

EQUIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS

María Marta Coria* y María Victoria Lacaze**

Resumen

En este trabajo se analiza la evolución del financiamiento público por estudiante otorgado a las universidades argentinas de gestión estatal con el fin de evaluar la equidad de la distribución de los fondos. Se calculan cuatro indicadores de distribución (rango, coeficiente de variación, coeficiente de Gini e índice de Mc Loone) para cada año del período 1999-2009 y se construye un ranking de las universidades para estudiar la situación relativa de cada una en la distribución. Los resultados muestran un nivel de desigualdad elevado en la distribución y con tendencia creciente desde el año 2005. Además, se observan importantes cambios en las posiciones relativas de cada universidad en la distribución, la que tendió a favorecer a las universidades más grandes en detrimentos de algunas más pequeñas.

Palabras clave: financiamiento, universidades, equidad, coeficiente de Gini, índice de Mc Loone

Abstract

This work analyzes the evolution of public financing per student, given to state-managed Argentine universities, with the objective of evaluating fund distribution equity. Four distribution indicators are calculated (range, coefficient of variation, Gini coefficient and Mc Loone index) for each year in the 1999-2009 period and a university ranking is constructed so as to study the relative situation of each in the distribution. The results show a high level of inequality in the distribution with an increasing tendency since the year 2005. Moreover, important changes in the relative positions of each university within the distribution are observed, which tended to favor bigger universities against some of the smaller ones.

Keywords: financing, universities, equity, Gini coefficient, Mc Loone index.

JEL codes: D92, D63, I22, I24

* Docente de la Pontificia Universidad Católica Argentina y consultora independiente. Alumna del doctorado en Economía – UCA. mariamarta.coria@gmail.com

** Docente investigadora de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Alumna del doctorado en Economía – UCA. mvlacaze@mdp.edu.ar

I. Introducción

En los últimos 20 años, el sistema universitario argentino ha mostrado un importante crecimiento en la cantidad de instituciones universitarias⁴³, así como de estudiantes matriculados. El sistema está compuesto en la actualidad por 47 universidades de gestión estatal, 46 universidades de gestión privada, 7 institutos universitarios de gestión estatal, 12 institutos universitarios de gestión privada, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional, es decir, 115 instituciones donde estudian 1,65 millones de estudiantes (Ministerio de Educación 2009). Al ritmo al que fue aumentando la cantidad de estudiantes y de instituciones de gestión estatal, fueron incrementándose también las partidas presupuestarias del Tesoro Nacional destinadas a financiar sus actividades.

El 41% del total de instituciones que conforman el sistema universitario argentino - es decir, las 47 universidades de gestión estatal- se financian principalmente a través de partidas provenientes del Tesoro Nacional. En promedio para todas las universidades de gestión estatal y para el decenio 1999-2009, el 80% de la ejecución presupuestaria total proviene de esta fuente.

En valores constantes, el gasto público en educación superior se cuadruplicó entre 1990 y 2009, pasando de \$1.079 millones a \$5.384 millones (Ministerio de Economía, 2011). Sin embargo, una característica del sistema universitario argentino es la importante heterogeneidad del nivel de fondos por estudiante aportados por el Tesoro Nacional que reciben las universidades de gestión estatal. Dichas disparidades obedecen, principalmente, a la modalidad que adopta la distribución de fondos, basada en un esquema inercial histórico, con variaciones periódicas, asociadas a factores de tipo político (Delfino y Gertel, 1996; Becerra *et al.*, 2003; Piffano, 2007).

Siguiendo la tendencia de transformaciones en el financiamiento de las instituciones universitarias de principios de la década de 1980 (García de Fanelli, 1998), en el año 1992 se realizaron los primeros intentos para modificar el esquema distributivo existente, creándose un sistema de transferencias globales a las universidades y programas específicos de financiamiento. La Ley de Educación Superior N° 24.521/95 procuró un nuevo avance, al establecer el uso de indicadores de eficiencia y equidad para la distribución de fondos. Finalmente, en 2003, los rectores de las universidades de gestión estatal acordaron un modelo de asignación de fondos basado en la cantidad de estudiantes, la complejidad de la oferta académica, la presencia de economías de escala y la aplicación de índices de rendimiento.

Habiendo ya transcurrido 20 años desde que se implementaron los primeros cambios para mejorar la distribución de fondos destinados a las universidades de gestión estatal, cabe preguntarse cuál fue el impacto de estas reformas. ¿Se volvió más equitativa la distribución de fondos públicos por estudiante a partir de la implementación del nuevo modelo de asignación de fondos, o, por el contrario, prevaleció la inequidad histórica característica del sistema? En tal caso, ¿se vieron

⁴³ La Ley de Educación Superior N° 24.521 distingue dos tipos de instituciones universitarias: universidades e institutos universitarios. Las universidades son instituciones que desarrollan su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes, mientras que los institutos universitarios son aquellas instituciones que circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinaria.

favorecidas las universidades que históricamente tenían mayores recursos o se generaron ventajas en favor de otras instituciones?

Este trabajo se plantea como objetivo analizar la evolución de las diferencias observadas en la distribución de fondos públicos por estudiante, asignados a las universidades argentinas de gestión estatal, con el fin de evaluar si esta distribución se volvió más equitativa. En particular, se consideran los Créditos del Tesoro Nacional (CTN), los que representaron, en promedio para el decenio 1999-2009, el 90% de los fondos totales girados a las universidades por el Tesoro Nacional.

El propósito último del trabajo es detectar elementos que podrían dar cuenta del grado de equidad en la distribución y enfatizar elementos clave para pensar en un posible rediseño del sistema de asignación de fondos. El estudio retoma una importante investigación realizada para la Oficina regional del Banco Mundial (Becerra *et al.*, 2003) con la pretensión de cotejar algunos resultados de ese estudio -cuyo horizonte temporal finaliza en 2002- con los hallados en este trabajo, referidos al período 2000-2009.

El documento se organiza de la siguiente manera. Seguidamente, se describen la metodología y fuentes de información utilizadas. A continuación, se analiza la evolución del indicador CTN (Créditos del Tesoro Nacional) por estudiante, así como las diferencias entre instituciones y su relación con otras variables de interés, como el tamaño de las mismas y su antigüedad en el sistema. Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones finales.

II. Metodología e información utilizada

En este trabajo se analiza la distribución de fondos públicos a las universidades y, dado que únicamente las instituciones universitarias de gestión estatal reciben fondos públicos para financiar sus actividades, sólo se consideran estas instituciones en el trabajo. De las 47 universidades de este tipo existentes, se estudian únicamente las 40 creadas antes del año 2009, puesto que de las 7 creadas entre 2009 y 2010 no se dispone de información.

Los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación de la Nación constituyen la fuente de información del trabajo. Los Anuarios se publican en formato papel y en la página web del organismo (<http://www.me.gov.ar/spu>) y están disponibles para los siguientes años: 1996, 1998, 1999-2000, 2003 a 2009 (último disponible). La elaboración de los anuarios es responsabilidad del Departamento de Información Universitaria dependiente de la Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la SPU. Estos anuarios constituyen la fuente principal de información del sistema universitario argentino y se confeccionan sobre la base de la información que proveen las propias instituciones universitarias y que son sistematizados por el mencionado Departamento.

El grado de equidad en la distribución de fondos públicos se evalúa mediante cuatro indicadores: el rango, el coeficiente de variación, el coeficiente de Gini y el índice de McLoone. Estos indicadores son las más comúnmente utilizadas para evaluar la equidad horizontal de una distribución (Formichella y London, 2010; Morduchowicz, 2003).

El rango mide la relación entre el mínimo y máximo valor de los fondos asignados por estudiante, por lo que un valor más alto indica un mayor grado de desigualdad en la distribución. El coeficiente de variación muestra la relación entre el desvío estándar y el promedio de la distribución, mientras que el coeficiente de Gini mide el grado de inequidad en la distribución comparando la distribución real con una teórica igualitaria. Al igual que en el caso del coeficiente de variación, un valor más alto del indicador representa un mayor nivel de desigualdad. El último indicador propuesto, el índice de Mc Loone, mide el grado de equidad de la distribución por debajo de la mediana; se calcula dividiendo la media de las observaciones por debajo de la mediana respecto del valor de la mediana de la distribución. Los valores del índice oscilan entre 0 y 1, indicando una distribución más equitativa cuanto mayor sea el valor del índice.

Además, para analizar si hubo universidades o grupos de universidades que se vieron más o menos favorecidas en la distribución de fondos se realiza un ranking donde se ordena a las instituciones de menor a mayor según la cantidad de fondos por estudiante que reciben. Para realizar el agrupamiento de universidades se sigue la clasificación de instituciones presentada por García de Fanelli (2005), que emplea dos variables: cantidad de estudiantes y cantidad de inscriptos en el año 2000. Las universidades se clasifican utilizando el método de agrupamiento de datos de clúster, empleando las variables cantidad de estudiantes y cantidad de inscriptos en el año 2000. Los grupos quedan conformados de la siguiente manera. En el Grupo 1 se incluye la Universidad de Buenos Aires, en el Grupo 2, las Universidades Nacionales de Córdoba y La Plata; en el Grupo 3, las Universidades Nacionales de Rosario, Nordeste y Tucumán y la Universidad Tecnológica Nacional; en el Grupo 4, las Universidades Nacionales de Lomas de Zamora, Litoral, Comahue, Mar del Plata y Cuyo; en el Grupo 5 se incluye al resto.

Cabe destacar que Becerra *et al.* (2003) emplean otro criterio de clasificación con variables: gasto por estudiante, gasto total, gasto en personal y recursos propios generados por la institución. Cada variable queda definida como la relación entre el valor correspondiente a cada institución en el año 2000 y el valor promedio del conjunto de instituciones (de gestión estatal). Considerando estas variables, establecen 5 tipos de instituciones: grandes, chicas, de elevado gasto medio, de nueva generación y de tamaño medio, según la forma que adquiere, para cada institución, la representación gráfica de las variables de clasificación empleadas. Si bien esta clasificación toma en cuenta un número mayor variables que las empleadas por García de Fanelli consideramos que, a los fines de nuestro trabajo, esta última se adapta mejor para analizar la evolución de la distribución de los CTN por estudiante. Por un lado, la clasificación de García de Fanelli agrupa a las instituciones de acuerdo a su tamaño (medido en función de la matrícula), de manera tal que queda disociado el criterio de agrupamiento de la variable bajo análisis. Por otro lado, la clasificación empleada resulta excluyente, lo cual no es cierto siguiendo la clasificación alternativa, a partir de la cual una institución puede, por ejemplo, ser considerada "chica" y, al mismo tiempo, "de nueva generación".

La situación de cada universidad es analizada en términos relativos a los efectos de advertir qué instituciones se vieron más o menos favorecidas por la tendencia progresiva o regresiva de la distribución de CTN por estudiante. Para ello, se elabora un ranking anual que ordena a las universidades según el valor de los CTN

por estudiante, de modo tal que una posición más alta en el ranking implica un valor de CTN por estudiante más alto.

III. Evolución de los Créditos del Tesoro Nacional por estudiante

Para todas las universidades y entre 1999 y 2009, en promedio el 80% de la ejecución presupuestaria anual total proviene del Tesoro Nacional en forma de CTN. En el año 2009 las universidades de gestión estatal recibieron CTN por un monto de 9.334 millones de pesos⁴⁴ y casi 1,3 millones de estudiantes (Ministerio de Educación, 2009), que representa un gasto promedio por estudiante de \$9.035 en valores corrientes y \$2.979 en valores constantes⁴⁵.

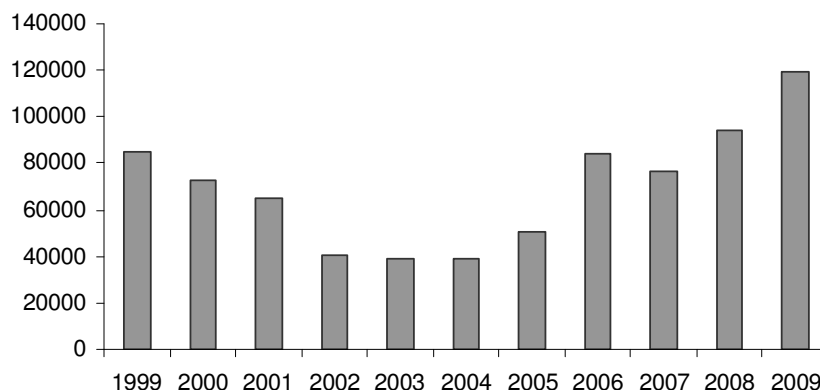
Otras fuentes de financiamiento, de disímil importancia entre las diversas instituciones, no sólo en términos de la significatividad de los montos disponibles sino además por su fuerte variabilidad interanual, son los recursos propios y los remanentes disponibles de ejercicios anteriores. Un especial interés reviste un conjunto de recursos con que cuentan las instituciones, girados anualmente por el Tesoro Nacional a través de los programas específicos de financiamiento, orientados a la promoción de la igualdad de oportunidades para sectores menos favorecidos, la articulación de los diferentes niveles del sistema educativo, el fortalecimiento de las carreras consideradas prioritarias para el desarrollo del país, el fomento del proceso de integración regional, entre otros. Entre ellos los programas más importantes se encuentran el Programa de Financiamiento de Inversiones en Infraestructura, el Programa de Apoyo y Desarrollo de las Universidades Nuevas, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria; una descripción detallada de los mismos puede ser consultada en Becerra *et al.* (2003). Más recientemente deben agregarse a estos programas los vinculados con el financiamiento de proyectos especiales vinculados con las carreras sujetas a procesos de evaluación y acreditación de la calidad. En 2009 los montos asignados por estos programas especiales representaban el 14,5% del total del presupuesto ejecutado por las universidades de gestión estatal.

Los CTN por estudiante crecieron un 64% en términos reales entre 2001 y 2009 (Gráfico 1). Al interior del período se observa un primer sub-período decreciente y un segundo sub-período, a partir de 2004, creciente. Así, se revierte la tendencia decreciente observada entre 1980 y 2001, período para el cual Becerra *et al.* (2003) verifican una caída real del 61,7%. Si se analiza el sub-período 2004 a 2009, el crecimiento real fue del 177,5%, aunque los valores siguen siendo menores que los observados en otros países de Latinoamérica (CINDA, 2007).

⁴⁴ El valor corresponde a la suma de los créditos a las instituciones de gestión estatal, excepto los asignados a la Universidad Tecnológica Nacional, que no informó el dato de ese año.

⁴⁵ La conversión de los datos nominales a valores constantes se realizó deflactándolas por un índice de precios combinados, tal como fuera utilizado por Becerra *et al.* (2003) y que se construye con los niveles generales del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y del Índice de Precios Mayoristas (IPIM), utilizando una ponderación de 0,50 en ambos casos. Ambos índices son calculados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

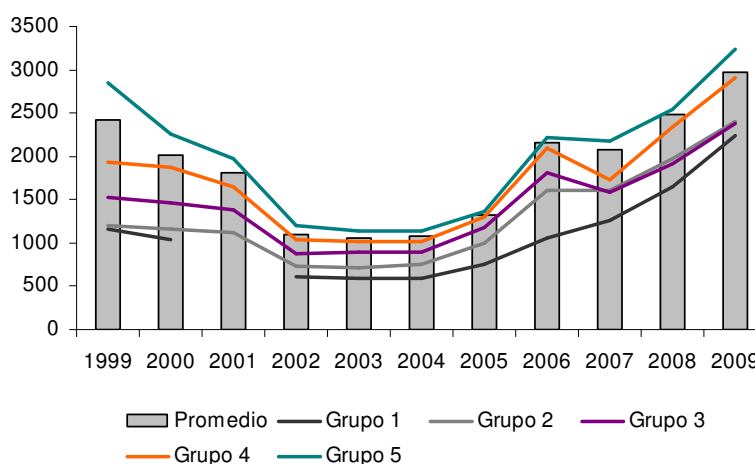
Gráfico 1. Créditos del Tesoro Nacional (en miles pesos constantes de 1993)



Fuente: Ministerio de Educación. Valores deflactados con un índice de precios combinados (50% del Nivel General del IPC y 50% del Nivel General del IPIM)

El Gráfico 2 muestra el promedio de CTN por estudiante para todas las universidades consideradas y para cada grupo, siguiendo la clasificación de universidades de acuerdo con su tamaño (García de Fanelli 2005). En todos los años considerados, las universidades más pequeñas (Grupos 4 y 5) recibieron, en promedio, mayores CTN por estudiante que las más grandes (Grupos 1 y 2).

Gráfico 2. Créditos del Tesoro Nacional por estudiante (promedio en pesos constantes de 1993)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación. Valores deflactados con un índice de precios combinados (50% del Nivel General del IPC y 50% del Nivel General del IPIM)

Distribución de los CTN por estudiante

La Tabla 1 reporta los valores de los 4 indicadores considerados para evaluar la equidad de la distribución de CTN por estudiante: el rango, el coeficiente de variación, el coeficiente de Gini y el índice de Mc Loone. Los valores corresponden a los años 1999 a 2009.

En relación con el rango, que muestra la relación entre el valor máximo y mínimo de los CTN por estudiante, se observa que en 2009 la universidad con mayor transferencia en concepto de CTN por estudiante recibía casi 8 veces más que la institución menos favorecida. Esta relación era de casi 12 veces en el año 1999 y mostró una tendencia decreciente hasta 2003 (año en que se registra una relación de 4 a 1) para luego volver a crecer.

Los valores del coeficiente de variación y del coeficiente de Gini oscilan entre 0,35 y 0,67 y entre 0,2 y 0,28, respectivamente, los cuáles son elevados de acuerdo con el criterio de Odden y Picus citado por Morduchowicz (2004)⁴⁶. Además, se evidencia una tendencia creciente entre 2005 y 2009 aunque, para todos los casos, los valores de los coeficientes resultan inferiores al correspondiente a 1999, el año de mayor desigualdad de acuerdo los coeficientes calculados.

Tabla 1. Coeficiente de Gini de la distribución de los CTN por estudiante

Año	Relación Máximo/Mínimo	Coeficiente de Variación	Coeficiente de Gini	Índice de Mc Loone
1999	11,7	0,67	0,28	0,74
2000	7,4	0,49	0,24	0,78
2001	6,1	0,43	0,23	0,78
2002	5,5	0,41	0,22	0,78
2003	4,0	0,35	0,20	0,80
2004	4,3	0,38	0,21	0,79
2005	4,2	0,36	0,20	0,80
2006	5,0	0,38	0,22	0,78
2007	4,6	0,40	0,22	0,76
2008	5,2	0,42	0,23	0,75
2009	7,8	0,46	0,25	0,80

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación

En relación con el índice de Mc Loone, los valores son inferiores al valor de referencia de Odden y Picus⁴⁷, mostrando una distribución inequitativa de los CTN por estudiante. Dado que el índice evalúa la equidad de las observaciones por debajo de la mediana, los años a los que corresponden valores más altos del índice dan cuenta de años donde se volvió más equitativa la distribución entre las que menos CTN por estudiante reciben. Cabe destacar por ejemplo el caso del año 2009 donde, al considerar todas las instituciones se concluye que la distribución se volvió más inequitativa, según el coeficiente de variación y el de Gini, pero mejoró la distribución entre las instituciones que menos fondos reciben.

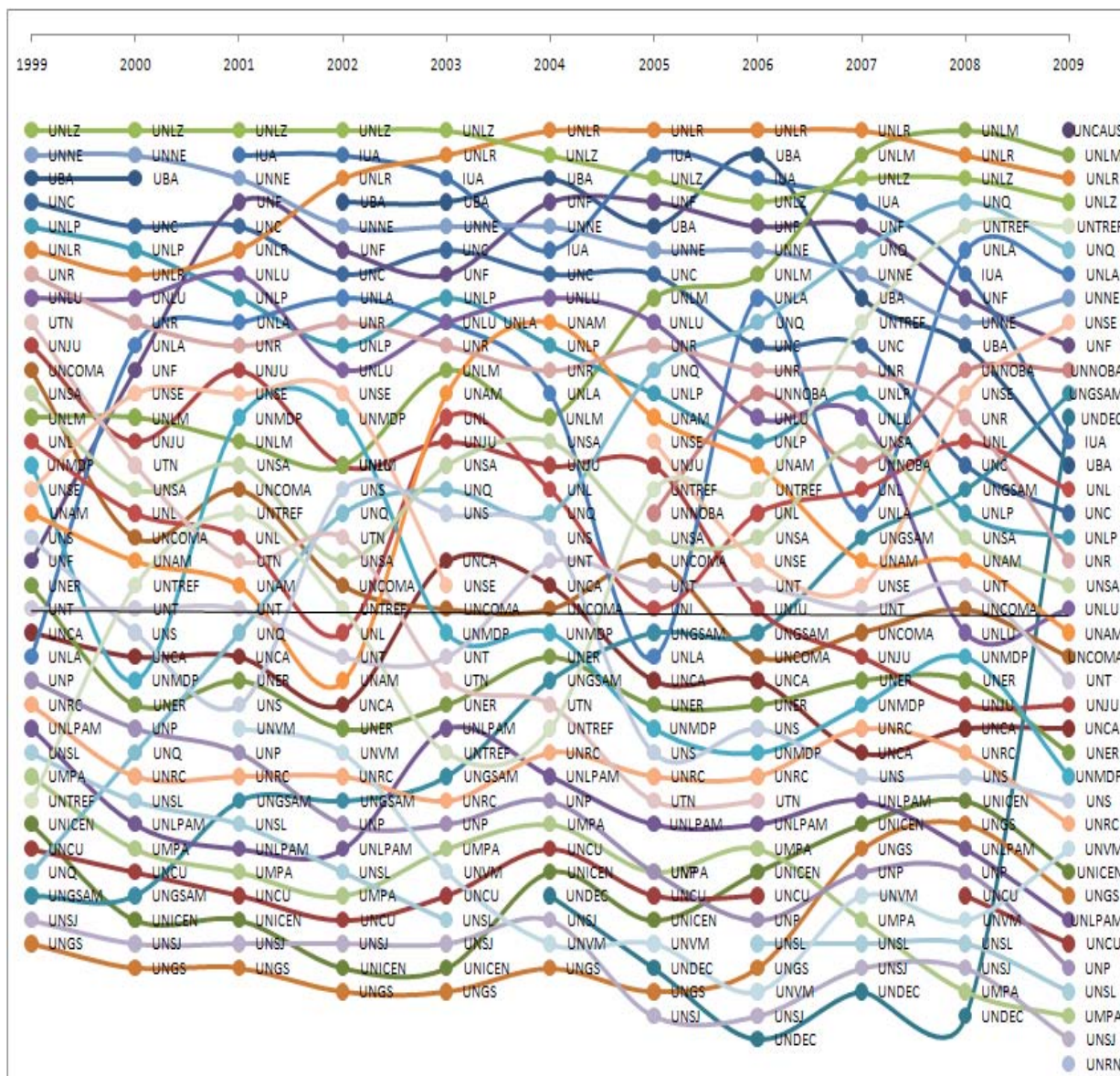
Considerando el coeficiente de Gini, cabe aclarar que éste sólo mide la desigualdad global para el conjunto de instituciones involucradas. Por lo tanto, la comparación de los coeficientes para los diferentes años permite concluir si la distribución se hizo más o menos igualitaria pero resulta imposible captar, por ejemplo, qué universidad o grupo de universidades se vio más o menos favorecido debido a la mayor progresividad o regresividad en la distribución de los CTN por estudiante.

⁴⁶ Los autores establecen que una distribución deseable es aquella en la que los valores del coeficiente de variación y del coeficiente de Gini son de 0,1 (Morduchowicz, 2004).

⁴⁷ Los autores fijan un valor deseable para el índice de 0,9 (Morduchowicz, 2004).

Para profundizar el análisis de esta cuestión se tiene en cuenta el criterio de clasificación de García de Fanelli (2005) y un ranking que ordena a las universidades, de menor a mayor, según el valor de los CTN por estudiante (Gráfico 4).

Gráfico 4. Ranking de universidades por CTN por estudiante



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Educación. Datos en precios constantes de 1993

Referencias:

UBA	U. Nacional de Buenos Aires	UNL	U. Nacional del Litoral
UNCA	U. Nacional de Catamarca	UNLZ	U. Nacional de Lomas de Zamora
UNICEN	U. Nacional del Centro Prov. de Bs Aires	UNLU	U. Nacional de Luján
UNCAUS	U. Nacional del Chaco Austral	UNMDP	U. Nacional de Mar del Plata
UNDEC	U. Nacional de Chilecito	UNAM	U. Nacional de Misiones
UNCOMA	U. Nacional del Comahue	UNNE	U. Nacional del Nordeste
UNC	U. Nacional de Córdoba	UNNOBA	U. Nacional del Noroeste de la Prov de Bs Aires
UNCU	U. Nacional de Cuyo	UMPA	U. Nacional de la Patagonia Austral
UNER	U. Nacional de Entre Ríos	UNP	U. Nacional de la Patagonia San Juan Bosco
UNF	U. Nacional de Formosa	UNQ	U. Nacional de Quilmes
UNGSAM	U. Nacional de Gral. San Martín	UNRC	U. Nacional de Río Cuarto
UNGS	U. Nacional de Gral. Sarmiento	UNRN	U. Nacional de Río Negro
IUA	Instituto Universitario del Arte	UNR	U. Nacional de Rosario
UNJU	U. Nacional de Jujuy	UNSA	U. Nacional de Salta
UNLM	U. Nacional de La Matanza	UNSJ	U. Nacional de San Juan
UNLPAM	U. Nacional de La Pampa	UNSL	U. Nacional de San Luis
UNLP	U. Nacional de La Plata	UNSE	U. Nacional de Santiago del Estero
UNLR	U. Nacional de La Rioja	UNS	U. Nacional del Sur
UNLA	U. Nacional de Lanús	UTN	U. Tecnológica Nacional

Entre 1999 y 2009 la universidad que integra el Grupo 1 mejoró considerablemente su situación relativa, pasando de ocupar el 3° lugar en 1999 al 15° lugar en 2009 y verificándose una mejora continua desde el año 2007. Así, en el decenio evaluado la universidad que integra este grupo pasó del 1° al 2° quintil.

Las universidades del Grupo 2 también mejoraron su situación relativa, pasando de los puestos 4° y 5° en 1999 (1° quintil de la distribución) a 17° y 18° en 2009 (3° quintil). La mejora se verifica de manera casi continua en todo el período, aunque se acentúa notablemente a partir del año 2008.

En el Grupo 3 también se evidencian mejoras en la distribución. Dos universidades acusan significativas mejoras, pasando del 7° y 9° lugar en 1999 al 19° (en 2009) y al 29° lugar (en 2007, último dato disponible), respectivamente. Las otras dos instituciones muestran mejoras más moderadas que no les permitieron cambiar de quintil de ingresos.

Al considerar las instituciones que integran el Grupo 4 vuelven a observarse mejoras en la distribución entre los años 1999 y 2009 aunque, en general, éstas son moderadas y las instituciones se mantuvieron en el mismo quintil de la distribución.

El Grupo 5 es el más numeroso (29 universidades) y al analizar las posiciones en los rankings entre 1999 y 2009, se observa una evolución heterogénea. Por un lado, cabe destacar que en este grupo hay dos universidades que comenzaron a funcionar en 2009, por lo que no es posible efectuar comparaciones intertemporales. No obstante, debemos decir que, ese año, una de ellas ocupa el 1° lugar en la distribución (es la institución con el menor valor de CTN por estudiante)

y la otra ocupa el lugar 40° (es la institución con el mayor valor de CTN por estudiante).

De las 27 universidades del Grupo 5 que cuentan con datos para más de dos años, se observa que 11 instituciones empeoraron su posición relativa en la distribución de CTN por estudiante, mientras que las 16 restantes la mejoraron. Entre las primeras llama la atención los casos de universidades que pasaron de las posiciones 32°, 29°, 23° y 33° en 1999, a los lugares 6°, 5°, 7° y 12° en 2009, respectivamente. Entre las que más mejoraron su posición, se encuentran dos universidades ubicadas en la región sur del país, que pasaron de las posiciones 24° y 28° en 1999 a las 36° y 38° en 2009.

En síntesis, siguiendo la clasificación presentada, entre 1999 y 2009 se observa que las universidades más grandes (por cantidad de estudiantes) mejoraron su situación respecto de los CTN unitarios en relación al resto. Las universidades de los grupos 1 y 2 pasaron del 1° quintil de la distribución de 1999 al 2° y 3° quintil, respectivamente, en 2009. Por su parte, la evolución de las universidades más pequeñas (Grupo 5) es marcadamente heterogénea: mientras que algunas universidades, en particular muchas ubicadas en el Gran Buenos Aires, empeoraron su posición relativa en relación con las demás, otras experimentaron una mejora de la posición relativa.

CTN por estudiante en las universidades de reciente creación

De las 47 universidades de gestión estatal, el 45% fueron creadas en los últimos 25 años: 3 entre 1988 y 1989; 7 entre 1992 y 1995; 4 entre 2002 y 2007 y 7 entre 2009 y 2010. En este apartado se analizan las características de financiamiento por estudiante de estas instituciones, aunque se excluyen del análisis las creadas entre 2009 y 2010, de las que no se dispone de información.

Este grupo de universidades de reciente creación está conformado por dos subgrupos. Por un lado, las universidades creadas entre 1988 y 1995, las que presentan algunas características diferenciales. En particular, aspectos vinculados con su estructura institucional, que incorpora importantes recursos propios (Becerra *et al.*, 2003), provenientes de actividades de formación de posgrado, formación a distancia y vinculación con el medio. De las 10 universidades creadas en este período, 6 se ubican en el área geográfica del Gran Buenos Aires. Por otro lado, las 4 instituciones creadas entre 2002 y 2007 surgen como respuesta a la necesidad de ampliar o consolidar la oferta educativa universitaria en ciertos territorios, ubicándose en 4 provincias argentinas notablemente diferentes (La Rioja, Chaco, Buenos Aires y Río Negro)⁴⁸.

Las 14 universidades creadas entre 1988 y 2007 quedan comprendidas en el Grupo 5 de la clasificación de García de Fanelli (2005) por tratarse de instituciones pequeñas en términos de la cantidad de estudiantes. En efecto, en 2009 contaban con menos de 15.000 estudiantes cada una. En promedio, estas instituciones

⁴⁸ Las instituciones comprendidas en este grupo son las Universidades Nacionales de Chilecito, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Chaco Austral y Río Negro. Las dos primeras instituciones surgen a partir de las sedes o extensiones áulicas de otras universidades (La Rioja en el caso de Chilecito y Buenos Aires, La Plata y Rosario en el caso de la del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires). La Universidad Nacional del Chaco Austral surge a partir de la Facultad de Agroindustrias de la Universidad Nacional del Nordeste, la que pasó a formar parte de la nueva institución desde el momento de su creación. La Universidad Nacional de Río Negro surge para subsanar una carencia de oferta universitaria en las ciudades donde se instalaron sus sedes, distribuidas en todo el territorio provincial.

recibieron mayores CTN por estudiante (en valores constantes) que las demás instituciones, entre los años 1999 y 2005. Sin embargo, la brecha fue haciéndose más pequeña, de modo que en el año 2006 tanto las universidades creadas antes de 1987 como las creadas después ese año recibieron casi el mismo monto en concepto de CTN por estudiante (\$2.183 y \$2.195, respectivamente). A partir del año 2007, las universidades creadas antes de 1987 comenzaron a recibir, en promedio, mayores CTN por estudiante que las creadas después. Si se tiene en cuenta las universidades creadas entre 1988 y 1995, el descenso de los CTN por estudiante a partir del año 2007 fue mayor.

Tabla 2. CTN por estudiante. Valores promedio, en pesos y en valores constantes

Año	Universidades creadas antes de 1987	Universidades creadas después de 1987	Universidades creadas entre 1988 y 1995
1999	2059	3457,5	3457,5
2000	1913,3	2444,9	2444,9
2001	1774,9	2015,6	2015,6
2002	1086,5	1175,6	1175,6
2003	1051,6	1143,3	1143,3
2004	1021,3	1226,5	1181,2
2005	1305,5	1419,8	1348,9
2006	2182,6	2195,2	2043,3
2007	2122,7	2053,8	1911,8
2008	2569,3	2361,5	2161,2
2009	3165,2	2700	2526,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación. Valores deflactados con un índice de precios combinados (50% del Nivel General del IPC y 50% del Nivel General del IPIM)

Esta reducción de los CTN promedio en las universidades creadas a partir de 1988, en relación con las de mayor antigüedad, puede observarse también en la posición relativa que ocupan estas instituciones en el ranking de instituciones mencionado anteriormente. En particular, comparando los rankings de los años 2004 y 2009, sólo una institución logró mejorar su posición, pasando del 1º al 2º quintil; 3 instituciones se mantuvieron en mismo quintil de la distribución; y las 8 universidades restantes empeoraron su posición quintílica.

Asimismo, cabe destacar que, de las 14 universidades creadas a partir de 1987, 6 se ubican en el quintil con peor CTN por estudiante en el año 2009, mientras que 3 se ubican en el 2º quintil de la distribución. Por su parte, 2 instituciones se ubican en el 5º quintil, posición que también ocupaban en el año 2004.

Cabe destacar que, durante todo el período considerado en este trabajo, estuvo vigente un programa especial del Ministerio de Educación destinado a universidades de reciente creación cuyo objetivo es financiar la puesta en marcha de dichas instituciones⁴⁹. Entre 1999 y 2009 los fondos del programa ascendieron a los 46,7 millones de pesos (en valores corrientes) y resultaron beneficiadas 8 instituciones⁵⁰.

⁴⁹ Agradecemos el comentario realizado por un evaluador anónimo que señaló la importancia de esta fuente de recursos para las universidades nuevas.

⁵⁰ Las instituciones beneficiadas dependen del año considerado. Las 8 instituciones que recibieron fondos por este programa, en al menos un año del período 1999-2009 son las universidades nacionales de

Al comparar los fondos correspondientes a los CTN y los del programa mencionado se observa que el peso relativo de este programa es mínimo, no afectando la posición de las instituciones en el ranking⁵¹.

IV. Conclusiones

En este trabajo se analiza la evolución de la distribución del financiamiento público por estudiante, entre las universidades argentinas de gestión estatal, utilizando el indicador CTN por estudiante, principal fuente de financiamiento de las universidades de gestión estatal. Se ha efectuado este análisis para evaluar el grado de equidad en la distribución, a la luz de los cambios que acontecieron en los últimos veinte años en las modalidades de distribución de esos fondos, pasando de un esquema basado en criterios históricos a uno pautado en torno a indicadores vinculados con el tamaño y oferta académica de las instituciones.

Los resultados encontrados dan cuenta de un nivel de desigualdad alto, según los valores de referencia, en la distribución, medida a través de coeficientes de variación, de Gini y el índice de Mc Loone entre 1999 y 2009, y con cierta tendencia creciente desde el año 2005. Esto se verifica en un contexto de crecimiento de los CTN por estudiante en el período bajo análisis que revirtió la tendencia observada en períodos anteriores.

Al analizar la situación de cada universidad y grupo de universidades se observa un mejoramiento relativo de la distribución de CTN por estudiante a favor de las universidades más grandes del sistema. Asimismo, se observa en el período considerado un empeoramiento relativo de la distribución hacia las universidades más pequeñas y en especial las creadas entre 1988 y 1995 ubicadas en la región del Gran Buenos Aires.

Estos resultados nos permiten concluir que existirían indicios que muestran que el cambio en la modalidad de distribución de fondos no logró revertir totalmente el patrón inercial que tenía la distribución antes de las reformas. La confirmación de este resultado requeriría realizar un análisis más profundo de los cambios interanuales de la evolución de los CTN por estudiante para todas las instituciones.

El trabajo constituye un aporte a la discusión de esta temática tan relevante sin pretender agotar la cuestión con los aspectos analizados. Por una parte, próximos avances estarán focalizados en el análisis de los fondos del Tesoro Nacional por programas específicos, con el fin de realizar una evaluación global del financiamiento público de las universidades de gestión estatal. En particular, resulta interesante analizar si los fondos por estos programas específicos contribuyen a hacer más equitativa la distribución o si, por el contrario, la vuelven más desigual. Por otra parte, consideramos necesario un análisis más profundo de las funciones de producción y costos de las universidades a fin de mejorar la política de asignación de fondos públicos y así propender a los logros de los objetivos del sistema universitario de gestión estatal.

Chilecito, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Lanús, Tres de Febrero, Villa María, General San Martín, General Sarmiento y Patagonia Austral. La universidad que más fondos recibió fue la Universidad Nacional de Lanús (8,2 millones de pesos entre 1999 y 2009). En el año 2009 sólo recibieron fondos por este programa las universidades nacionales de Chilecito y Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.

⁵¹ En los años considerados, la participación de los fondos provenientes del PROUN – Programa de Universidades Nuevas, respecto del total de CTN es inferior al 10%.

V. Bibliografía

BECERRA, M; CETRÁNGOLO, O; CURCIO, J Y JIMÉNEZ, J (2003): "El gasto público universitario en Argentina". Documento de Trabajo N°8. Banco Mundial.

CINDA (2007): "Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007". Centro Interuniversitario de Desarrollo.

DELFINO, J Y GERTEL, H (1996): "Nuevas direcciones en el financiamiento de la Educación Superior. Modelos de asignación del aporte público". Serie Nuevas Tendencias. Ministerio de Cultura y Educación.

FORMICHELLA, M Y LONDON, S (2010): "Equidad educativa: una propuesta para cuantificarla". XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

GARCÍA DE FANELLI (1998): "Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional". Serie Nuevas Tendencias. Ministerio de Cultura y Educación.

GARCÍA DE FANELLI, A (2005): "Universidad, organización e incentivos" Fundación OSDE Miño y Dávila Editores.

Ley de Educación Superior N° 24.521.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2011): "Anuarios de Estadísticas Universitarias". Varios Números. Departamento de Información Universitaria - Secretaría de Políticas Universitarias.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (2011): "Gasto Público Consolidado". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

MORDUCHOWICZ, A (2003) "Discusiones de economía de la educación" Editorial Losada.

PIFFANO, H (2007) "El encuadre normativo económico-financiero de las Universidades Nacionales durante los 50 años de vida de la AAEP". XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.