutas de las carreras de la UBA. En buena medida, la limitación del crecimiento de la UBA se esperaba que obedeciera a la creación de universidades privadas.

6 La creación de una universidad nacional por provincia era un antiguo anhelo expresado en términos teóricos y resistido en términos prácticos por el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN) a través del acta de la reunión 10/1972.

cativo, y en el tercero en un período signado por el avance estatal. Sin embargo, un rasgo común en los tres procesos de expansión de instituciones fue la resistencia de las universidades existentes, que quisieron evitar el aumento del número de casas de estudios.⁷ Los argumentos para oponerse fueron diversos, incluyendo la falta de planificación de las nuevas instituciones, la interferencia de la política ante la lógica estrictamente académica y el temor a perder financiamiento, aunque resultaba difícil anteponer en forma argumentativa que el temor a perder recursos justificaba no brindar educación a algunos compatriotas.

En el primer ciclo expansivo se pudo quebrar la resistencia de las universidades con el apoyo de las comunidades locales.⁸ En la segunda oleada también hubo una resistencia fuerte de los rectores agrupados en el CIN, pero la voluntad política del Gobierno fue un factor decisivo para concretar la expansión del sistema. El tercer ciclo de creación de instituciones también tuvo la oposición básica de las universidades existentes, aunque en algunos casos ese Consejo fue permeable a la formación de nuevas casas de estudios. El mayor peso que fueron adquiriendo instituciones de reciente creación debilitó la fuerte tendencia antagónica hacia la creación de nuevas universidades.⁹

7 Esto quedó plasmado en las actas del CRUN de las reuniones 11/1969, 11/1970, 3/1972, 10/1972 y 11/1972 y en los Acuerdos Plenarios del cin 23/1991, 648/2007, 649/2007, 788/2011, 847/2013, 960/2015, 989/2016 y 1004/2016.

8 Juan Carlos Del Bello y Osvaldo Barsky, *Historia del sistema universitario argentino*, Viedma, Universidad Nacional de Río Negro, 2021, p. 358.

9 Las nuevas instituciones siempre fueron más propensas a la apertura de nuevas casas de estudios. Esto se observa, desde la primera oleada, en el CRUN, en el cual solo la Universidad Nacional del Comahue se manifestaba a favor de las nuevas universidades.

Los dilemas para el financiamiento de la masificación universitaria

La descripción del devenir de la creación de nuevas universidades muestra que, pese a la resistencia de las instituciones previas, el sistema público universitario logró expandirse hasta contar con 67 instituciones y el asiento de al menos una casa de altos estudios por provincia. Resulta notable que la Argentina cuente con una elevada tasa de cobertura del sistema universitario en términos internacionales,¹⁰ pese a tener una finalización del nivel secundario muy inferior a la universalización contenida en la Ley de Educación Nacional n.º 26.206.

La absorción de la matrícula universitaria en el país está a cargo, en su mayor parte –el 81 % del total–, del sistema público, como sucede también en México, a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos como Chile y Brasil, donde el porcentaje citado prácticamente se invierte en favor del sector privado. De hecho, la experiencia comparada muestra situaciones muy diversas, con una primacía del sector público en países con sistemas educativos prestigiosos –como Alemania, Francia, España y la mayoría de los europeos–, y casos en los cuales el sector privado concentra a la mayoría de los estudiantes –como Corea, Japón y la mayoría de los países del este asiático, también con sistemas educativos valorados.

Más allá del modelo elegido para absorber la matrícula, todos los países promueven actualmente la masificación de los estudios superiores porque, ante el avance tecnológico,

10 Tasa bruta de escolarización de la educación superior, según datos del Banco Mundial para el año 2020.

resulta inviable en términos socioeconómicos un país sin una población altamente educada. De hecho, la correlación entre el nivel económico, el desarrollo humano y la escolarización de la población es altísima, más allá de algunas excepciones observadas.¹¹

Resulta notorio que, más allá de la resistencia de algunos actores sociales y de períodos sin creación de universidades,¹² el sistema elegido por la sociedad argentina para la oferta universitaria se ha basado esencialmente en el sistema público universitario, el cual ha mostrado indicadores muy positivos de cobertura y los estándares más elevados del país en términos de calidad, según los *rankings* internacionales.¹³ En estos términos, debe resaltarse el rol de las nuevas universidades, que han logrado, en poco tiempo, una absorción de la matrícula significativa, pues sus estudiantes pasan a representar el 9,6 % del total del sistema público –si se considera a las instituciones de la tercera ola de creación de instituciones– y el 20,4 % –si se suman los alumnos de la segunda ola.¹⁴ En términos de calidad, también cabe destacar algunos ejemplos notables de estas instituciones, como los casos de las Universidades Nacionales de Quilmes, San Martín y Río Negro, cuyos indicadores de

11 Las excepciones corresponden básicamente a países petroleros o muy pequeños Estados vinculados a la actividad financiera.

12 Carlos Pérez Rasetti (ob. cit.) expone que durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), quien no contaba con mayorías parlamentarias, la expansión universitaria se dio a partir del aumento de la matrícula (al eliminarse los exámenes de ingreso) y de las carreras.

13 Las universidades públicas argentinas se ubican en la cima de los *rankings* internacionales elaborados por SCImago y QS.

14 Datos extraídos del *Anuario de Estadísticas Universitarias 2019* de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).

producción académica se encuentran entre los primeros puestos del país, pese a no encontrarse entre las más grandes ni mejor financiadas.¹⁵

Sin embargo, el sistema público universitario, caracterizado por el libre acceso y la gratuidad de la enseñanza de grado, se enfrenta a algunos dilemas para su sostenimiento económico. En este sentido, si se plantea una cobertura de la educación superior cercana a la universalización, se requerirán más recursos para hacer frente a ese desafío. Potencia la demanda de fondos el aumento de la tasa de finalización del nivel secundario, el cual tiene una tendencia creciente, más allá de estar aún lejos de la finalización de todos los estudiantes. Además, agrega una mayor complejidad a esta situación la percepción de que la obsolescencia de los conocimientos requiere una “educación para toda la vida” y la adhesión de un cuarto nivel de posgrado, a menudo con subsidios cruzados del nivel de grado en aspectos ocultos, como la infraestructura o el personal administrativo.

Como todo dilema económico, este puede ser considerado tanto desde la obtención de mayores recursos como desde la minimización de los costos. En el caso analizado, esta última opción luce poco promisoria porque la universidad cumple funciones muy reguladas a través de estándares de calidad que no pueden incumplirse. Su función de producción exige el cumplimiento de planes de estudios aprobados legalmente, con relaciones entre docente y estudiantes razonables, pago de salarios inflexibles por su determinación a través de convenciones colectivas de trabajo, uso de instrumental inevitable en las carreras experimentales, etcétera.

15 Según datos del *ranking* de instituciones de investigación de SCImago para el año 2021.

En este sentido, el elemento más novedoso está representado por la educación a distancia, que podría alterar la relación de costos de la actividad universitaria, aunque aún no están claros sus efectos económicos y hay serias limitaciones para el dictado de muchas carreras y materias.

Ante las dificultades para la reducción de costos, las dos alternativas básicas para el aumento de los recursos son el mayor aporte estatal y el cofinanciamiento del sector privado. La primera alternativa será seguramente inevitable bajo el ordenamiento legal vigente, que impide el cobro de aranceles, y el consenso político, sumado a la tradición histórica del país, que valora la gratuidad universitaria. Sin embargo, esta decisión no estaría exenta de dificultades, debido a las serias restricciones del Estado argentino para lograr una mayor extracción de fondos y a la competencia de otras finalidades como la salud pública, la seguridad, la infraestructura o la vivienda.

El cofinanciamiento del sector privado como mecanismo para el aumento de los recursos, según muestra la experiencia comparada, puede darse a través de dos mecanismos: el cobro de aranceles en las universidades estatales o el aumento de la participación de la matrícula de las universidades privadas.¹⁶ En ambos casos existen tres problemas básicos: 1) la inequidad al establecer un arancel para cursar estudios superiores, lo que dificulta la prosecución de los estudios a los sectores de menores recursos y obstaculiza el mecanismo más importante de movilidad social ascendente; 2) la obtención de recursos propios por parte de las universidades nacionales mediante el cobro por la prestación de

16 Philip Altbach, Hans De Wit y Ayenachew Woldegiyorgis, *Public vs. private participation in higher education: Realities and debates*, Unesco, 2021.

servicios (consultoría, cursos, etc.) nunca constituye una alternativa cuantitativamente relevante porque los márgenes de ganancia son escasos; y 3) la captación de recursos propios, si bien podría canalizar más recursos hacia las instituciones, también podría ser utilizada para retacearles fondos públicos ante la presencia de una fuente alternativa. En consecuencia, no queda claro si estos fondos adicionales constituirían un aumento de recursos o si serían compensados con una disminución de las transferencias del Tesoro Nacional.

Síntesis y conclusiones

El sistema universitario argentino se caracteriza por la absorción del sector público de más del 80 % de la matrícula, la gratuidad de los estudios de grado y el acceso irrestricto a las carreras. El sistema actual es la resultante de un desarrollo histórico que aumentó la oferta estatal para dar cobertura a las demandas crecientes de educación superior. Más allá de algunas soluciones fáciles e ilusorias, como la baja de costos a través de la educación a distancia o los cambios demográficos que reduzcan la matrícula, la experiencia comparada en los países con predominio de la oferta pública es que se requerirá un importante aporte fiscal.

El cuidado riguroso de los recursos públicos y la incorporación de tecnologías y sistemas de gestión que permitan ganancias de eficiencia también serán inevitables para instituciones a las que cada vez se les exigen más y mejores prestaciones de enseñanza, investigación, gestión y extensión.

La alternativa de un mayor financiamiento del sector privado presenta los problemas de una posible sustitución de los aportes públicos que no incremente los fondos, sino que altere su composición, y de un aumento de la segregación social en un contexto de alta segmentación en diferentes campos de la vida comunitaria.

En última instancia, la decisión del financiamiento universitario tendrá siempre como eje subyacente la preferencia del modelo de sociedad al que se aspira. Los distintos hitos constitutivos del legado de la universidad argentina, como la Reforma de 1918 o la consagración normativa de la gratuidad en 1949, sumados a la expansión del sistema público en los tres ciclos descriptos, exigen una coherencia en las decisiones de financiamiento que permita dotar a las universidades de los recursos para su funcionamiento y honrar un legado prestigioso. La experiencia comparada de países desarrollados demuestra que no es el único modelo posible, pero sí uno con antecedentes válidos.



Bibliografía

ALTBACH, Philip, HANS DE WIT y Ayenachew WOLDEGIYORGIS, *Public vs. private participation in higher education: Realities and debates*, Unesco, 2021.

BUCHBINDER, Pablo, *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.

CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES NACIONALES, Actas de las reuniones n.º 11/1969, 11/1970, 3/1972, 10/1972 y 11/1972.

CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL, Acuerdos plenarios n.º 23/1991, 648/2007, 649/2007, 788/2011, 847/2013, 960/2015, 989/2016 y 1004/2016.

DEL BELLO, Juan Carlos y Osvaldo BARSKY, *Historia del sistema universitario argentino*, Viedma, Universidad Nacional de Río Negro, 2021.

MARQUINA, Mónica y Mariana MENDONÇA, “El Plan Taquini: momento clave de la historia universitaria argentina”, en Alberto TAQUINI (h) (comp.), *Universidad y cambio social. Plan Taquini: pasado, presente y futuro*, Caseros, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2022.

PÉREZ RASETTI, Carlos, “La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores”, en *Integración y Conocimiento*, n.º 2, 2014.