

Sobre la reiterada centralidad del financiamiento universitario¹

José Luis Coraggio

Muchas gracias a los organizadores por esta invitación. Lo real es que en la agenda universitaria suele estar muy en el centro el tema del financiamiento, en general en el principal tema latente o expreso en las discusiones del Concejo Interuniversitario Nacional.

Yo no voy a eludir hablar del financiamiento pero no quisiera hablar del financiamiento en los términos en que ha venido estando planteado. Me parece que tenemos que discutir qué es lo que estamos discutiendo, antes de discutir. La centralidad del financiamiento dice algo sobre quién está marcando la agenda de la problemática universitaria hoy: cómo es el juego de fuerzas y por qué esa agenda pone tan en el centro el problema de los recursos públicos. Y esa agenda viene marcada además toda una serie de propuestas muy específicas y sesgadas de cambio para el sistema universitario.

Yo creo que la agenda urgente reemplaza a la agenda substantiva, y que en realidad si nosotros planteáramos la agenda tendría que estar más centrada en lo que se planteó al final de la mesa anterior, o sea la discusión de qué clase de universidad queremos. Al discutir cómo consigo recursos para la universidad primero me tengo que preguntar si quiero más recursos para **esta** universidad o, si quiero más recursos, para usarlos cómo.

Entonces la agenda está desplazada y me parece que tenemos que reordenarla. Tal vez esta reunión con todas sus mesas contribuye, pero en tal caso yo empezaría por ampliar la problemática, incluyendo consideraciones sobre qué clase de país queremos, incluso antes de pensar por qué clase de universidad queremos. La educación superior, la investigación científica y la innovación tecnológica constituyen desde nuestro punto de vista la rama de inversión más importante que expresa y codetermina qué clase de desarrollo - más integrado o menos integrado, más exitoso o menos exitoso en términos de crecimiento, más o menos sustentable- va a tener un país en este mundo global hacia el que vamos.

Podemos usar las metáforas de la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información, el nuevo paradigma tecnológico, la nueva economía... pero en todo caso es claro que el conocimiento, la información, el conocimiento científico y además la articulación del conocimiento científico con el conocimiento práctico, el saber tácito que tienen los ciudadanos, y la socialización y distribución de esos conocimientos junto con la formación de las capacidades para poder procesarlos va a tener mucho que ver con qué clase de sociedad vamos a construir.

Parto de la base de que queremos una sociedad más justa, más igualitaria (prefiero no usar el término de moda: "más equitativa" porque entonces vamos

¹ Participación en el panel sobre "Inversión en universidad y financiamiento del sistema universitario", en el Encuentro sobre universidad, organizado por el Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, 2-3 agosto, 2001.

a discutir qué quiere decir equitativo), con capacidad para desarrollarse sobre sus propias bases y ubicarse como sociedad abierta en el mundo global. Desde ese punto de vista tenemos que recuperar una ventaja que alguna vez tuvimos en esta sociedad argentina, de tener un alto nivel de acceso a la educación, a la investigación, pero que esa recuperación es costosa, lleva tiempo porque ha sido degradado y empobrecido sistemáticamente el sistema que educa e investiga. Yo veo, desde la Universidad Nacional de General Sarmiento, cómo llegan los alumnos del sistema secundario. Esto no es una cosa de este año, no es un momento de esta coyuntura, el sistema de educación argentino ha sido degradado sistemáticamente a pesar que se ha hablado más que nunca de calidad. Y por supuesto las universidades también tienen su cuota de responsabilidad por esto.

En ese contexto, si vamos a hablar de financiamiento, si vamos a hablar de la inversión en educación superior y la consideramos insuficiente, el primer tema es: ¿Será utilizada para la transformación o para consolidar el *statu quo*? ¿Es para seguir haciendo lo mismo o es para una transformación? Si va a ser para una transformación ¿Cuánto cuesta esa transformación? ¿Cuáles son sus ritmos? ¿Quién la hace? ¿Cómo se hace? Sin el contexto de una planificación estratégica para el sistema de educación superior no veo cómo puedo discutir el tema de cuánto cuesta. Yo iría, como economista no neoliberal, que es al final de esas decisiones preliminares cuando tiene sentido pensar en el costeo. El Banco Mundial durante la década pasada impuso, con el beneplácito de quienes lo asumieron como sus contrapartidas técnicas nacionales, el criterio de que se empieza por el análisis económico, con el análisis de los costos y resultados del sistema educativo, siguiendo así una metodología economicista. Ya están rectificándose de eso, ya los nuevos documentos dicen que fue un error, que en realidad es sólo “un aspecto”, que algunas de las falsas conclusiones basadas en falsa información que se produjeron como que para en todo país lo rentable era invertir en educación básica y no en educación superior y que había que pasar recursos de la educación superior a la básica, eso ya hoy el Banco Mundial no lo dice más. Lo que pasa es que donde eso se aceptó tuvo un efecto devastador, hoy evidente, como puede haber sido en el continente africano. Pero la cuenta del errorcito no la pagan los consejeros ni quienes implementaron los consejos... Acá en la Argentina, contrariamente a la línea universalista del Banco Mundial, hubo una defensa de recursos para la educación superior, en la Argentina aumentaron los recursos para la educación superior durante la última década. Sin embargo ese aumento no es tan grande como se dice, en términos reales es mucho más bajo de lo que parece porque hubo inflación y porque además hay que medir la inversión en relación a las tareas u objetivos planteados y si uno era cubrir la matrícula, esta explotó sin correlato en el gasto. Como resultado, los valores actuales de gasto por alumno en la educación superior argentina, en la universidad, están muy por debajo (entre un tercio y un quinto) de los valores de esos países a los que nos queremos parecer. Y desde ese punto de vista, aún con un nivel tan abstracto de compromiso como que queremos una país con crecimiento y desarrollo social que nos reintegre como sociedad más igualitaria, no tengo ninguna duda en decir de que hay que invertir **más**. El asunto es ¿Para hacer qué? ¿Cómo se invierte? y ¿Para qué proceso de transformación? Porque sin duda tiene que haber uno.

Yo me voy a referir al tema más desde el análisis del sistema de conceptos que han estado marcando la política. Este tema del financiamiento se plantea muy ligado a la cuestión de la eficiencia, a la cuestión de la competitividad, a la cuestión de que la universidad como cualquier otra actividad tiene que pasar por el test de la eficiencia y que está siendo ineficiente y que está siendo un gasto por lo tanto dispendioso de los recursos públicos. Se plantea que la universidad no es eficiente y se muestran indicadores. El número de graduados tomando una distancia de cinco o seis años desde el momento de ingreso es muy bajo. Efectivamente, es muy bajo. El número de graduados cada 100 alumnos de la Argentina, la última cifra que tenemos (porque además hay un desastre con las cifras, es muy difícil tomar decisiones racionales sin indicadores adecuados bien establecidos y no los tenemos todavía), es de 4,3. Alemania tiene 14,8; Canadá tiene 15,6; España tiene 10,6; EEUU tiene 14,6... estamos bajo. Eso se dice que es un indicador de ineficiencia del sistema, que el sistema produce pocos productos por insumo: cada 100 alumnos insumidos produce sólo 4,3 graduados. Esto está calculado tomando el número de graduados un año y el número de ingresados un número de años antes, el tiempo teórico para completar una carrera. A veces se hace comprando los ingresantes y egresados del mismo año, pensando que no hay variación intertemporal significativa en las condiciones de formación. Pero cuando la EPH hace un análisis de la población en general, descubrimos que en realidad se gradúan casi un 40%. Lo que pasa es que les lleva mucho más tiempo graduarse, bastante más tiempo que el tiempo teórico de 5 años o 6 años. Entonces si vamos a medir la eficiencia no alcanza con medirla en términos de graduados por cada cien alumnos. Aparece entonces el otro indicador que es cuánto tiempo le lleva a un estudiante graduarse. Y nos da, efectivamente, que nosotros estamos más alto que los países que tiene amplia cobertura con sistemas de becas, que tienen otro nivel y distribución de ingreso familiar que tienen otras situaciones de mercado laboral combinado con sistemas de seguridad social. Se ve entonces como ineficiente el hecho de tardan mucho en recibirse los alumnos que se reciben. 1,56 es lo que da en promedio para las universidades nacionales, pero (como después vamos a ver) como se pone como contrapartida las universidades privadas o a la privatización de las universidades como solución a esto, las universidades privadas para algunas carreras están más o menos ahí. Da 1,42; no es que se reciben en un año exactamente. Universidades privadas y públicas, después de todo, comparten un mismo contexto sumamente hostil para esa utopía del estudiante que ingresa y se dedica a estudiar y tiene docentes con dedicación que se concentran en educarlo.

Más allá de que todos estos indicadores pueden generar dudas, la idea de que nosotros podemos evaluar la eficiencia del sistema universitario con indicadores de este tipo y las conclusiones de que entonces es una mala inversión seguir gastando fondos públicos en la universidad, son de una pobreza teórica insostenible. Porque son mala teoría económica, incluso un mal modelo económico, ni siquiera una buena aplicación de la teoría económica a la cual se adscriben los que plantean ese tipo de cosas. Es muy fácil invertir los términos, es tan sencillo como esto: la universidad argentina produce pocos graduados porque gasta poco por alumno. Si yo invierto poco, si

esos alumnos que ingresan son hacinados y mal atendidos, pueden dedicar tiempos fragmentarios a estudiar y además tienen docentes que cobran por hora, tienen muy malas condiciones para aprender y avanzar en sus carreras. No puedo esperar alta productividad. La idea de que tengo que minimizar el costo para tener más eficiencia es insostenible, porque minimizar los costos no necesariamente van a dar más eficiencia y eso lo sabría cualquier empresario cuyo objetivo no es sacar el máximo de producto por un dado insumo sino maximizar su objetivo estratégico: la ganancia en el mediano o largo plazo. En nuestro caso el objetivo estratégico es maximizar el desarrollo nacional de alta calidad social, y eso no se puede jugar en la decisión de minimizar los costos del gasto público, sino en mejorar la oferta de bienes públicos e invertir responsablemente más y mejor para lograrlo. La idea de que hay que gastar menos, que el problema es el excesivo financiamiento que tendrían las universidades, es una idea que no se puede defender a mi juicio salvo por ignorancia teórica o por interés no confesado (aunque se viene confesando cada vez más).

Me parece que la otra cosa que hay que tener en cuenta, ya no desde la perspectiva del financiamiento sino desde la economía de la educación, es que esta eficiencia de la que se habla es una eficiencia medida con indicadores pobres pero que además tiene una cantidad de supuestos como que la eficiencia del sistema universitario se puede resolver adentro del sistema universitario. Es obvio que dependerá de la calidad del aprendizaje previo y de las capacidades de los alumnos que entran a la universidad la probabilidad de que puedan egresar adecuadamente y en tiempos adecuados y que puedan tener una trayectoria educativa en la universidad. Si vamos a discutir esto habría que discutirlo para todo el sistema educativo y desde ese punto de vista yo quiero plantear que a mi juicio la universidad argentina se ha lavado las manos, no ha asumido la responsabilidad que podía haber asumido por el desarrollo del resto del sistema educativo. El terciario alternativo no-universitario que es una opción muy importante que hay que desarrollar, eso ya está muy dicho en la Argentina pero poco hecho, y por otro lado el sistema secundario y básico. La universidad tiene los conocimientos o debería tener los conocimientos, las capacidades y la voluntad de ayudar a desarrollar al sistema previo y paralelo, y articularse mejor con ellos.

Mientras tanto, como parece difícil –o no hay voluntad de- obtener recursos adicionales, hay propuestas que para bajar este costo exagerado de inversión en la universidad lo que hay que hacer es que entren menos alumnos. Poner cuotas, hay un exceso de matrícula, tendrían que entrar los meritorios, tendrían que entrar los que tienen las capacidades y además habría que arancelar. Y ahí voy a volver al tema del financiamiento. Yo no dudo de que un sistema de planificación estratégica de la educación superior tendría que orientar la matrícula, tendría que dar indicaciones de mediano plazo, mostrando las consecuencias esperables de las tendencias de conjunto resultantes de la sumatoria de decisiones individuales (como cuando todos creen que comprando un taxi van a tener un buen mercado). Tendría que ayudar a tomar decisiones a los estudiantes que toman la decisión de entrar a una carrera u otra pero de ahí a que ponga cuotas es otra cosa. Si la gente quiere estudiar Filosofía y se está avisando de que no va a haber mercado para filósofos yo no

estaría de acuerdo en que se impida o que se le eleve el costo a los que quieran estudiar esa carrera. Me parece que eso no se puede hacer. Pero que sí tendría que haber una orientación que hoy claramente no hay, y hay un problema en esto porque la decisión de elegir una carrera es una decisión que se concreta insumiendo muchos años, no es que compro hoy 100 g de jamón y después me doy cuenta que está rancio y voy a comprar a otro lado, una vez que se entró a una carrera es muy difícil salir de ella, o hace al sistema incluso "menos eficiente". Una visión de largo plazo y la información es fundamental para la eficiencia de las decisiones que toman los distintos sectores.

Una de las propuestas que se hace es que esta eficiencia, ahora pensando en términos del sistema, se resolvería si el sistema universitario se organizara como un mercado. ¿Cómo se llega a esto con algún tipo de evidencia empírica y no sólo por la perseverante ideología del "mercado total"? Se hace el diagnóstico de que el problema de por qué las universidades gastan tanto y producen tan poco es porque son grupos corporativos (que lo son), porque son burocráticas (que lo son), porque son ineficientes en términos del uso racional transparente para sus propios objetivos (que lo son)... pero la respuesta que se da es que esto se resuelve poniéndolas a competir entre sí por recursos, haciéndolas funcionar como empresas en un mercado.

Y de hecho ha habido muchos avances en ese sentido en la última década, porque junto con los recursos (zanahoria) se impuso verticalmente una serie de mecanismos de competencia para generar racionalidad. No sé de qué estuvieron hablando antes pero por lo que oí obviamente una de las propuestas de reforma desde afuera es introducir mecanismos que van a cambiar los comportamientos vinculando el acceso a recursos con la verificación de los comportamientos deseados. Probablemente no estamos en desacuerdo en tantas cosas con respecto a esto pero sí estoy en desacuerdo con plantear de que se organice el sistema de producción cultural de investigación y de educación como si fuera un mercado. Eso no funciona, no va a funcionar y no es lo que hacen muchos de los demás estados que podemos tener a la vista. La racionalidad del mercado es una racionalidad destructiva, y lo está mostrando con la crisis que estamos pasando hoy en esta sociedad de mercado. La crisis social y fiscal y de competitividad es resultado del juego de los mercados también.

Poner a la universidad en la tensión de tener que conseguir sus propios recursos en un sistema de mercados no va a llevar necesariamente a lo que se declara querer, que es una educación de excelencia, de eficiencia, de mejor costo, etc. Si hace falta después puedo elaborar más sobre esto pero ha habido ya bastantes experiencias que muestran que muchos de estos mecanismo lo que desarrollan son prácticas perversas y más ineficiencia no las prácticas de excelencia que se supone que tendrían que generar.

Se habla por un lado de organizarnos como un mercado y hay un proyecto muy pesado en ese sentido, quiero dejarlo claro antes de hablar de unos temas más vinculados al arancelamiento. Me parece que hoy hay por lo menos dos variantes de esta propuesta de acabar con la universidad pública que están a su vez disputándose en el campo de la política económica cuál de las dos va a

ser hegemónica, pero que ambas pasan por la reducción drástica si es que no la desaparición de la universidad pública. Que ambas confían en el mercado y que apuntan a que hay que dejar de ser ofertistas, que hay que dejar de financiar la oferta y que hay que en todo caso subsidiar la demanda. Y ahí vienen una serie de propuestas. Primero la de arancelamiento como manera de conseguir recursos, las reducciones draconianas propuestas por FIEL para el sistema de educación superior estatal en su primer documento un poquito menguadas en el segundo... en el primero llevaban a que en 5 años no había más recursos prácticamente para la educación superior estatal. Las universidades privadas están pasando por problema con una situación económica difícil, con cartera morosa (en la misma universidad pública -no sé si acá lo están sufriendo también- se está verificando que muchos estudiantes que se han anotado en carreras aranceladas de postgrado están abandonando, no pueden pagar). O sea, hay un problema económico porque hay un mercado escaso, y la universidad pública aparece como un competidor desleal porque da educación gratuita o casi gratuita o a tarifas subsidiadas. El arancelamiento aparece como una solución al problema del financiamiento de las universidades pero también viene a ser una solución a ese lado del mercado que necesita una cuota mayor del mercado.

Todas estas propuestas vienen envueltas en argumentaciones aparentemente contundentes. Por ejemplo, se vincula lo del arancelamiento a la equidad; no se sostiene a mi juicio este argumento porque como se está haciendo un recurso a un valor como el de la equidad la coherencia exige empezar por el sistema tributario. Primero seamos equitativos en el sistema tributario, seamos equitativos en hacer que no hay evasión, seamos equitativos en hacer un sistema tributario que no sea regresivo sino progresivo y ahí voy a creer que les interesa la equidad en la universidad. Pero pensar que la equidad se resuelve arancelando los servicios de salud, arancelando los servicios de educación, arancelando todo lo que son ese tipo de actividades y dejar el sistema impositivo tal como está y la acumulación impune de riqueza ilegítima tal como está... Esto de la equidad adquiere su significado en el conjunto del campo discursivo y de la acción y vemos que no es más que un recurso discursivo para lograr determinados objetivos particulares. No todos pueden ser concientes de esto, y no niego que pueda haber gente equivocada.

Pero además quiero aclarar que para mí no es un principio la gratuidad, no es una verdad universal que la universidad tiene que ser gratuita en todas partes en todo tiempo... Concretamente, en mi universidad, en la zona en que estamos la educación tiene que ser gratuita, no tiene ningún sentido arancelarla. Ni económico, ni ético, ni de ningún tipo. Pero voy a ir más allá: en la duda pragmática de que en algunos casos de podría arancelar, prefiero generalizar el principio de la gratuidad hasta que no podamos pasar a otro sistema social más justo que el que tenemos ahora. Hay algunos casos de arancelamiento parcial o semioculto, y de hecho la universidad pública está bastante arancelada, pero con el arancel generalizado a mi juicio no se puede resolver el problema que se pretende resolver: la eficiencia de la universidad, la eficiencia del gasto público, la equidad social, la eliminación de las malas prácticas, la tan mentada calidad y pertinencia.

Cuando ven que el mercado no tiene demandantes suficientes incluso siguen mostrando lo absurdo de la propuesta: se propone que a aquellos que no puedan pagar el arancel se le va a dar crédito y esos créditos los van a manejar los bancos, los mismo bancos que no le han podido dar créditos ni a las PYMES no veo cómo van a invertir, con qué tasa de riesgo le van a prestar a un estudiante pobre que quiere tener carrera y que es meritorio cuando no hay la menor idea de qué probabilidad de empleabilidad tiene. Por eso cuando alguien hace ese tipo de propuestas yo empiezo a desconfiar mucho de que esté en su sano juicio o de que realmente tenga las intenciones que dice.

Se habla también de que en el sistema universitario el problema ha sido que la distribución de los recursos ha resultado de una correlación de fuerzas, de influencias, de pesos relativos, de la inercia de tendencias históricas... y eso es cierto, y que eso tiene que ser revisado, no me cabe la menor duda, pero todo este juego que se está haciendo en el CIN y con el Ministerio de Educación de decir que se va a pasar a "pautas objetivas" y pretender armar un modelo que parece ser objetivo porque tiene números y ecuaciones... yo francamente como economista digo: detrás de todo modelo de asignación acordado (mucho peor impuesto) hay una intención con respecto al resultado. Por lo tanto, si vamos a crear una mediación modelística entre los resultados y las decisiones hagamos correr los modelos para ver lo que da y después que hacemos las simulaciones de los modelos vemos qué es lo que va a reproducir y qué es lo que no va a reproducir. Y volveremos al punto inicial: ¿qué sentido debe tener el financiamiento, para transformar o fortalecer qué en las universidades?

Pero sobre todo estoy en contra de cualquier modelo homogenizador. A mí me parece que lo que tenemos que ir a una situación donde se pueda analizar caso por caso, universidad por universidad, facultad por facultad, carrera por carrera, calidad por calidad, pertinencia por pertinencia, en las condiciones concretas de cada subsistema regional en lugar de pretender que se puede distribuir equitativamente los escasos recursos o las disminuciones de recursos usando un modelo. Esto me parece que es una expectativa infundada teóricamente y que prácticamente no es posible generar consenso para acordarla. Sólo puede imponerse con fuerza o con recursos, porque si en condiciones de restricción o reducción no va afectar a algunos negativamente no veo cuál sería el cambio... Sin embargo, bueno ahí estamos armando el modelo de pautas llamadas objetivas, hay mucha gente con muy buena intención trabajando en ello, en el Ministerio y en el CIN, pero no le veo una buena perspectiva como salida a un problema mucho más complejo. Yo estoy convencido de que es posible cambiar el sistema y sus arreglos institucionales pero eso exige más y no menos democracia y transparencia, más y no menos recursos adicionales y una perspectiva de planificación estratégica de al menos cinco años.

Y la última fórmula que se nos plantea, que es que las universidades consigan recursos vendiendo servicios, también es el tipo de cosas que puede dar lugar a interpretaciones de sentido. Yo estoy de acuerdo en que las universidades vendan servicios, el problema es que para que ello resuelva el problema del financiamiento de la formación y la educación depende de dónde está cada universidad. ¿A quién le vende servicios la Universidad de General Sarmiento?

La Universidad de General Sarmiento atiende no como ventanilla de extensión sino como una condición de su mismo proyecto institucional a una parte de las necesidades de la sociedad y de los gobiernos locales que no tienen contrapartida monetaria. Si nosotros dejamos de tener este financiamiento estatal no podemos prestar esos servicios y no tenemos de ellos la posibilidad de que se conviertan ahora en una demanda solvente. Hemos tenido que ir a trabajar con las cooperativas de ex trabajadores de Repsol-YPF en la Patagonia, porque había recursos fiscales para apoyar su consolidación y desarrollo. Podemos ir a trabajar a cualquier lado, competir entre nosotros por un mercado pobrísimo de demanda de servicios, pero si lo que queremos es ser -como yo creo- un recurso del desarrollo de la región de donde vienen nuestros alumnos, tenemos que poder prestar los servicios que atienden al sistema de necesidades estratégicas del desarrollo de nuestra región; no se trata entonces de ver dónde hay demandas solventes, dónde hay un nicho, y vender ahí.

Y desde ese punto de vista también la conversión de la universidad en un actor cuya sobrevivencia depende de su posicionamiento en el mercado de servicios educativos (virtuales o no) a lo que lleva es a la desaparición de la universidad. Lleva a la aparición de unidades especializadas que dictan carreras, después se cierran, dictan otras con nombres marketineros... por supuesto que puede haber un sistema de regulación estatal que vigile esto, pero la propuesta que viene del Banco Mundial de convertirse en un banco de conocimiento, y las negociaciones que han comenzado en la Organización Mundial de Comercio sobre el mercado global de servicios educativos no nos auguran nada bueno...

Acá hay muchos temas que lamentablemente en 25 minutos no puedo desarrollar, así que los menciono apenas para provocar la discusión... la propuesta de que vendamos servicios educativos me parece que es abandonar totalmente la idea de que queremos desarrollar un país en una determinada dirección, es atender al corto plazo y es ir a un sistema donde se pierden las posibilidades de ese proyecto de universidad y de sistema científico que comparte la responsabilidad por un proyecto de desarrollo nacional, términos en los cuales yo sigo pensando.

Gracias.