



Observatorio de Políticas Públicas



Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

LA ASIGNACION DE RECURSOS PARA LA EDUCACION UNIVERSITARIA: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CAT. OPP/CAG/2005-23

NORMATIVA DE APLICACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES
PRACTICAS INSTITUIDAS

LA POLITICA REAL DE EDUCACION SUPERIOR
EVOLUCION DE LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN
IMPACTO DE LAS PRACTICAS INSTITUIDAS

PRACTICAS DESEABLES / IMPACTO DE LAS PRACTICAS DESEABLES
COMPARACION CON OTRAS UNIVERSIDADES SIMILARES

RECURSOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA NORMATIVA APLICABLE

LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS: UNA CRISIS OBVIA
EL VIEJO HOSPITAL DE CLINICAS: UNA HISTORIA ARGENTINA
LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS DEL FUTURO: UNA POSIBILIDAD

LAS OBRAS SOCIALES UNIVERSITARIAS: EL CASO DE LA
OBRA SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (DOSUBA)

DICIEMBRE DE 2005

LA ASIGNACION DE RECURSOS PARA
LA EDUCACION UNIVERSITARIA:
EL CASO DE LA UBA
CAT. OPP/CAG/2005-23

Autores:

AG Jorge Gosis
AG Luis Vazquez
AG Susana Heinichen
AG Gabriel Marchi
AG Jorge Lozanoff
AG Abel Solari

Este documento fue producido por los responsables del Area Temática “La Asignación de Recursos para la Educación Universitaria: el caso de la UBA” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de diciembre del año 2005.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales

AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Y SU ADMINISTRACION

EL CASO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

INDICE

PROLOGO.....	2
NORMATIVA DE APLICACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES	
NACIONALES	3
PRACTICAS INSTITUIDAS.-	7
LA POLITICA REAL DE EDUCACION SUPERIOR	8
EVOLUCION DE LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN	11
IMPACTO DE LAS PRACTICAS INSTITUIDAS.	11
PRACTICAS DESEABLES.	43
IMPACTO DE LAS PRACTICAS DESEABLES.	45
COMPARACION CON OTRAS UNIVERSIDADES SIMILARES	46
RECURSOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA NORMATIVA	
APLICABLE	55
LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS: UNA CRISIS OBVIA.....	66
EL VIEJO HOSPITAL DE CLINICAS: UNA HISTORIA ARGENTINA	68
LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS DEL FUTURO: UNA	
POSIBILIDAD	71
LAS OBRAS SOCIALES UNIVERSITARIAS: EL CASO DE LA OBRA	
SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (DOSUBA)	76
CONTEXTO NACIONAL.	76
NATURALEZA JURÍDICA DE LA OBRA SOCIAL DE LA	
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (DOSUBA)	77
POBLACIÓN ATENDIDA.....	78
EL FINANCIAMIENTO DE LA OBRA SOCIAL.	79
PRINCIPALES ÍTEMS DE EVALUACIÓN.....	82
1. ACCESIBILIDAD.....	82
2. CONTROL DE COSTOS POR AFILIADO ATENDIDO.....	83
3. PROVISIÓN DE MEDICAMENTOS.....	84
SITIOS DE INTERES.....	85

PROLOGO

El presente trabajo tiene por objeto abordar uno de los aspectos de una temática realmente compleja de las políticas públicas en nuestro país, la educación superior y en particular la situación de las Universidades Nacionales.

Si bien el documento que sometemos a consideración está orientado a la asignación de recursos para la educación universitaria y su administración, caben hacer al menos dos consideraciones antes de entrar directamente en materia.

La primera se refiere a las características de la educación universitaria argentina desde el punto de vista de su producto final: un profesional con título habilitante. Este hecho marca una gran diferencia respecto a sistemas educativos superiores imperantes en otros países, donde la formación universitaria está orientada exclusivamente al aspecto de la formación académica de los estudiantes, quedando luego la habilitación profesional en manos de consejos profesionales o *examination boards* que son los encargados de expedir la habilitación para ejercer la profesión y llevar el control de la matrícula.

Esto confiere a las instituciones de educación universitaria argentinas un doble rol: uno, el académico y otro, el de institución a cargo del contralor de las condiciones de capacitación para ejercer una profesión liberal, regulando de esta manera de forma directa el mercado laboral, mediante el procedimiento conocido como de “estandarización por título”.

Precisamente este doble rol es que el exige a estas instituciones educativas una mayor asignación de recursos destinados a garantizar que su producto final, el graduado de grado, se encuentre en condiciones de ejercer directamente su profesión inmediatamente a su egreso de la universidad, sin mediar en la gran mayoría de los casos otra instancia de contralor en lo referente a su capacitación.

La segunda consideración que debemos hacer se refiere al abordaje del tema propuesto.

Este trabajo no enfoca las políticas públicas en lo que hacen a la educación universitaria del sector público desde lo académico. El tratamiento que se da al tema surge de la experiencia del gerente público que debe poner en práctica esas políticas con los recursos que le son asignados tratando de maximizar el impacto que pueda lograrse con la utilización de tales recursos. Por ello el texto es más rico en la puesta en evidencia de falencias del sistema que en propuestas de índole general que permitan mejorarlo o en marcos teóricos que permitan un abordaje más sistematizado de la temática. Por igual motivo, aparecen en él una cierta profusión de términos técnicos que son los que se emplean en el ámbito de la administración en la gestión del día a día.

Por tal motivo, creemos adecuado incluir al final de este documento una serie de referencias a distintos sitios en los que pueden encontrarse desde glosarios hasta definiciones técnicas de los términos y conceptos que aparecen en el texto.

A la espera de que esta breve introducción sirva de marco explicativo de las características del presente documento, pasaremos a tratar los temas que hemos considerado de mayor importancia para su tratamiento en esta primer presentación sobre el tema dentro del marco del Observatorio de Políticas Públicas.

NORMATIVA DE APLICACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Las Universidades Nacionales son entidades autónomas y autárquicas, en los términos del Inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, que establece:

“Art. 75: Corresponde al Congreso:...Inciso 19: Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.”

La Ley 24.521 de Educación Superior completa la descripción del estatus jurídico de las Universidades Nacionales en su CAPITULO 4 - De las instituciones universitarias nacionales -Sección I - Creación y bases organizativas - ARTICULO 48 cuando establece: *“Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho publico, que solo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.”*

Su sostenimiento y régimen económico financiero está normado por la Sección 3 del capítulo de la ley citado precedentemente, que prescribe:

“ARTICULO 58. — Corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad. En ningún caso podrá disminuirse el aporte del Tesoro nacional como contrapartida de la generación de recursos complementarios por parte de las instituciones universitarias nacionales.”

“ARTICULO 59. — Las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económico-financiera que ejercerán dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En ese marco corresponde a dichas instituciones:

- a) Administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto. Los recursos no utilizados al cierre de cada ejercicio se transferirán automáticamente al siguiente;*
- b) Fijar su régimen salarial y de administración de personal;*
- c) Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios;*
- d) Garantizar el normal desenvolvimiento de sus unidades asistenciales, asegurándoles el manejo descentralizado de los fondos que ellas generen, con*

acuerdo a las normas que dicten sus Consejos Superiores y a la legislación vigente;

e) Constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la ley 23.877;

f) Aplicar el régimen general de contrataciones, de responsabilidad patrimonial y de gestión de bienes reales, con las excepciones que establezca la reglamentación. El rector y los miembros del Consejo Superior de las instituciones universitarias nacionales serán responsables de su administración según su participación, debiendo responder en los términos y con los alcances previstos en los artículos 130 y 131 de la ley 24.156. En ningún caso el Estado nacional responderá por las obligaciones asumidas por las instituciones universitarias que importen un perjuicio para el Tesoro nacional.”

“ARTICULO 60. — Las instituciones universitarias nacionales podrán promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil, destinada a apoyar su labor, a facilitar las relaciones con el medio, a dar respuesta a sus necesidades y a promover las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos.”

“ARTICULO 61. — El Congreso Nacional debe disponer de la partida presupuestaria anual correspondiente al nivel de educación de superior, de un porcentaje que será destinado a becas y subsidios en ese nivel.”

O sea que, en virtud de las normas citadas, las Universidades Nacionales son personas jurídicas de derecho público, autónomas y autárquicas, que ejercerán tal autonomía y autarquía dentro del régimen de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, correspondiendo al Estado Nacional asegurar el aporte financiero para su sostenimiento que garantice su normal funcionamiento desarrollo y cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, esta última ley no incluye a las Universidades Nacionales dentro de la Administración Nacional, toda vez que reza:

“Artículo 8º — Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.”

A su vez, su Artículo 9º establece:

“En el contexto de esta ley se entenderá por entidad a toda organización pública con

personalidad jurídica y patrimonio propio; y, por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades institucionales:

a) Poder Legislativo;

b) Poder Judicial;

c) Presidencia de la Nación, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo nacional.

d) Ministerio Público.”

De lo expuesto surge que las Universidades Nacionales integran el Sector Público pero no la Administración Nacional, y en virtud de lo establecido por los artículos 8º y 9º de la Ley 24.156, están incluidas entre los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarcan a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

Esta caracterización tiene implicancias tanto en la formulación presupuestaria como en la ejecución, toda vez que al no conformar Jurisdicción alguna el crédito que apruebe el Congreso de la Nación con destino a las Universidades Nacionales debiera consignarse en la Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro, dado que el artículo 9º del Decreto 1.361/94, reglamentario del artículo 9º de la Ley 24.156, establece que “...*aquellos otros gastos originados por los compromisos asumidos por el Tesoro Nacional y que por sus características específicas no puedan asignarse a las jurisdicciones indicadas en la ley, se consignarán en la Jurisdicción 91- Obligaciones a cargo del Tesoro.*”

Esto permitiría llevar un registro contable que exponga correctamente la ejecución presupuestaria de las Universidades, al hacerlo en base a la información brindada directamente por éstas y no por el Servicio Administrativo Financiero (SAF) de la Jurisdicción 70, información sesgada por los niveles de ejecución que ésta haya podido alcanzar.

Esa misma caracterización hace que las Universidades Nacionales no se encuentren dentro del ámbito de aplicación del artículo 25 del Capítulo II de la mencionada Ley, que establece: “*Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, la Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general...*”, toda vez que las Universidades no conforman ni jurisdicciones ni organismos descentralizados, con lo que la elaboración del proyecto de presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo para elevar al Congreso de la Nación debiera regirse por las disposiciones del Capítulo III - Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, que establece:

“Art. 46. — Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Art. 47. — Los proyectos de presupuesto de financiamiento y de gastos deben estar formulados utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable.

Art. 48. — La Oficina Nacional de Presupuesto analizará los proyectos de presupuesto de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional y preparará un informe destacando si los mismos se encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones y aconsejando los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.

Art. 49. — Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Si las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 50. — Los representantes estatales que integran los órganos de Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, estatutariamente facultados para aprobar los respectivos presupuestos, deberán proponer y votar el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 51. — El Poder Ejecutivo Nacional hará publicar en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.

Art. 52. — Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial de la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto. En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha oficina, Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.

Art. 53. — Al cierre de cada ejercicio financiero las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional procederán al cierre de cuentas de su presupuesto de financiamiento y de gastos.

Art. 54. — Se prohíbe a las entidades del sector público nacional realizar aportes o transferencias a Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional cuyo presupuesto no esté, aprobado en los términos de esta ley, requisito que también será imprescindible para realizar operaciones de crédito público.”

Así lo entendió el Legislador cuando al dictar la Ley 25.565 introdujo en la ley Complementaria Permanente de Presupuesto el hoy artículo 120 que dice: “Las Universidades Nacionales cumplimentarán anualmente con lo establecido por el artículo 46 de la Ley 24156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional...”

PRACTICAS INSTITUIDAS.-

Hasta mediados de 1991 los fondos presupuestados para las Universidades Nacionales eran girados directamente por el Ministerio de Economía a cada una de ellas. A partir de allí las transferencias se realizaron a través del Ministerio de Educación sin que se hayan adaptado las prácticas al nuevo rango constitucional de las universidades adquirido en la reforma del texto dispuesto por la Asamblea Constituyente de 1994.

Desde la promulgación de la Ley 24.156 el proceso de formulación presupuestaria nunca se ha regido por estas pautas normativas, considerándose a todas las Universidades Nacionales incluidas en un Programa presupuestario (el Programa 26 - Desarrollo de la Educación Superior) de la Jurisdicción 70 - actualmente Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en abierto incumplimiento de lo estatuido por el plexo normativo vigente.

Por la Resolución MCyE Nº 1.397/05, dictada en oportunidad de la promulgación de la Ley 24.521 de Educación Superior y nunca publicada, el Ministerio asumió unilateralmente las funciones de coordinación en materia de administración financiera sobre las Universidades Nacionales. Ningún artículo de la referida Ley prevé tales funciones. Esto significa que en el caso de las Universidades citadas hay dos órganos de Coordinación, la Secretaría de Políticas Universitarias y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, siendo esta última la única que tiene otorgadas dicha competencia por la Ley 24.156 de Administración Financiera.

A esto se agrega que en la práctica el MECyT formula el proyecto de requerimientos presupuestarios de las Universidades Nacionales no como coordinador del sistema universitario sino que lo hace sin su participación, toda vez que solicita a las Universidades sus proyectos de presupuesto a mediados de agosto, en tanto la formulación presupuestaria se inicia a fines de marzo y termina a principios de agosto.

Las metas, objetivos y producciones brutas que expone el Ministerio en su formulación no se corresponden con ninguna información suministrada por las universidades. Hay que recalcar que todo el aspecto "físico" del presupuesto es donde se vuelcan los principales parámetros de las Políticas que la institución de que se trate piensa desarrollar en el ejercicio en cuestión.

Al distribuirse el Presupuesto Nacional, los fondos para las Universidades Nacionales integran el Programa 26 de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Educación, o sea se procede administrativamente como si las Universidades Nacionales no fueran autónomas ni autárquicas sino órganos dependientes, en forma directa, de una Jurisdicción del PEN y, como tales, sujetos a todas las restricciones que éste impone a sus jurisdicciones.

En particular, la limitación más importante se centra en la ejecución presupuestaria. Las Universidades Nacionales se ven afectadas por la sujeción de las transferencias que realiza la citada jurisdicción a las cuotas que fija el Ministerio de Economía y Producción. Pero dicha Ley establece la existencia de cuotas solo para las Jurisdicciones, categoría de Unidades Institucionales en la que, repetimos, no están incluidas las universidades, según lo definido en la norma citada precedentemente.

Pero aún considerando, por vía de hipótesis, que así fuera, este hecho no implicaría necesariamente la no observancia del principio constitucional de autonomía y autarquía universitaria imponiendo límites a la ejecución de los créditos presupuestarios que el Congreso Nacional asigna a las Universidades.

Esto es así toda vez que las cuotas de compromiso y de devengado son establecidas por la Secretaría de Hacienda para cada Jurisdicción, o sea que ese Ministerio, que constituye la jurisdicción, podría perfectamente velar por la autonomía, respetando lo devengado por las Universidades a costa de reducir lo que él mismo devenga en los distintos programas que gestiona, con excepción del Programa 26 - Desarrollo de la Educación Superior.

En adición a lo expuesto, la secuencia en que se da curso a las órdenes de pagos en las Jurisdicciones de la Administración Central es establecida por el responsable de cada Servicio Administrativo Financiero, lo que permitiría dar primer orden de prioridad a las correspondientes a las UUNN.

En suma, la esencia del problema que enfrentan las Universidades Nacionales es que el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología incluye en su formulación presupuestaria los créditos de las Universidades Nacionales como transferencias dentro del programa presupuestario de la jurisdicción. Esto plantea una contradicción con lo establecido en la Constitución Nacional, la Ley de Educación Superior y la propia Ley 24.156.

Finalmente, a propósito de la subejecución por parte de las jurisdicciones ministeriales -sin respaldo normativo alguno- de los créditos asignados a las Universidades Nacionales, corresponde mencionar que este procedimiento ha alcanzado su máxima expresión en las medidas informadas por citar un ejemplo, a la Universidad de Buenos Aires (UBA) por la Contaduría General de la Nación en diciembre de 2003. En ella, se comunica a la Contaduría General de la UBA que procedió a ajustar el patrimonio neto informado por la universidad al cierre del ejercicio 2002, reduciendo el mismo en la suma de \$24.058.514 por diferencias entre el crédito total que en concepto de Fuente 11 fuera aprobado por el Congreso Nacional para esta Universidad y las transferencias devengadas. Además, se solicita que este detrimento patrimonial que realiza sin sustento normativo alguno, sea expuesto en los estados contables del ejercicio 2003 como ajuste al inicio en el Estado de Evolución del Patrimonio Neto.

Es decir que, para la Contaduría General de la Nación, dado que se han subejecutado transferencias que forman parte de la deuda exigible por la UBA al Poder Ejecutivo toda vez que ya fueron devengadas y pagadas por ella, la solución es exponer esta situación reduciendo los créditos del ejercicio siguiente en lugar de honrar la deuda contraída.

Este tipo de accionar implica evidentemente un avasallamiento de todos los derechos que tienen las Universidades Nacionales en función de la Constitución Nacional, la Ley de Educación Superior y la misma Ley 24.156.

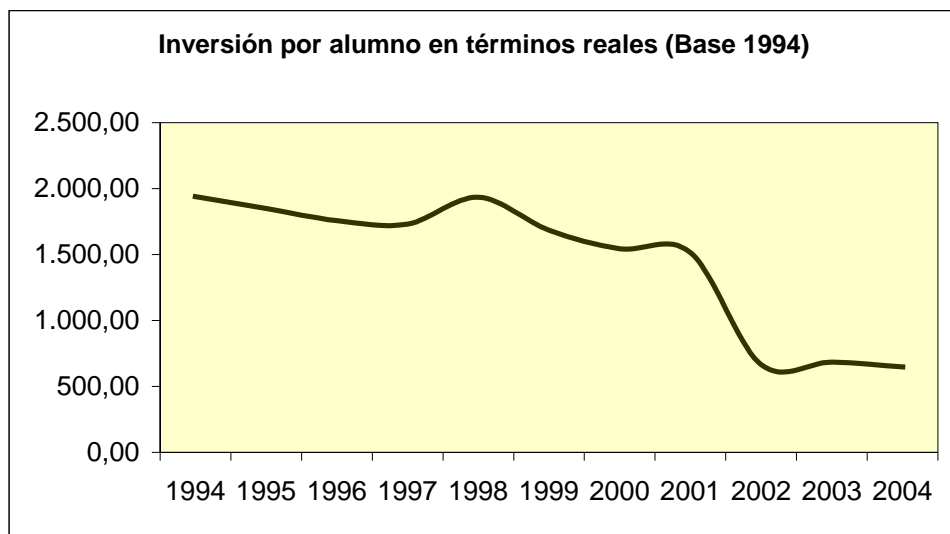
LA POLITICA REAL DE EDUCACION SUPERIOR

Teniendo en cuenta que el presupuesto es un plan de acción puesto en cifras, o sea una expresión concreta de la puesta en práctica de una política pública, vemos que desde hace más de una década la política pública en materia de educación superior

de los distintos gobiernos ha instaurado una despreocupación por la evolución del sector, tal como lo demuestra el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN POR ALUMNOS 1994-2004

Año	Presupuesto UUNN (en miles de pesos)	Cantidad de Alumnos UUNN	IPIM	Inversión por alumno en términos reales (Base 1994)	Índice Inversión por alumnos en términos reales (1994=100)
1994	1.395.958	719.671	101,80	1.939,72	100,00
1995	1.501.607	766.847	107,73	1.850,37	95,39
1996	1.541.585	812.308	109,95	1.757,11	90,59
1997	1.611.089	869.440	108,94	1.731,57	89,27
1998	1.774.833	914.651	102,12	1.934,37	99,72
1999	1.802.977	1.054.014	103,35	1.684,93	86,86
2000	1.804.347	1.124.044	105,83	1.544,10	79,60
2001	1.801.354	1.207.964	100,22	1.514,74	78,09
2002	1.797.740	1.256.484	219,21	664,44	34,25
2003	1.991.820	1.332.275	222,71	683,38	35,23
2004	2.028.750	1.412.637	231,39	631,83	32,57



Fuente: "LAS UNIVERSIDADES NACIONALES. EL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO Y LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO DE LA NACIÓN" Eduardo F. J. Asueta - Rector Universidad Nacional de Entre Ríos - 2004.-

Lo enunciado se evidencia también si se compara la inversión por alumno con las Universidades Públicas de otros países:

Países	Inversión por alumno en U\$S
EEUU	20.358,00
Canadá	14.983,00
Australia	12.854,00
Brasil	11.946,00
Japón	10.914,00
Alemania	10.898,00
Reino Unido	9.657,00
Francia	8.373,00
Finlandia	8.244,00

Países	Inversión por alumno en U\$S
Italia	8.065,00
Chile	7.483,00
Corea	6.844,00
España	6.666,00
México	4.688,00
Paraguay	4.012,00
Uruguay	2.057,00
Promedio Países OCDE	11.109,00

Actual Presupuesto por Alumno en Argentina*	478,71
---	--------

Fuente: "LAS UNIVERSIDADES NACIONALES. EL PRESUPUESTO UNIVERSITARIO Y LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO DE LA NACIÓN" Eduardo F. J. Asueta - Rector Universidad Nacional de Entre Ríos - 2004.-

La sostenida desinversión en materia de educación superior hace que, hoy en día, la asignación de fondos para las universidades nacionales apenas alcance para el pago de sueldos. Y, al menos en la UBA, esto se da sólo en tanto y en cuanto se mantenga vigente la existencia de alrededor de un 45-50% de cargos docentes ad-honorem.

En la Universidad de Buenos Aires, el número de cargos docentes ad-honorem es del orden de los 22.000. Esto implica un efecto de constante deterioro tanto de la calidad educativa, ya que de hecho el docentes estándar de esa universidad es el ad-honorem, como de la infraestructura educativa universitaria en esa casa de altos estudios, que está llegando a términos alarmantes.

Tanto es así que desde hace un quinquenio no existen previsiones de fondos para el mantenimiento preventivo, mucho menos para el correctivo. En las ocasiones en que se previó, al distribuirse el presupuesto, alguna partida a tal fin siempre contó con montos "indicativos". A los pocos meses y a instancias de los mismos Consejeros Superiores, dicha partida fue reiteradamente eliminada y los fondos transferidos a las partidas de Personal.

Resulta procedente aclarar que la UBA tiene una infraestructura de más de 1.000.000 de metros cuadrados cubiertos. Para darle un mantenimiento preventivo adecuado, a razón de \$5 por metro y por mes, serían necesarios anualmente alrededor de \$ 60.000.000.- A esto se agrega que hay que tener en cuenta que el mantenimiento correctivo es de un costo por metro cuadrado significativamente superior, lo que torna por demás dramática la situación de esa Universidad. A modo de ejemplo, tan sólo para llevar a cabo las obras indispensables para la seguridad de las personas y la protección de los bienes, en 2004 la cifra requerida superaba largamente los \$18.000.000.-.

La magnitud de la deficiencia en la asignación de recursos por parte del Estado ha hecho que las Universidades busquen paliarlos a través de la generación de recursos propios.

Esta situación ha llevado a que muchas casas de estudios generen recursos a través de prácticas no deseables por cuanto ingresan en actividades que son normalmente atendidas por la actividad privada, a veces a precios muchos más bajos que los de

mercado, distorsionando la actividad de que se trate y generando una competencia desde este punto de vista desleal.

EVOLUCION DE LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN

Como se puede observar en el cuadro siguiente, el incremento de la matrícula no fue acompañado por un adecuado incremento presupuestario. Esto no ha hecho más que agravar la precaria situación económica que presentan el conjunto de las Universidades Nacionales.

AÑO	ALUMNOS	PRESUPUESTO	REL \$/AL
1999	2.111.169	1.802.977.000	854,02
2000	2.248.482	1.804.347.000	802,47
2001	2.379.837	1.801.354.000	756,92
2002	2.473.916	1.797.740.000	726,68
2003	2.504.891	1.991.820.000	795,17

En el caso de la UBA pasó de tener un 83% del presupuesto destinado a gasto en personal en el 2002 a más de un 96% en el 2004.

IMPACTO DE LAS PRACTICAS INSTITUIDAS.

La grave crisis en que se encuentra el sistema universitario produce como efectos más destacados:

- Desde el punto de vista académico:
 - Un elevado nivel de tensión gremial, tanto docente como no docente, con el consecuente correlato de paros movilizaciones en detrimento de la calidad de la enseñanza.
 - Un muy alto porcentaje de docentes ad-honorem, circunstancia que atenta contra la calidad académica.
 - Una pauperización de los proyectos de investigación que se desarrollan en el ámbito universitario.
 - Al no poder seguir el incremento de la matrícula con un adecuado incremento de la infraestructura, se termina dictando clases en ámbitos absolutamente inapropiados, como por ejemplo pasillos.
 - En el caso de las UUNN que poseen Hospitales Escuela, la gravedad del deterioro económico es tal que atenta directa y gravemente contra la calidad de las acciones asistenciales y educativas que se desarrollan en sus ámbitos.
- Desde el punto de vista Institucional
 - La asfixia económica provoca que el foco de la atención se oriente hacia la obtención de recursos, en vez de dedicarse a los aspectos sustantivos de la institución.
 - Un muy alto nivel de tensión generado por la pugna por la distribución de los insuficientes recursos asignados.
 - En aquellas UUNN que poseen Hospitales Escuelas propios, la situación se agrava por la situación límite -al borde del colapso- en que se encuentran,.

- La inobservancia por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias así como de las instancias correspondientes del actual Ministerio de Economía y Producción del plexo normativo que regula la gestión económico-financiera desde la promulgación de la Ley 24.156 llega a condicionar la política institucional y educativa las UUNN.

A modo de ejemplo nuevamente describimos la situación de la Universidad de Buenos Aires (UBA):

El gobierno de la Universidad de Buenos Aires está constituido por el Rector y el Consejo Superior. El Rector es elegido por la Asamblea Universitaria -órgano de representación de los claustros y facultades- y dura cuatro años en sus funciones.

El Consejo Superior, por su parte, está integrado por el Rector, los decanos de las facultades y cinco representantes por cada uno de los claustros: profesores, graduados y estudiantes.

En tanto, cada Facultad posee un gobierno compuesto por el Decano y el Consejo Directivo, que está integrado por ocho representantes de los profesores, cuatro de los graduados y cuatro de los estudiantes, todos elegidos por votación directa y obligatoria de sus respectivos pares.

El Consejo Directivo es el que designa al Decano y Vicedecano, cargos que deben ser ejercidos por profesores de la misma facultad.

Para la elección de representantes ante los órganos de gobierno de la Universidad de Buenos Aires (Asamblea Universitaria, por ejemplo) están previstas las disposiciones reglamentarias para los claustros de profesores, graduados y estudiantes.

Los candidatos deben ser presentados por agrupaciones integradas exclusivamente por miembros de cada claustro y las listas deben ser acompañadas por un programa de acción universitaria.

Erigida en 1821, está constituida por:

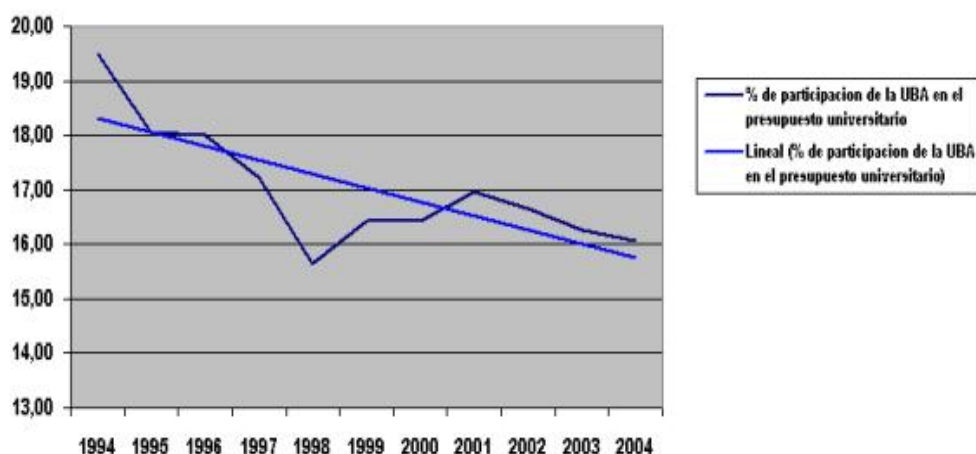
Trece Facultades	El Centro Cultural "Ricardo Rojas"
Un Ciclo Básico Común	La Editorial Universitaria (EUDEBA)
El Colegio Nacional de Buenos Aires	Diez Museos
La Escuela Superior de Comercio	La Dirección de Orientación al Estudiante (DOE)
"Carlos Pellegrini"	Cinco Unidades Asistenciales con más
El Programa de Educación a	de 700 camas disponibles y que atienden
Distancia - UBA XXI (que registra	más de 500.000 consultas anuales
desde su creación 550.000	Un Centro de Salud para Estudiantes
inscripciones)	Un Campo Deportivo
El Programa UBA XXII (1107 alumnos	
desde el inicio del programa)	
Ocho Centros Universitarios	
Regionales	

En ella se dictan 103 carreras de grado, 221 Post grados, 62 Maestrías y 146 Carreras de Especialización. En sus Facultades estudian 370.000 alumnos que significan más de 1.500.000 cursantes, que son atendidos por 43.902 Docentes y 10.700 No docentes; emite anualmente aproximadamente 15.000 títulos de grado y 1500

diplomas de Post grado; realiza Extensión Universitaria a más de 15.000 personas que cursan los más de 1.000 cursos de Extensión que dicta; y posee más de 1.000.000 de metros cuadrados cubiertos que requieren de mantenimiento preventivo y correctivo en forma permanente.

Pese a estas características, la participación del presupuesto de la UBA en el total del presupuesto asignado a las Universidades Nacionales con recursos del Tesoro Nacional ha sufrido un detrimento constante y marcado, que se evidencia en el cuadro siguiente.

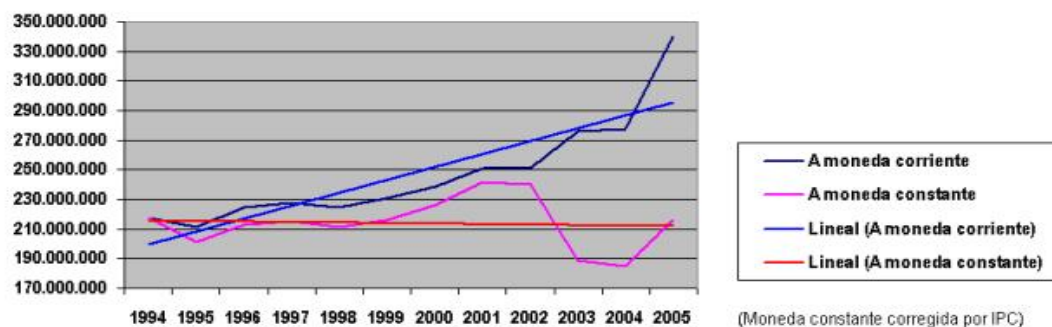
Evolución de la Participación Presupuestaria de la UBA en el Sistema Universitario



Si analizamos la asignación presupuestaria por función a moneda constante de 1994 corregida por Índice de Precios al Consumidor (IPC)¹, la Función Educación ha sufrido una merma progresiva pero poco marcada desde 1994 a 2004, como se observa en el gráfico siguiente.

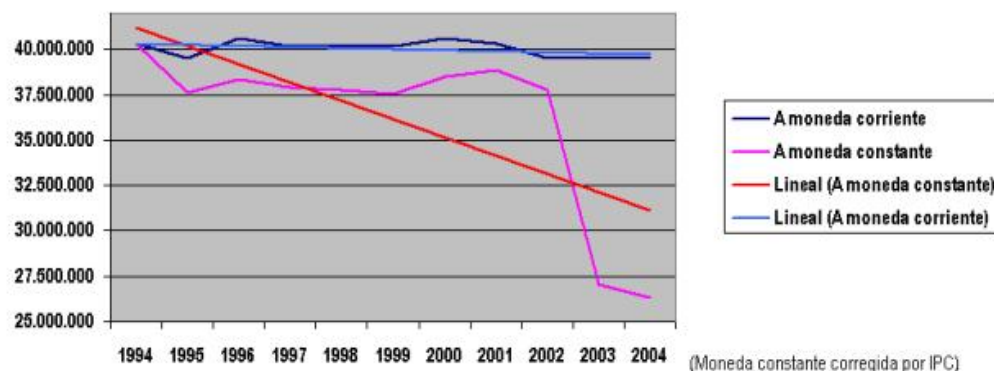
¹ Fuente: INDEC, Índice de precios al consumidor (IPC) nivel general GBA desde 1943 en adelante (empalme de las series 1943, 1960, 1974 y 1988 con la serie base 1999=100)

Comparación de la Función Educación Asignada a la UBA Moneda Corriente vs. Moneda de 1994



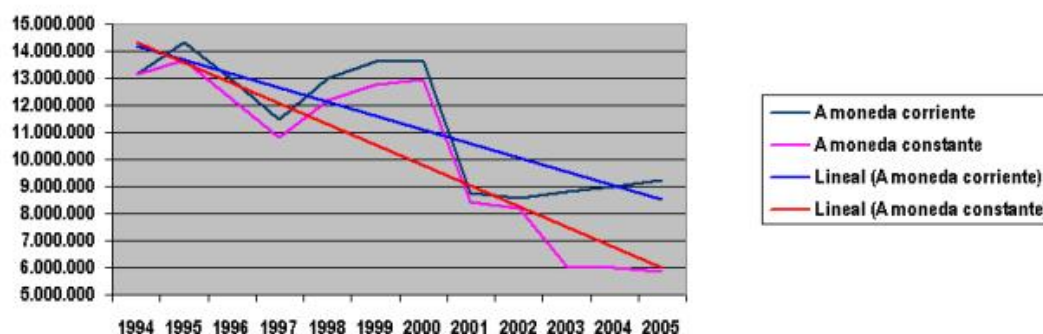
En cambio, la Función Salud ha sufrido un gravísimo deterioro durante ese mismo período –sobre todo a partir de 2002-, poniendo en serio peligro el funcionamiento de los Hospitales Universitarios, que dependen para la atención de insumos y servicios cuyo costos está atados a precios que siguen la cotización de las divisas. La magnitud salta a la vista en el siguiente gráfico:

Comparación de la evolución de la Función Salud Asignada a la Uba Moneda Corriente vs. Moneda de 1994



Por último, el crédito asignado a la Función Ciencia y Técnica con fondos del Tesoro Nacional ha sufrido fluctuaciones durante el período en análisis, con una caída estrepitosa a partir de 2000, lo que denota una clara despreocupación por este tipo de actividades en términos de políticas activas de gobierno en lo que a la UBA se refiera, si bien este fenómeno se repite, con mayor o menor magnitud, en todas las Universidades Nacionales. Sin embargo, la actividad académica y científica de sus docentes-investigadores constituyen el 14% de los investigadores del sistema científico y tecnológico nacional, producen 29% de las publicaciones científicas del país; la investigación también ocupa un lugar relevante en la UBA, cuenta con 4611 docentes – investigadores, y las publicaciones totales representan el 50 % del Sistema Universitario Nacional, el 26 % del Sistema Científico Nacional y el 8% de las publicaciones indexadas de las Universidades de América del Sur

Comparación de la Evolución de la Función Ciencia y Técnica Asignada a la UBA -Moneda Corriente vs. Moneda de 1994



En lo que hace al gasto en personal, una primer descripción de la situación sería la siguiente:

Sobre un total de 43.902 docentes, hay 19.384 Docentes ad honorem (44.15%); 6.539 Ayudantes de 1º dedicación parcial (19.89%); 3.819 Ayudantes de 2º dedicación parcial (8.70%) y 3.491 Jefes de trabajos prácticos con dedicación parcial (8%).

Desde ya que mantener la mayoría de los docentes integrada por personal sin renta y auxiliares docentes de dedicación simple (36.6%) – totalizando el 80.75% de los docentes - atenta contra la calidad de la enseñanza.

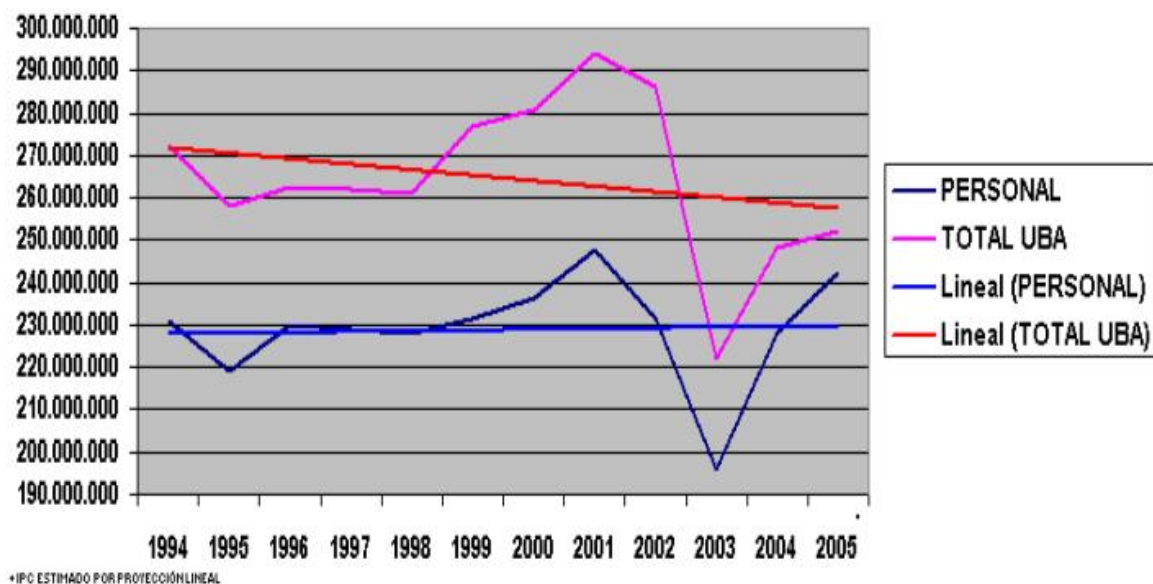
No obstante, el esfuerzo y la dedicación de los docentes hace que la UBA esté considerada dentro de las 300 mejores Universidades del mundo.

Según datos del censo docente 2000, 3.580 docentes de la UBA ejercen la docencia en otra U.N. con la particularidad de que si se trata de Profesores, en el 97,8 % de los

casos también es Profesor en la otra universidad y si se trata de Auxiliares Docentes en un 57,5% de los casos es Profesor en la otra casa de estudios. No obstante la UBA está siendo discriminada en el sistema.

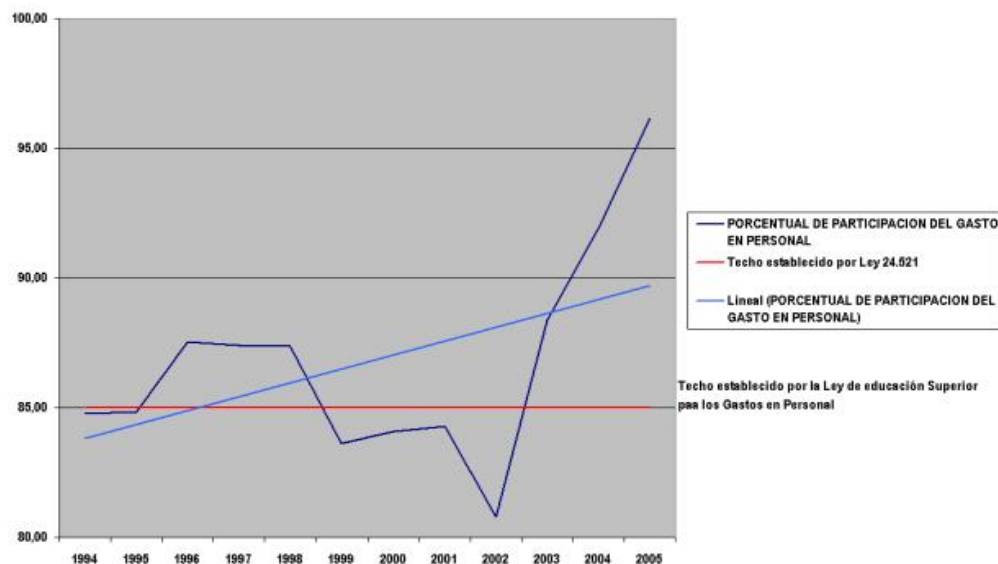
En el cuadro siguiente se observa que la tendencia del gasto en personal de la UBA a moneda constante de 1994 se mantiene prácticamente indiferente ante la tendencia decreciente del presupuesto total asignado a la UBA con fondos del Tesoro Nacional (es más, presenta una pendiente levemente positiva), obligando de esta manera a la universidad a atender los demás gastos corrientes y de capital mediante sus recursos propios, con el condicionamiento que esto implica para la atención de tales erogaciones.

Evolución del Gasto en Personal y el Presupuesto de la UBA a moneda de 1994

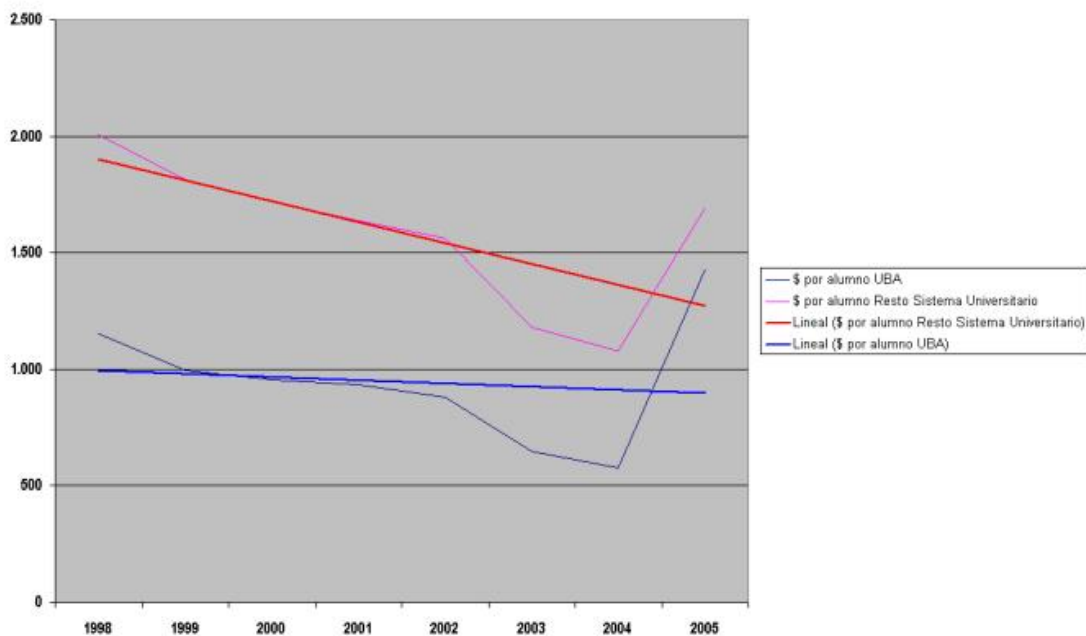


En efecto, se registra una participación creciente del gasto en personal en el presupuesto de la UBA, con un dramático crecimiento a partir del 2002, como se evidencia en el primer gráfico de la próxima página.

Evolución de la Participación Porcentual del Gasto en Personal



Evolución del monto por alumno si a la UBA se le Asigna el Presupuesto Solicitado a moneda constante 1994



En su proyecto de presupuesto para 2005, la UBA –luego de un cuidadoso proceso de elaboración- llegó a la conclusión que requería del Tesoro Nacional la suma de \$855.407.276.- para garantizar su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento

de sus fines, en los términos del Artículo 58 de la Ley de Educación Superior.

En el gráfico precedente se muestra la evolución que tendría el gasto por alumno –a moneda constante de 1994- si se le hubiese asignado a la UBA el presupuesto solicitado (circunstancia que desde ya aclaramos no se produjo) comparado con la evolución de igual gasto para el conjunto de Universidades Nacionales.

Surge con claridad que, aún en el caso de haberse atendido los requerimientos planteados en su proyecto de presupuesto, el gasto por alumno a moneda constante – si bien mejoraría respecto a años anteriores- seguiría siendo inferior al del conjunto de las UUNN.

Esta situación se agravó durante los últimos meses de 2004 y todo hacía prever que los créditos necesarios para atender los gastos de personal de esa Universidad durante el ejercicio 2005 resultarían insuficientes

La masa salarial correspondiente a la liquidación de haberes del mes de diciembre de 2004 atendidos por la Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional (incluidas las paritarias generales para los sectores docente y no docente) fue de \$ 30.137.465,94. Al anualizarla resultó que, durante el ejercicio 2005 se requeriría un crédito de \$ 391.787.057,22.

Esa cifra excedía el crédito asignado a la Universidad de Buenos Aires por la Ley 25.967, promulgada por Decreto PEN N° 1852/2004, de \$ 388.350.453.- en la suma de \$3.436.604,22. Es decir que, sólo con el presupuesto asignado por ley, esa Universidad no estaría en condiciones ni siquiera de poder atender el pago de haberes durante el ejercicio 2005 en las actuales condiciones salariales.

Esta situación se agravaba si se consideraba la incidencia que tendrían a partir del 1° de enero de 2005 las paritarias no docentes ya acordadas y con puesta en vigencia a partir de esa fecha. En este caso, el presupuesto necesario para atender las erogaciones necesarias para cubrir la masa salarial del personal de la Universidad durante el ejercicio 2005 sería de \$406.630.057,22.

Si a esta situación de necesidad de crédito destinado a cubrir los haberes del personal se agregaban las paritarias anunciadas para el sector docente y se calculaba esa incidencia – sobre la base de una liquidación simulada con la planta de personal del mes de diciembre de 2004 – se llegaba a un total anualizado de la masa salarial a ser atendida por la citada fuente de financiamiento de pesos \$434.690.339,60. Esta simulación se realizó de acuerdo con los criterios indicados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MECyT), tomando en cuenta una suma no remunerativa no bonificable (pero que se incluye en el pago de SAC) de \$100.- para los agentes no docentes, y una suma no remunerativa no bonificable (también incluida en el pago del SAC) de \$200.- por cada cargo docente de dedicación exclusiva, \$100.- por cada cargo docente de dedicación semi-exclusiva, de \$50.- para cada cargo docente de dedicación parcial, de \$6,70 por hora cátedra nivel medio y de \$8,30 por hora cátedra nivel superior.

En resumen, la gravísima situación en la que se encontraba la Universidad luego de los incrementos salariales ya otorgados y por otorgar, hacía necesario prever – para poder pagar los haberes de su personal, honrando los compromisos paritarios contraídos y por contraer por el Poder Ejecutivo Nacional y para poder funcionar cumpliendo con lo dispuesto por la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto

– una ampliación de los créditos que le fueran asignados por la Ley 25.967 de Presupuesto para el ejercicio 2005 por un monto de \$123.049.946,53.

La gravedad de la situación descripta hacía que, durante 2005, ni siquiera se pudiera pagar los salarios que abonados en diciembre al personal, y mucho menos hacer frente a los nuevos incrementos salariales ya concedidos o por conceder a los no docentes y docentes o afrontar el funcionamiento de la Universidad; todavía menos aún atender a las necesidades de crecimiento de sus plantas docentes y no docentes que pudieran tener las Unidades Académicas para dar respuesta a cualquier incremento de la demanda por aumento del número de alumnos.

Esta situación se puso en evidencia con las transferencias destinadas a haberes dispuesta por la Resolución MECyT N° 20 del 20 de enero de 2005, en la que se dispone transferir a esa Universidad para el pago de gastos en personal por Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional – para el mes de enero de 2005 la suma de \$27.741.692.-.

Este monto resultó totalmente insuficiente, toda vez que esa Universidad debió devengar para ese período y por dicha Fuente de Financiamiento la suma de \$28.671.427,55, superior a la efectivamente transferida y que por lo tanto produjo un quebranto a la universidad de \$929.835,55.

Era a todas luces evidente que la UBA sufría de esta manera un detrimento de su patrimonio sin justificación alguna, toda vez que los montos erogados en más con respecto a los de igual mes del año anterior respondían a obligaciones contraídas por el Ministerio o por el Poder Ejecutivo Nacional, pero sin participación alguna de las instancias decisorias de esa Universidad.

El origen del problema estaba en que la base de cálculo tomada por la SPU en función de la información remitida en mayo de 2004 a solicitud de dependencias de esa Secretaría, se informaron 10.999 agentes en la planta no docente, que eran aquellos a quienes se les pagaba sus haberes por Fuente de Financiamiento 11 –Tesoro Nacional. Sin embargo, quedaron fuera de esa base de datos los agentes de planta no docente cuyos cargos estaban histórica e incorrectamente financiados por Fuente de Financiamiento 12 – Recursos Propios, toda vez que no corresponde atender gastos fijos con recursos variables, tal como lo establece la reglamentación de la Ley 25.156 de Administración Financiera.

Esto fue subsanado por el artículo 10 de la Resolución (CS) 2700 del 14 de abril de 2004, que dispone que *“A partir de la aprobación de la presente, el Ciclo Básico Común, las Facultades y los establecimientos de enseñanza media dependientes de esta Universidad no podrá imputar gastos en personal al Inciso 1 de la Fuente de Financiamiento 12 – Recursos Propios”*. Esta Resolución fue comunicada a las distintas dependencias durante el mes de mayo, con lo que recién tuvo efectos concretos a partir de las novedades informadas en el mes de junio de 2004.

Este hecho explica la diferencia existente entre los 10.999 cargos informados hasta ese mes (que tomó, como es lógico, como base de datos las novedades del mes anterior) y los 11.415 agentes informados en marzo de 2005.

Surge de lo expuesto que lo que se produjo no era un incremento masivo en la cantidad de cargos en la planta no docente de la Universidad, sino la correcta asignación de los cargos existentes a la Fuente de Financiamiento que corresponde.

De acuerdo con lo expresado, puede elaborarse el siguiente cuadro resumen referente al la planta de personal no docente de la Universidad de Buenos Aires sobre el total de la necesidad de asignación de crédito adicional, la remisión de la proporción de los fondos correspondientes al primer trimestre y la reprogramación del resto del ejercicio:

Acuerdo paritario febrero 2004:	
Fondos asignados año 2005:	\$20.018.180
Necesidad financiera:	\$21.368.880
Restan asignar:	\$ 1.350.700

Acuerdo Paritario Julio 2004:	
Fondos asignados año 2005:	\$ 6.599.400
Necesidad financiera:	\$ 6.849.000
Restan asignar:	\$ 249.600

Acuerdo Paritario Enero 2005:	
Fondos asignados año 2005:	\$ 13.198.800
Necesidad financiera:	\$ 13.698.000
Restan asignar:	\$ 499.200
SALDO TOTAL 2005	\$ 2.099.500

Por otra parte, existe una diferencia a favor de la UBA entre lo transferido por el Ministerio y lo efectivamente pagado por la Universidad durante 2004 en concepto de paritarias docentes de ese año por \$935.056, se acordó con el Secretario de Políticas Universitarias correspondería que ese Ministerio transfiriese dicha suma a esa Universidad a la mayor brevedad posible.

De este modo, el monto total a asignar en concepto de atención de paritarias docentes y no docentes a la Universidad de Buenos Aires ascendía en total a la suma de \$3.034.556.-

Refiriéndose al tema que nos ocupa, el Rector de la UBA expresó en su discurso del 14 de diciembre de 2004, a título comparativo, que el requerimiento presupuestario formulado por la UBA en su Proyecto de Presupuesto 2005 *“equivale a 285 millones de dólares, lo que nos ubica muy por debajo de la Universidad de San Pablo, que con una población estudiantil cuatro veces menor a la nuestra, recibe de su gobierno 600 millones de dólares. La comparación con México resulta aun más descorazonadora ya que la UNAM recibe 1.500 millones de dólares anuales. Se trata de las tres universidades latinoamericanas que, como se dijo antes, se encuentran entre las 300 consideradas como las mejores del mundo. Es preciso advertir que una sola universidad de Brasil recibe más del 80 % del total de 727 millones de dólares asignado a las 38 universidades nacionales argentinas.*

Además de ese retraso presupuestario general, la UBA está relegada dentro del sistema universitario. Efectivamente, contamos con el 25 % de los estudiantes y graduados de las universidades nacionales pero solo con el 17 % de los recursos. De acuerdo con el presupuesto 2005, la inversión sería de 397 u\$s por alumno (75 % del promedio nacional de 526 u\$s) y 8.592 u\$s por graduado (38 % del promedio de 13.801 u\$s), montos que nos ubican en los últimos lugares del sistema universitario.

Hemos encarado un sostenido esfuerzo por esclarecer a la opinión pública acerca de estas cuestiones vinculadas con el presupuesto universitario. A pesar de haber

dialogado con los representantes de todos los poderes del Estado, no hemos logrado que ese presupuesto se incremente por encima de los 388 millones originalmente proyectados, es decir, 129 millones de dólares. Lo más grave es que, de acuerdo con las proyecciones con que contamos, el 96,5 % de ese presupuesto deberá destinarse al pago de salarios del personal, que, como todos sabemos, distan de satisfacer los niveles mínimos aceptables. En otras palabras, con el 3,5 % restante, es decir con 13 millones de pesos, deberemos mantener bibliotecas, hacer funcionar laboratorios de investigación, asistir a decenas de miles de pacientes en nuestros hospitales, otorgar becas a estudiantes y a investigadores, sostener la investigación científica, mantener más de un millón de metros cuadrados de superficie cubierta, hacer posible el funcionamiento normal de miles de aulas distribuidas en la ciudad durante casi todo el día, proseguir con las tareas de extensión a la comunidad, en fin, afrontar las múltiples responsabilidades de la UBA. Solo para atender los servicios esenciales – luz, gas, teléfono, impuestos - requerimos 12 millones de pesos anuales.

Estamos convencidos que se revertirá esta drástica reducción de los fondos disponibles para la operación de la universidad. De no hacerlo, enfrentaremos una grave crisis. Estamos planteando esta situación ante las más altas autoridades del país. Hay que advertir que – a moneda constante – dispusimos para funcionar de 74 millones en 2002, 60 millones en 2003 y 26 millones en 2004. En otras palabras ahora vemos reducido a la mitad nuestros ya escasísimos fondos para funcionamiento.”

“...No pocas veces se piensa que por ser grande la UBA es privilegiada. Hemos demostrado que no es así. Baste como ejemplo señalar que, si se hubiera aprobado el presupuesto que presentamos, no nos hubiera correspondido el primer lugar en lo que respecta a inversión por graduado en el conjunto de las universidades nacionales sino el cuarto. Y así podríamos mostrar en los hechos que tenemos los mismos problemas, o mayores, que el resto del sistema.”

Además el MECyT subejecutó el presupuesto de la UBA durante los años 2001 y 2002 en una cifra que supera los \$24.000.000.-, tal como surge de la citada nota de la CGN, que se suma a la prolongadamente insuficiente asignación de créditos a una Universidad del porte de la de Buenos Aires y a una nueva y reciente subejecución de los créditos asignados a ésta por parte de ese Ministerio.

Esta situación produjo durante el año 2005 un creciente ahogo financiero que se sumó al progresivo detrimento del patrimonio de la UBA, al verse obligada a utilizar sus recursos propios para poder atender gastos de funcionamiento, toda vez que como ya fuera dicho el grueso de los créditos que le fueron asignados ejercicio tras ejercicio sólo eran suficientes para atender sus gastos en personal.

Con el objeto de ilustrar la evolución de esta situación, en el Gráfico 1 se muestra la evolución desde el mes de abril de 2002 de los ingresos totales a la Administración Central (que incluyen los fondos destinados a atender por Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional- el pago de haberes de toda la Universidad), los gastos totales de la misma (que incluyen los pedidos de fondos de esa misma fuente de financiamiento por parte de las dependencias de la Universidad) y la disponibilidad financiera mes a mes.

Puede observarse que los gastos superan los ingresos, y que progresivamente se ha ido evolucionando hacia una progresiva falta de liquidez, dado que no puede hablarse de desfinanciamiento cuando existe –como ya se dijo- una acreencia para con el MECyT del orden de los \$24.000.000 por la ya citada subejecución de los

presupuestos 2001-2002, con más otra del orden de los \$12.000.000 que se tratará posteriormente.

El Gráfico 2 repite esa información, pero discriminando los ingresos por Fuente de Financiamiento, debiendo tenerse en cuenta que se está planteando la evolución de los recursos de la Universidad cuya administración ha sido puesta a cargo del Rectorado, por lo que los Recursos Propios que allí aparecen son sólo aquellos de la Universidad cuya administración le ha sido confiada. En todos los gráficos se mantuvo, como referencia, el resultado mensual, expresado para el primer período mensual como saldo inicial en banco más los ingresos del mes menos los gastos, y en los meses posteriores, el resultado del mes anterior más los ingresos y menos los gastos del mes correspondiente.

Se observa un marcado empeoramiento de las disponibilidades a partir del segundo trimestre del año 2004, que se muestra ampliado en el Gráfico 3.

Apuntando a las causas de esta situación, en el Gráfico 4 observamos que, ateniéndonos solamente a lo ingresado por Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional, y a los gastos en personal atendidos por esa fuente, se producen dos momentos de fuerte desfasaje: el primero, en junio de 2004, por efecto del mecanismo adoptado para el pago de paritarias generales, que hizo que la UBA debiera atender esas erogaciones con recursos propios hasta tanto el MECyT transfiriera los fondos necesarios para su pago, a lo que se sumó el impacto de la base de cálculo utilizada para proyectar el monto del crédito necesario para atender esa paritaria, que ya fue objeto de una consideración párrafos atrás.

El segundo se observa a partir del mes de noviembre de 2004 y prosigue en progresiva peoría desde entonces, debido al impacto de las paritarias generales docentes –con sus sucesivas liquidaciones retroactivas requeridas por la forma en que se pactó tal paritaria- y luego por la falta de remisión por parte del MECyT de las partidas necesarias para atender siquiera los gastos en personal, lo que hace que a fines del mes de abril de 2005 ya se haya acumulado una nueva acreencia de la UBA del orden de los \$12.000.000 con ese Ministerio.

Esta situación refleja además el proceso de recomposición de la masa salarial que presentó el personal de la UBA durante el período bajo análisis, en el que –a valores constantes de marzo de 2002- ha habido un incremento real de la masa promedio, además del nominal (por supuesto, mucho más marcado) tanto en los trabajadores docentes como en los no docentes.

En lo que hace a la masa nominal, y a título indicativo, en el mes de mayo de 2002 debía girarse mensualmente al banco adjudicatario del servicio de pago por bancos la suma de \$14.700.000 para hacer frente al pago de los salarios de bolsillo del personal, en tanto a abril de este año, esa suma asciende a los \$23.000.000, lo que obliga a mantener un nivel de liquidez acorde a ella, e impidiendo que los fondos se utilicen dándole otros destinos.

Y en lo que hace al salario a valores constantes, tomando como base marzo de 2002 corregidos por IPC – INDEC- la masa salarial promedio de los docentes y no docentes tuvo, respecto al año respectivo anterior, la siguiente variación:

VARIACIÓN DE LA MASA SALARIAL PROMEDIO RESPECTO AL AÑO ANTERIOR	2002	2003	2004	2005
DOCENTES	-	-22,98%	8,33%	23,77%
NO DOCENTES	-	-21,25%	7,93%	20,34%

Pese a esto, el personal de la Universidad de Buenos Aires tiene el triste privilegio de tener uno de los niveles salariales más bajos del sector Público.

Toda la situación descripta hace que la posibilidad de utilizar como fuente financiera los aportes del Tesoro Nacional para atender cualquier otro tipo de gasto que no se el pago de haberes (y esto tan sólo parcialmente, al menos a la fecha) resulte de hecho absolutamente ilusoria.

Como ejemplo, en el gráfico 5 puede verse la evolución de los ingresos de esa fuente que pueden destinarse a otros gastos, versus los montos erogados por tal concepto; nótese además que esta situación ha producido que la tendencia que signa este tipo de gastos tenga pendiente claramente negativa, actuando esta situación presupuestaria como fuerte restricción al funcionamiento de esa universidad, que ve reducida su posibilidad de brindar a su personal lo que requiere para desarrollar sus tareas como tal sólo lo que resulte del neto producido por los ingresos que tenga en concepto de recursos propios.

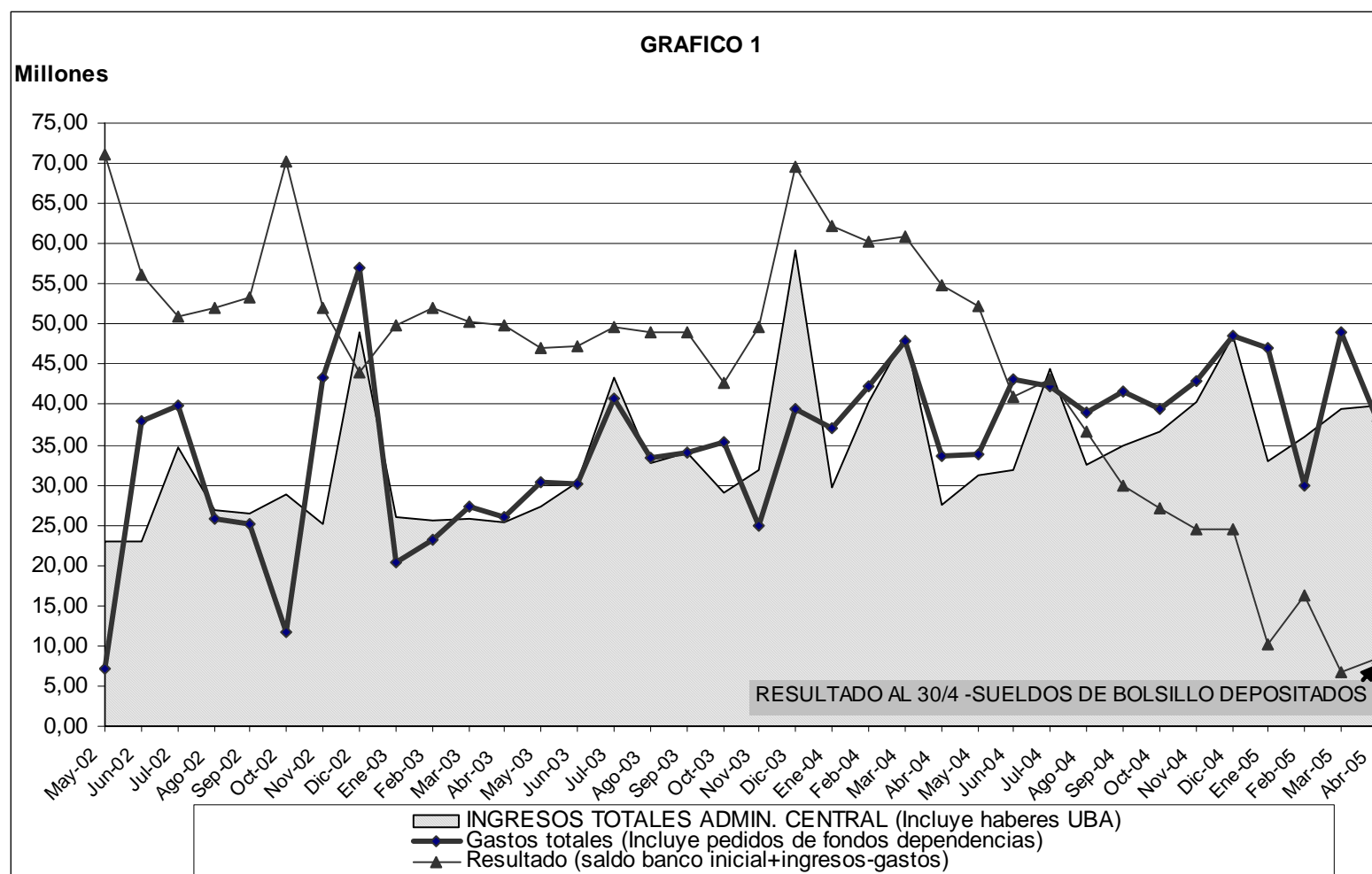
Y esta situación se da a pesar del compromiso asumido formalmente por el Secretario de Políticas Universitarias de obtener, por la vía correspondiente, la reprogramación de la cuota del MECyT de manera de permitir transferir a la UBA mensualmente la doceava parte de su presupuesto.

Es más, al mes de mayo de 2005, ese Ministerio ni siquiera estaba girando la alícuota que habitualmente transfiere a la UBA sobre la base de todo el presupuesto que hasta esa fecha le había sido asignado por las normas vigentes.



**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

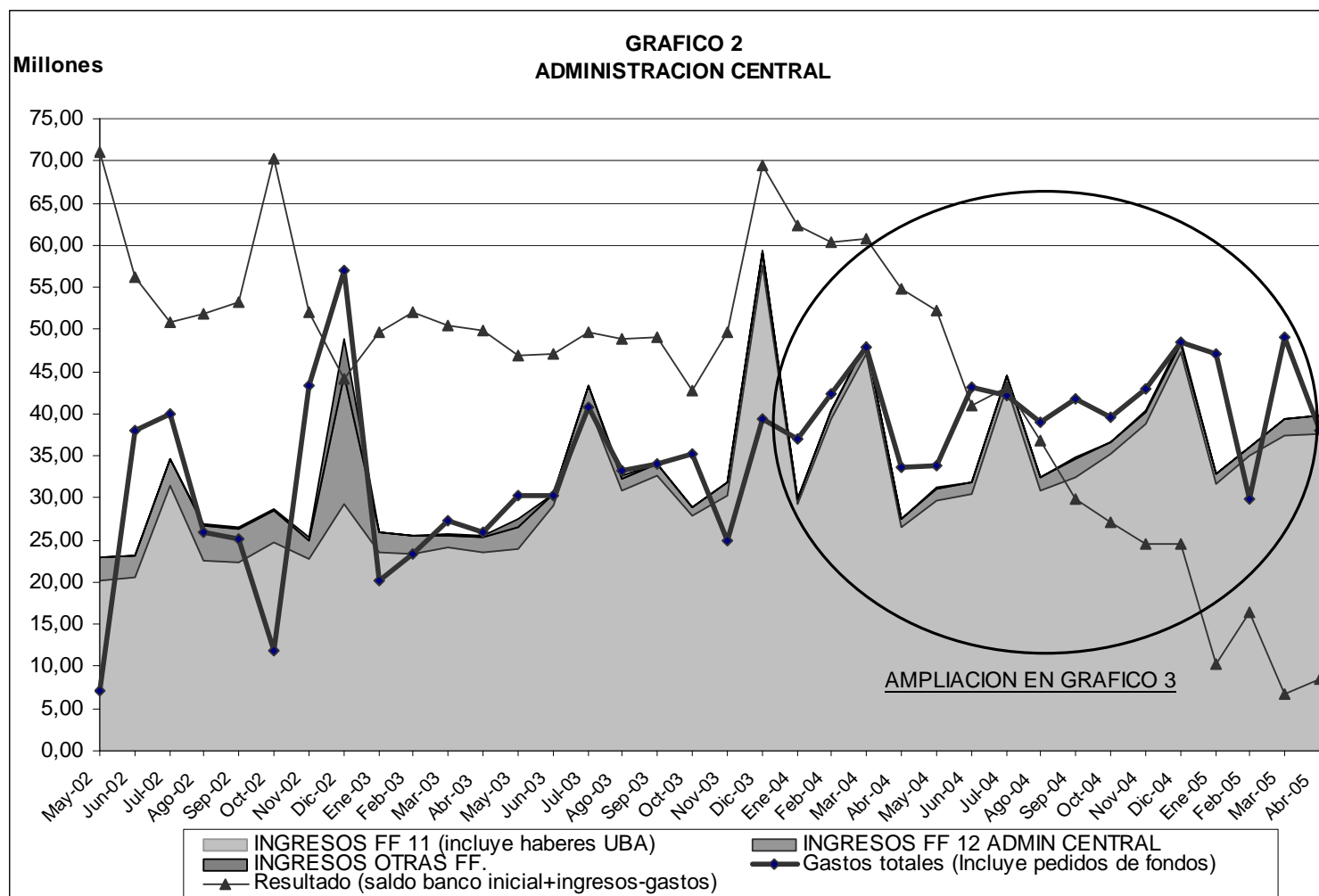
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS





**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

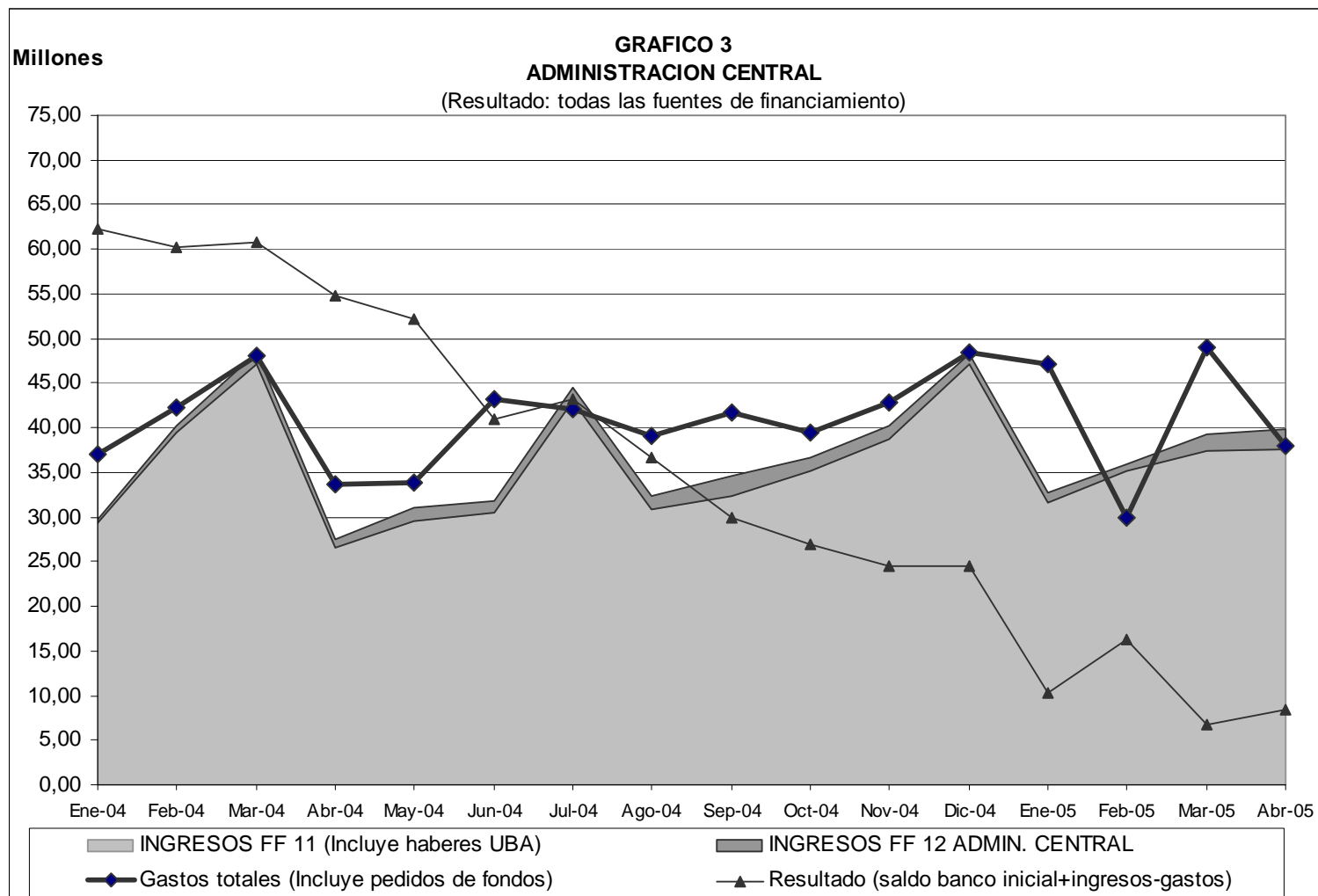
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS





**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

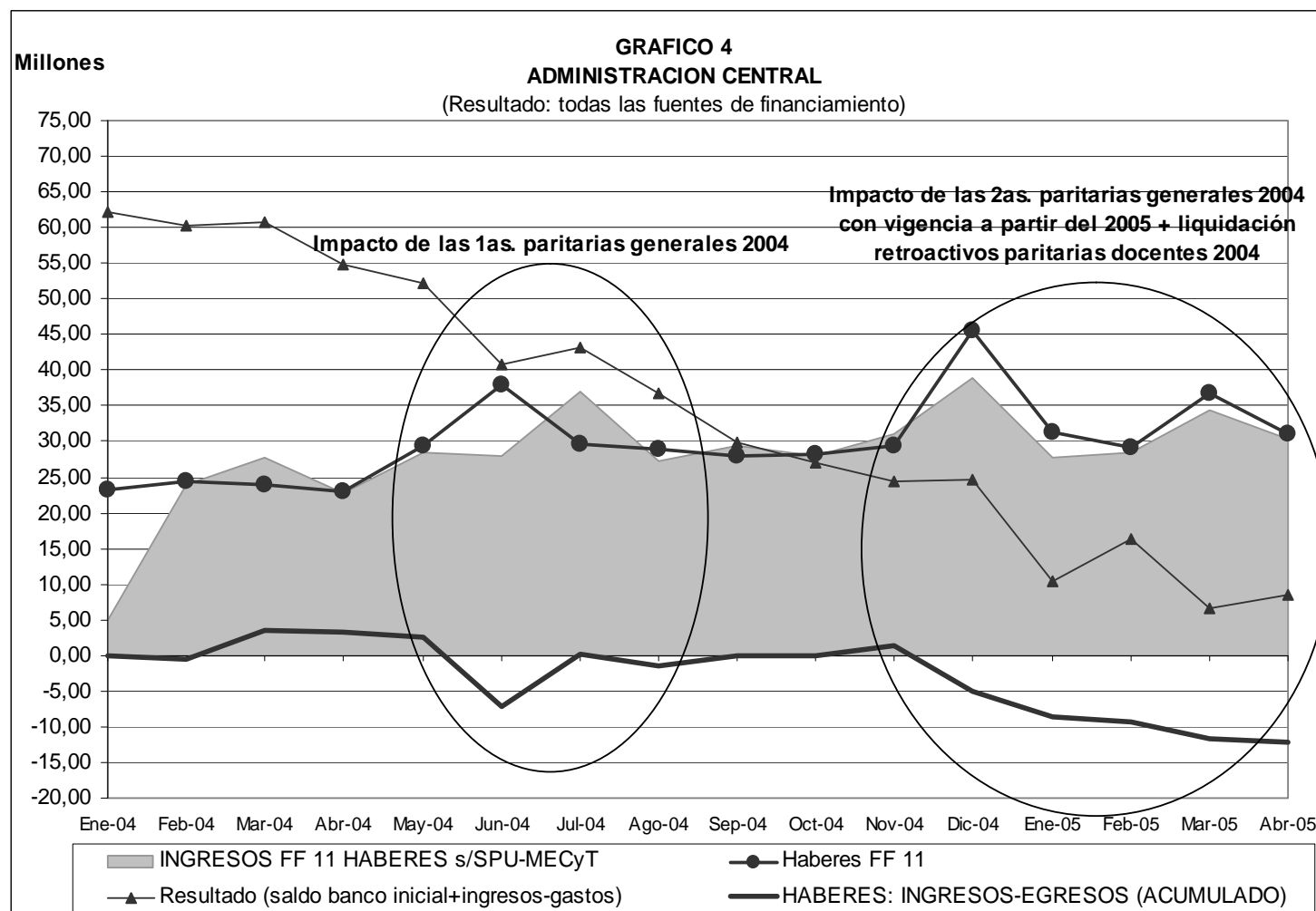
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS





**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

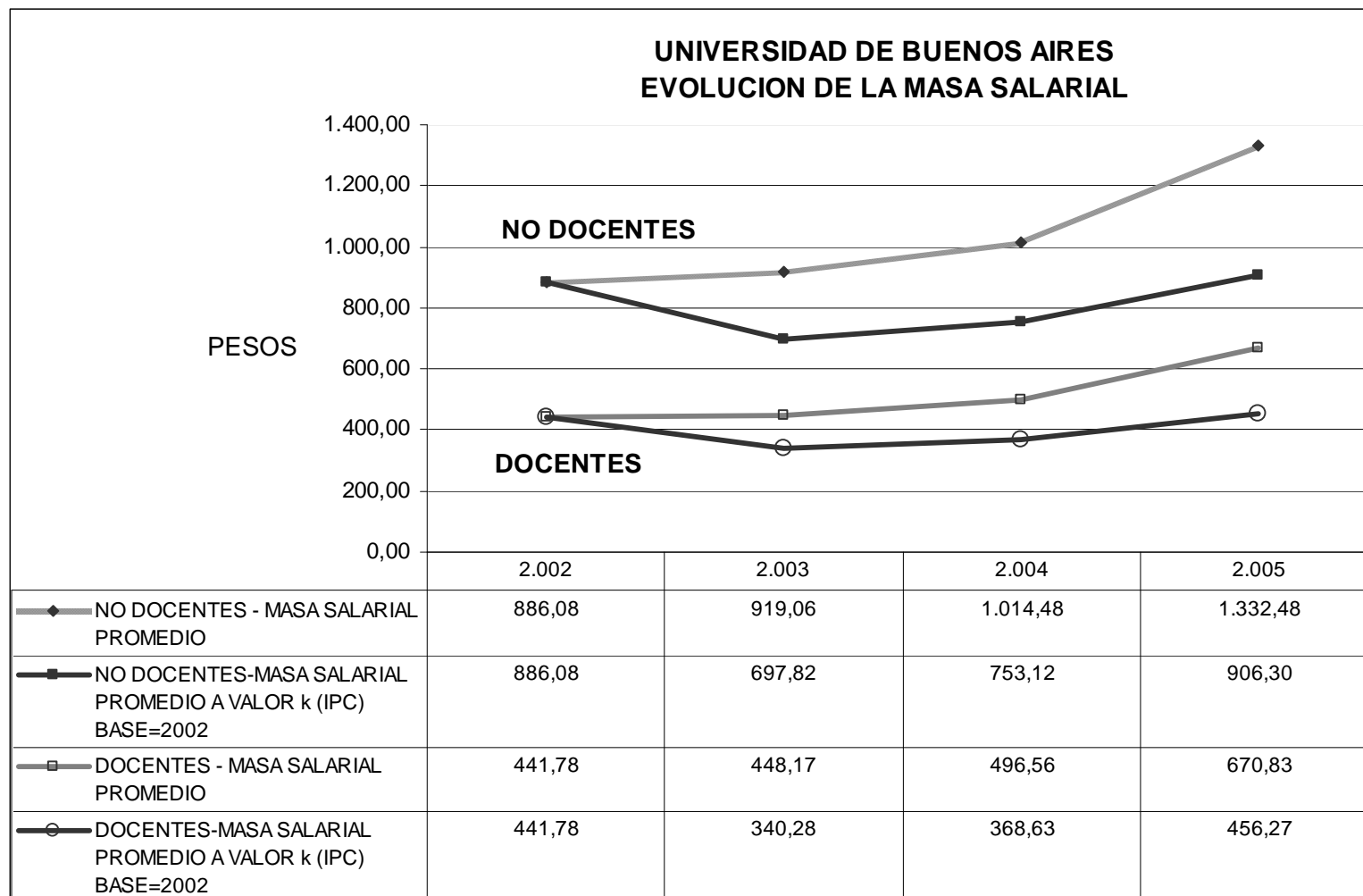
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS





**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

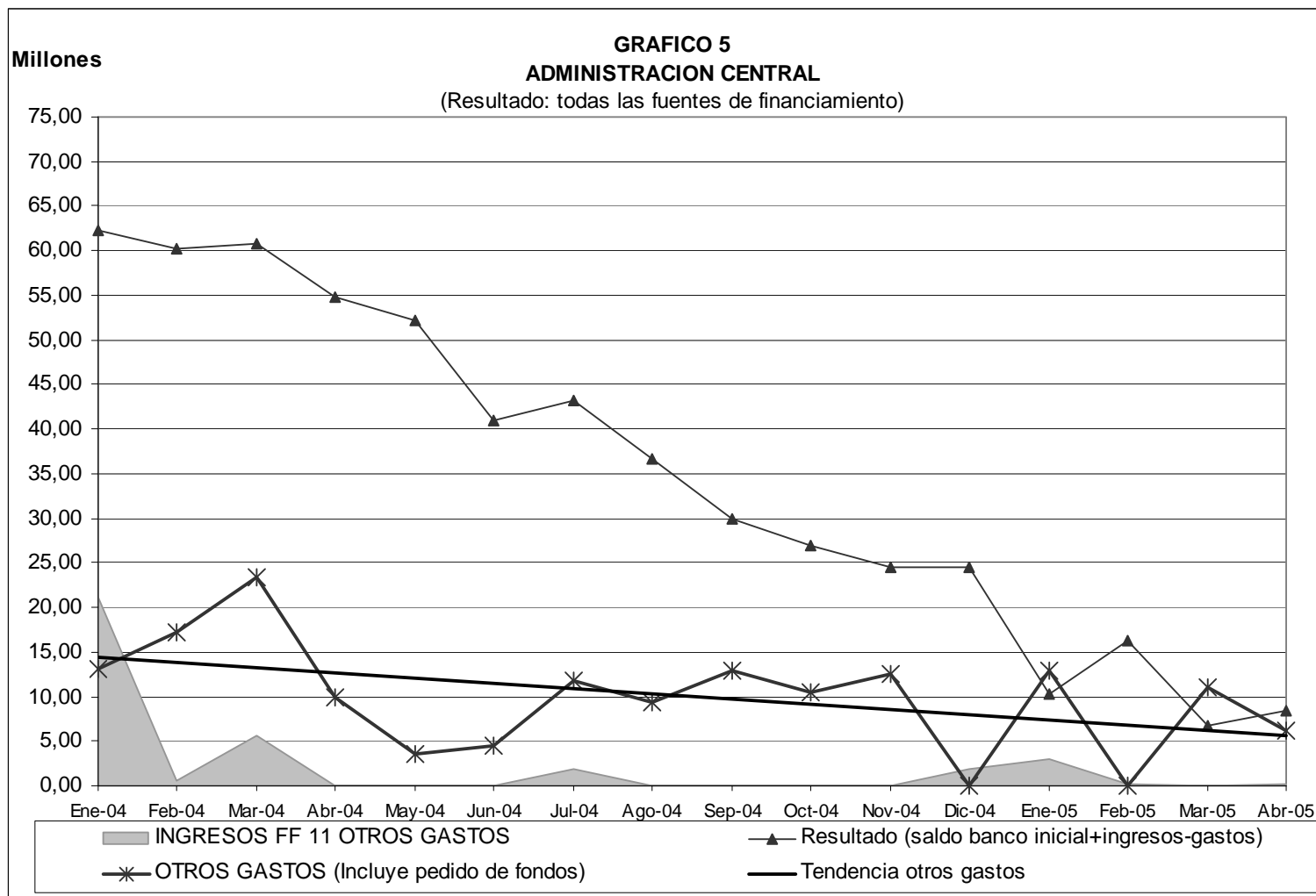
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS





**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



En síntesis, los recursos propios de la UBA ingresados a la Administración Central tienen durante el período en consideración (2002 – mayo de 2005) una restricción estructural determinada por los servicios que a título oneroso puede brindar el Rectorado y sus dependencias dentro de los objetivos que fija el Estatuto Universitario, a los que debe agregarse –como hecho excepcional- el ingreso del producido por la pesificación de los depósitos de un juicio con la AFIP por la diferencia en el pago de contribuciones patronales producido en febrero de 2002 y las altísimas tasas de interés sobre las colocaciones financieras que se dieron durante ese mismo año, sobre todo teniendo en cuenta que la Administración Central de la Universidad siempre mantuvo como criterio mantener la fluidez necesaria como para poder afrontar con sus propios recursos el pago de salarios de bolsillo antes que los fondos le fueran transferidos por el MECyT.

Esto implicaba tener como base una masa mínima disponible para colocaciones financieras del orden de los 30 millones de pesos mensuales, disponibilidad que podía llegar en ciertos períodos al doble de esa cifra, a tasas anuales de interés que en ese año superaron el 80%.

Esos ingresos excepcionales fueron utilizados durante ese período para atender erogaciones que no generasen obligaciones permanentes, como por ejemplo la atención de los pedidos de fondos de las dependencias ante la subjecución presupuestaria del MECyT durante los años 2001 y 2002 o el pago de haberes en 2004 y 2005 ante la remisión de fondos por parte de ese Ministerio por montos inferiores a la masa salarial de la UBA resultado de la aplicación de acuerdos paritarios generales en los que no tuvo participación ninguna de las instancias decisorias de la Universidad, utilizarlos como anticipos financieros contra acreencias ciertas, como es el caso del Hospital de Clínicas; atender moratorias por falta de pago de tasas; abonar los intereses y punitivos originados por su falta de pago entre los años 2001 y 2002; destinarlos a incrementar la cantidad de subsidios que otorga la Universidad durante períodos predeterminados, como es el caso de la programación científica y tecnológica, o las becas estudiantiles; la compra del inmueble destinado, entre otros fines, a constituirse en la sede de la Facultad de Ciencias Sociales; la refacción de edificios o su mantenimiento correctivo indispensables para resguardar la seguridad de las personas o la integridad del patrimonio de la Universidad, la renovación del obsoleto parque informático, la adquisición de colecciones para el SISBI, etc.

En la secuencia de las erogaciones citadas correspondientes al período 2002-2005 pueden distinguirse tres etapas: una inicial (2002-2003), en la que se utilizó para suplir las citadas falencias del Ministerio; una intermedia, en la que se ejecutó en tiempo y forma el presupuesto del MECyT destinado a las transferencias a las Universidades Nacionales, con lo que en la que esos fondos fueron el sustento de una política activa del Rectorado y el Consejo Superior mediante la cual se tomaron distintas medidas, en el marco de un discurso oficial que anunciaba un marcado incremento del gasto del sector público en incrementos de presupuesto destinado a incrementar la cantidad y dedicación de la planta docente universitaria (discurso que nunca se reflejó en los hechos), generando las consiguientes expectativas al plantear horizontes de planeamiento.

A modo de ejemplo, y citando nuevamente las palabras del Rector de la UBA en su alocución del 14 de diciembre de 2004, *“Uno de los rasgos distintivos de nuestra universidad es el énfasis que siempre ha puesto en la investigación científica....”*

“En este periodo hemos logrado incrementar los fondos destinados al mantenimiento de la actividad científica, tanto en lo que respecta a los proyectos como al otorgamiento de becas, que pasaron de poco más de 8 millones de pesos en 2002 y 2003 a 14 millones en 2004. Esto se ha logrado gracias a la cooperación de numerosos científicos de esta y otras universidades que generosamente han dedicado su tiempo a evaluar los más de 1.500 proyectos presentados.”

“Una de nuestras mayores preocupaciones ha sido la de incrementar el número de becas de ayuda económica para nuestros estudiantes. El Consejo Superior aprobó el Programa de Becas Sarmiento que, mediante ahorros realizados en los gastos en personal del rectorado, nos permitió incrementar las becas de 400 a 1400 en 2003 y a 2400 en 2004. Es una pequeña contribución en una universidad de más de 300.000 estudiantes pero constituye un símbolo de nuestro interés por conservar en la institución a los alumnos capaces que enfrentan dificultades económicas.”

Por último, una tercer etapa donde nuevamente la Administración Central de la Universidad debió salir a cubrir falencias en la remisión de fondos por parte del MECyT, hasta el punto de haber éste acumulado un deuda para con la Universidad del orden de los \$12.000.000 sólo en el primer cuatrimestre de 2005.

Como colofón y a modo de ejemplo de lo expresado, incluimos dos escritos, uno de la Secretaría de Políticas Universitarias del MECyT y otro del Rector de la UBA.

El primero, referente al financiamiento universitario durante el período 2002-2003, fue elaborado por Adriana Broto (Coordinadora General Económica Financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias.) y Javier Macchi (Asesor de la Secretaría de Políticas Universitarias), y reza:

“Antecedentes

Durante los últimos años se han producido importantes cambios en la asignación, distribución y uso de los recursos destinados a las universidades nacionales anualmente por las Leyes de Presupuesto.

La Ley de Presupuesto del ejercicio 1992 marca un punto de inflexión en el modo en que el Estado financia a las Universidades Nacionales, al dejarse de lado la distribución del presupuesto por objeto del gasto y aprobarse por primera vez una transferencia global sin afectación específica (block grant).

A partir de ese año se inicia, además, una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autonomía y autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto. Dicha política se concretó a través del dictado de tres resoluciones ministeriales sobre el régimen administrativo-financiero de las Universidades (años 1992/93/94) y de la Ley de Educación Superior Nro. 24.521.

Estos cambios fueron acompañados de nuevas acciones dirigidas a revertir los mecanismos históricos de distribución del presupuesto universitario, en los que primaba una negociación independiente con cada universidad.

Desde 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional comienzan a trabajar en el diseño de un modelo objetivo de asignación de recursos.

Se inicia un nuevo sistema de asignación de recursos, que distribuye fondos, de manera muy marginal, a las universidades nacionales en diferentes líneas de financiamiento. Por un lado, se asignaron recursos para el desarrollo de la enseñanza mediante la aplicación de un modelo objetivo que determina las diferencias observadas en los presupuestos de funcionamiento de las universidades y por el otro,

se otorgaron fondos con destinos específicos para financiar proyectos de desarrollo institucional.

A partir de esta nueva política de asignación de recursos se ponen en marcha diferentes programas que otorgaron fondos incrementales a las universidades nacionales, en distintos años. Algunos de ellos perduraron hasta la actualidad y otros fueron implementados para un año determinado. Entre los Programas podemos citar, los fondos para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEQ); de Financiamiento de Inversiones en Infraestructura (PROIN); de Crecimiento Institucional (PROCRE); de Mejoramiento de la Calidad (PROCAL), destinado a proyectos de mejoramiento institucional; de Asistencia Especial (PROAE), con el fin de atender situaciones particulares de las instituciones universitarias que requiriesen financiamiento; de Capacitación para el Personal No Docente (PROCAP); de Articulación del Sistema de Educación Superior; de Desarrollo del Sistema de Información Universitaria (SIU); de Mejoramiento para las Facultades de Medicina (fondos distribuidos en función de los proyectos presentados por las respectivas instituciones, destinados a cumplir con las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria); de Financiamiento de Proyectos Especiales (fondos destinados al desarrollo de políticas institucionales que atiendan al mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales).

Presupuesto 2002 – Modo de distribución entre las universidades nacionales

La Ley de Presupuesto del año 2001, dispuso que el Poder Ejecutivo Nacional adoptara criterios objetivos para la distribución de los recursos destinados a las universidades nacionales para el ejercicio 2002 .

Los cambios introducidos en el modo de distribución de los recursos aplicados en el año 2002, fueron acordados con el Congreso de la Nación.

Así quedó manifestado en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto del 2002 que asignó recursos a las universidades a través de diferentes programas cuyos créditos debían ser distribuidos por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, facultado también para establecer los conceptos que componen los mismos y los requisitos destinados a mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad de las asignaciones de recursos.

En función de los lineamientos fijados, el Presupuesto 2002 estuvo conformado por dos bloques:

- El primer bloque, que representaba el 93% del presupuesto total, correspondía al crédito distribuido para cada universidad nacional, destinado a financiar los gastos de funcionamiento. Para su distribución se continuó con el porcentaje histórico que tenía cada universidad.
- El segundo bloque, que representaba el 7% del presupuesto total, comprendía los créditos a distribuir por la Secretaría de Políticas Universitarias.

Como puede apreciarse, los créditos asignados a las universidades en función de porcentajes históricos siguen siendo preponderantes respecto de los asignados bajo otros mecanismos.

La asignación de los créditos a distribuir fue implementado por el Programa de Asignación de Recursos y otros Programas existentes en ejercicios anteriores.

El Programa de Asignación de Recursos los otorgó a las universidades nacionales por primera vez en el ejercicio 2002, para financiar las siguientes acciones:

- Modelo Objetivo para Compensar Gastos de Funcionamiento

Se asignó a las universidades nacionales la suma de \$ 23.755.000.- para financiar los gastos de funcionamiento. Se tendió a equiparar las diferencias entre los presupuestos normativos, calculados por el modelo y el presupuesto observado.

La metodología aplicada tiene sus bases en los aportes que, desde el año 1994, realizaron las universidades nacionales en distintos ámbitos, particularmente en el

Consejo Interuniversitario Nacional y en el hoy Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, así como en la experiencia internacional en la materia.

Se calculó el presupuesto necesario para cada Universidad a fin de atender, en condiciones ideales de calidad y eficiencia, sus actividades académicocientíficas en marcha. Este presupuesto normativo permite detectar las brechas existentes entre la situación presupuestaria ideal y la vigente en cada Universidad. A partir de este análisis de situación, se han efectuado las asignaciones presupuestarias orientadas a satisfacer el objetivo estipulado.

En este sentido, la Secretaría de Políticas Universitarias optó por asignar los recursos entre aquellas Universidades Nacionales que poseían un presupuesto real menor a su presupuesto normativo. Esta asignación fue realizada en forma proporcional a las diferencias negativas detectadas, con un tope de cuatro millones por Universidad." (el subrayado es nuestro). "Además se estableció que dichos recursos no debían ser utilizados para financiar gastos en personal, cuando la universidad tenía un nivel de ejecución en dicho rubro superior al 85% de su presupuesto."

- **Proyectos Especiales**

Se otorgó un monto de \$ 2.225.735 para financiar proyectos elaborados por las universidades nacionales, dirigidos al desarrollo de políticas institucionales para el mejoramiento de la gestión de las universidades nacionales

Universidades Nuevas

No fueron incluidas en el Modelo de asignación (punto 1) las Universidades Nacionales de General Sarmiento, General San Martín, Patagonia Austral, Villa María, Tres de Febrero y Lanús y el Instituto Universitario Nacional del Arte, por ser universidades de reciente creación que poseen características diferentes del resto de las instituciones y deben ser tratadas en forma independiente.

Por ello, se asignó la suma de \$ 3.000.000 para continuar financiando el Programa de Apoyo al Desarrollo de las Universidades Nuevas (PROUN), el que es ejecutado a través de la celebración de Convenios Programa entre la Secretaría de Políticas Universitarias y las Universidades Nacionales involucradas." (idem)

- **"Programa de Mejoramiento para las Facultades de Medicina**

Se distribuyó entre algunas universidades nacionales la suma de \$847.000 para financiar proyectos basados en las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (C.O.N.E.A.U.) en las evaluaciones efectuadas a las Facultades de Medicina.

- **Reforma para Ciencia y Técnica**

Fue asignado el crédito de \$1.078.000 entre las universidades nacionales en función de la participación porcentual de los docentes investigadores, con categorías 1 y 2, reconocidos por el Programa de Incentivos -Decreto N° 2427/93- que dependen de cada una de ellas en el total nacional.

Además se continuó financiando Programas ya existentes en ejercicios anteriores, tales como: 1) de Reforma y Reestructuración Laboral y Programa de Capacitación No Docente (PROCAP) –destinado a cumplir con los compromisos asumidos por el Acuerdo Paritario celebrado entre las universidades nacionales y el sector no docente, aprobado por el Decreto N° 1157/98, 2) Programa de Reforma de la Educación Superior -financiado con fondos provenientes del Préstamo PRES-BIRF N° 3921-AR, cuya fecha de finalización será el 30 de junio de 2003. Se destinaron recursos para financiar los proyectos que se encuentran actualmente en ejecución. (FOMECA, SIU, etc), 3) de Incentivos a los Docentes Investigadores Decreto N° 2427/93 –destinado a promocionar las tareas de investigación en el ámbito académico, fomentando una mayor dedicación a la actividad universitaria, así como la creación de grupos de investigación.

El desafío de continuar con los nuevos sistemas de asignación

En el año 2003 los recursos incrementales asignados al Programa de Asignación de

Recursos fueron distribuidos por la Secretaría de Políticas Universitarias continuando con la nueva política iniciada en el año 2002.

Esos recursos se asignaron a través de un mecanismo que combinó 1) La utilización de un modelo basado en criterios objetivos, que permite ir corrigiendo desequilibrios históricos en la asignación de los presupuestos, condicionando su uso al desarrollo de actividades específicas que se acuerden en un contrato entre las Universidades y la Secretaría; 2) Una asignación específica destinada a financiar Proyectos de Desarrollo.

Estos procesos de cambio requieren del consenso de todos los actores, es por ello, que la cuestión del Financiamiento Universitario ha formado parte de la agenda de las distintas gestiones de gobierno en los últimos años.

La importancia de este tema ha sido demostrada en la participación e intervenciones realizadas por los representantes de las universidades en los distintos encuentros - Seminario, Talleres, etc.- que se realizaron.

Durante el año 2002 se organizó conjuntamente con la Cátedra UNESCO en Gestión de la Educación Superior de la Universidad Nacional de Quilmes un Seminario Taller Internacional sobre “Políticas Públicas de Asignación Presupuestaria”.

El objetivo de dicho encuentro fue ofrecer un espacio académico de reflexión y debate de las diferentes propuestas para la asignación de recursos públicos a las universidades nacionales. En dicho seminario, esta Secretaría presentó un documento referido a mecanismos de asignación de recursos que sirviera de marco conceptual para la discusión.

Las conclusiones del encuentro hicieron manifiesto un cambio actitud por parte de las instituciones universitarias en el tratamiento de estos temas. De ellas surge un consenso generalizado respecto de no volver a la aplicación de criterios históricos en la distribución de los presupuestos universitarios, que solo refuerzan las inequidades existentes.

Se han producido importantes avances en estos dos últimos años, por eso es necesario no retroceder y continuar trabajando en el desarrollo de estos nuevos sistemas de asignación de recursos a las universidades nacionales, los cuales permiten por un lado, garantizar el funcionamiento básico de las instituciones y por el otro, el diseño y puesta en marcha programas de desarrollo institucional acordes a las misiones y funciones de cada una de las universidades nacionales.

Dentro de las posibilidades de financiamiento, debe tenderse hacia una política basada en relaciones contractuales entre las instituciones universitarias y el Estado en el marco de un plan estratégico, pero deben priorizarse los financiamientos mínimos que garanticen el funcionamiento de las universidades.”

El segundo es una nota dirigida por el Rector de la UBA al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación el 25 de noviembre de 2002 con motivo del tratamiento del Presupuesto 2003, que plantea:

“La disminución progresiva a la que se ha sometido el presupuesto del sistema universitario nacional para el conjunto de Universidades a las que la población de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense recurre en busca de formación de grado, muestra una merma de \$6.987.071.90, partiendo de los \$415.899.272,97 asignados en el ejercicio 2001 hasta llegar a los \$408.827.155 proyectados para el ejercicio 2003². Ahora bien, esta reducción presupuestaria, que se da en un contexto de demanda creciente de las actividades docentes por parte de la población de este conglomerado urbano que hace que los alumnos de grado de la UBA hayan ascendido

² Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (http://www.ses.me.gov.ar/Informacion_Presupuestaria/informacion_presupuestaria.html), con procesamiento propio

de 221.000 en el año 2000 a 311.000 en 2002, se haga precisa y casi exclusivamente a costa de la Universidad de Buenos Aires, que ya vio reducido su presupuesto del ejercicio en curso respecto al del ejercicio 2001 en \$6.245.989.

En este efecto perjudicial se vio implicado el dictado de la Resolución MECyT N° 104 del 16 de abril de 2002, por la que, habiéndose reducido el presupuesto universitario general en \$33.140.735, se asignó gran parte de esa reducción (\$23.755.000) - transformada ahora en un recurso adicional- mediante un "Modelo Objetivo de Asignación de Recursos". Con este "Modelo Objetivo" se asignaron recursos a la mayor parte de las Universidades Nacionales - no fueron incluidas dentro del citado Modelo las Universidades Nacionales de General Sarmiento, General San Martín, Patagonia Austral, Villa María, Tres de Febrero y Lanús y el Instituto Universitario Nacional del Arte, por ser universidades de reciente creación que poseían características diferentes al resto de las instituciones y debían ser tratadas en forma independiente, asignándosele fondos mediante un Programa especialmente creado para ellas -, pero aplicando un tope (político, no técnico, dado que no se cita en dicha Resolución fundamento alguno para justificarlo) de \$4.000.000, lo que hizo que el Modelo Objetivo de Asignación de Recursos adicionales resultara aplicable para las restantes universidades nacionales, salvo dos: Córdoba y Buenos Aires, quedando todas las demás muy lejos de ese límite. O sea, se fija un tope superior y se restringe el denominador. Esto significó para la UBA ni más ni menos que una pérdida en recursos de \$2.000.000, si nos atenemos a la aplicación del Modelo que hizo la misma Secretaría para explicarlo ante los Decanos y el Rector de la UBA.

Salta a la vista que esta aplicación muy parcial de un modelo significó para la UBA la pérdida de la tercera parte de los recursos que, aplicando este modelo, le hubiesen técnicamente correspondido. Lo grave es que se insista en seguir una metodología similar para el ejercicio 2003, esta vez por un monto total de \$56.660.652, de los cuales \$55.813.652 corresponden a la finalidad Educación y Cultura, instancia en la que, de repetirse la mecánica de este ejercicio, nuevamente la aplicación de una metodología con la que la UBA discrepa por no contemplar entre otras cosas fenómenos de escala, se combinará con alguna limitación de índole no técnica de los resultados que aquella arroje, convirtiendo todo este ejercicio en una mera expresión de discrecionalidad disfrazada de tecnicismo.

En lo que hace al presupuesto asignado a Ciencia y Técnica, la Universidad de Buenos Aires, que en los ejercicios 2001, y 2002 recibió el 16,23% del presupuesto total destinado a esa finalidad en las Universidades Nacionales - y que para el 2003 recibirá lo mismo, en caso de mantenerse el proyecto elevado al Congreso - tiene el 20,4% de los investigadores universitarios del sistema universitario nacional (sin contar los del CONICET financiados por la UBA) y el 13,2% de los del Sistema Científico Nacional, cifras que guardarían alguna relación con el porcentaje de presupuesto asignado, de no ser porque la medición de la producción científica indica que la UBA representa el 50% de la producción de dicho sistema registrado en el Science Citation Index; el 47% de la registrada en el Social Science Citation Index y el 34% de la registrada en el Arts & Humanities Citation Index, por tomar como indicador razonable las publicaciones con referato.

En lo que hace a la ejecución presupuestaria, si se toman las transferencias realizadas por la SPU durante 2002³ con el objeto de que las distintas Universidades Nacionales puedan atender sus los gastos - excluyendo los gastos en personal - al 30/09/02, y construimos una escala que ordenara la relación entre el porcentaje recibido por cada

³: Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – Transferencias realizadas a Universidades Nacionales al 30/09/2002. (http://www.ses.me.gov.ar/Informacion_Presupuestaria/informacion_presupuestaria.html), con procesamiento propio

Universidad por ese concepto contra el porcentaje de todas las transferencias a todas las Universidades para atender esos gastos los gastos, utilizando a ese valor como el punto 0 de la escala, sería razonable suponer que todas las Universidades deberían verse agrupadas alrededor de esa línea de base 0 por haber recibido una misma proporción de esos fondos, o en caso de presentarse alguna desviación, ésta estaría relacionada con algún parámetro objetivo (v.g., el tamaño de la Universidad, la cantidad de alumnos, su presupuesto total).

Sin embargo, lo que observamos es lo que se detalla en la Tabla I, en la que vemos el detalle de la proporción de la distribución entre las universidades Nacionales de los fondos destinados a la atención de otros gastos sobre el total transferido a cada universidad, los que, lejos de concentrarse alrededor del promedio (7.19%), tienen una amplia dispersión, lo que indica que no existe un prorrateo de las transferencias.

En efecto, vemos que, con excepción de la Universidad Tecnológica, la UBA presenta el menor porcentaje (5,55%), en tanto todas las universidades nacionales del conurbano, con excepción de la de Lomas de Zamora -que presenta un porcentual mayor que el de la UBA pero menor que el del promedio citado- han recibido transferencias por encima de éste.

En otras palabras, se favorece a las universidades del conurbano transfiriéndole proporcionalmente más fondos para gastos de funcionamiento que a la Universidad de Buenos Aires; esto es aún más grave cuando esta discrecionalidad se ejerce sin tener en cuenta parámetros objetivos, como los que intenta imponer esa misma Secretaría a la hora de asignar recursos presupuestarios, y llega a extremos tales que, en el mismo Gran Buenos Aires, la Universidad de Buenos Aires es la única a la que a la fecha se le adeudan gastos del ejercicio 2001, y que no ha recibido transferencia alguna destinada a afrontar gastos del ejercicio 2002, cosa que sí se ha hecho con las restantes Universidades que tienen su ámbito de acción en la misma zona y que actúan sobre la misma cohorte, excluyendo a la Universidad Tecnológica: Dichas transferencias también se han dado con Universidades Nacionales radicadas en otras regiones.

En efecto, sobre \$1.406.735 transferido a las Universidades Nacionales para atender Otros Gastos con cargo al presupuesto del ejercicio 2002, \$436.220 tuvieron como destinatarias las Universidades ubicadas en el Conurbano, sin excepción. Si la Universidad de Buenos Aires hubiera recibido igual tratamiento, a la fecha le hubieran debido transferir \$1.209.452,51.

Esto sólo puede tener una sola lectura: se está tratando de limitar las posibilidades financieras de la Universidad de Buenos Aires con el objeto de ahogarla en sus propios gastos de funcionamiento, transfiriendo sólo lo correspondiente a salarios y, en ínfima proporción, a obligaciones que nacen de acuerdos paritarios generales, en tanto a las demás Universidades de la región se les transfieren fondos destinados a atender gastos corrientes tales como bienes de consumo, de uso, servicios y transferencias.

Y todo esto en el marco de una ejecución presupuestaria por parte de la UBA del 99,97% de compromiso de su crédito atendido por Fuente de Financiamiento 11 - Tesoro Nacional, lo que impide a la UBA atender incluso los gastos corrientes que imprescindiblemente exige el cumplimiento de sus objetivos fundamentales establecidos en el Estatuto Universitario, violentando la voluntad de los legisladores oportunamente expresada al asignar dichos recursos a esta Universidad.

En este contexto, y habiendo tomado conocimiento de la propuesta que ha elevado el PEN como planilla anexa al artículo 22 del Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2003 para la distribución de créditos entre las Universidades Nacionales y la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, tenemos el agrado de remitir a Ud. una propuesta alternativa a dicha distribución, con el propósito de que ninguna casa de estudios vea afectado su normal funcionamiento.

Los créditos contemplados en la propuesta referida surgen de restituir a cada una de las Universidades Nacionales los recursos deducidos en el ejercicio 2002 y las disminuciones previstas para el ejercicio 2003.

Cabe mencionar que el incremento resultante (\$38.545.463.-) se compensa con una reducción equivalente en el programa Asignación de Recursos de la Secretaría de Políticas Universitarias, que pasaría de los \$56.660.652 propuesta por el PEN a un crédito de \$18.115.189.-

Se anexan una serie de tablas que fundamentan la distribución propuesta que se presenta como Tabla V:

- *La Tabla II presenta las diferencias, por Universidad, entre los Presupuestos de ley 2001 y 2002.*
- *La Tabla III presenta las diferencias entre el Proyecto del PEN 2003 y el crédito de origen 2002 (Presupuesto de Prórroga), discriminado por casa de estudios.*
- *En la Tabla IV se reflejan las diferencias existentes entre los presupuestos considerados, detallando la variación presupuestaria que esto significó para cada Universidad.*
- *En la Tabla V se expone la propuesta alternativa de asignación de fondos presentada por esta Universidad a que se refiere la presente, que contempla la restitución de los fondos deducidos a cada Universidad, manteniendo inalterado el total de los recursos asignados a la educación superior.*
- *En la Tabla VI se reflejan los créditos proyectados para los programas de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.*

Cabe destacar que la presente propuesta resulta consonante con la demanda de un mayor presupuesto para la Educación Superior que hiciera oportunamente el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y es en sus fundamentos esencialmente similar a la presentada a esa Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación por el Diputado Aldo H. Ostropolsky con fecha 6 de noviembre de 2002.

TABLA I
PRESUPUESTO AÑO 2002
EJECUCION DE LAS TRANSFERENCIAS A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES
AL 30 - 09 - 2002 FUENTE 11-TESORO NACIONAL

UNIVERSIDADES NACIONALES	CREDITOS (1)	TRANSF. OTROS GASTOS	TRANSF. TOTAL S.E.S. (2)	% otros gastos pagados/total transferido SES
BUENOS AIRES	303.601.234	11.423.240	205.954.001	5,55%
CATAMARCA	21.775.522	855.462	14.694.925	5,82%
CENTRO	27.524.399	1.324.975	19.032.591	6,96%
COMAHUE	43.920.945	2.859.578	29.496.846	9,69%
CORDOBA	128.177.226	7.657.756	86.894.883	8,81%
CUYO	77.258.056	3.762.963	51.904.889	7,25%
ENTRE RIOS	23.577.159	913.330	15.757.193	5,80%
FORMOSA	10.467.458	446.509	6.872.538	6,50%
GENERAL SAN MARTIN	14.020.373	828.365	9.124.185	9,08%
GENERAL SARMIENTO	11.087.549	869.158	7.308.753	11,89%
JUJUY	16.938.004	885.961	11.375.362	7,79%
LA MATANZA	27.361.434	1.957.936	17.972.905	10,89%
LA PAMPA	19.914.220	801.065	13.409.230	5,97%
LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO	33.093.763	1.338.499	21.552.305	6,21%
LA PLATA	105.738.827	5.401.029	72.529.053	7,45%
LA RIOJA	14.321.812	776.005	9.486.194	8,18%
LITORAL	44.943.180	1.798.178	30.579.248	5,88%
LOMAS DE ZAMORA	31.428.737	1.399.839	20.617.219	6,79%
LUJAN	22.268.728	1.041.011	14.832.933	7,02%
MAR DEL PLATA	43.525.878	1.848.987	29.930.634	6,18%
MISIONES	30.683.715	1.826.369	20.407.808	8,95%
NORDESTE	52.368.345	3.114.234	34.776.874	8,95%
QUILMES	16.446.409	936.220	10.967.418	8,54%
RIO CUARTO	37.453.220	2.466.739	26.207.307	9,41%
ROSARIO	92.231.604	4.311.675	62.428.165	6,91%
SALTA	31.688.550	2.160.030	21.623.044	9,99%
SAN JUAN	63.221.893	2.907.488	42.718.417	6,81%
SAN LUIS	37.490.782	1.824.916	25.722.277	7,09%
SANTIAGO DEL ESTERO	17.592.978	946.074	11.887.815	7,96%
SUR	37.632.176	2.055.323	25.985.383	7,91%
TECNOLOGICA	105.750.901	3.377.251	69.171.325	4,88%
TUCUMAN	99.322.801	4.553.095	67.535.775	6,74%
LA PATAGONIA AUSTRAL	15.022.121	1.071.945	10.378.829	10,33%
LANUS	6.700.708	546.171	4.331.601	12,61%
TRES DE FEBRERO	6.139.306	509.977	3.960.500	12,88%
VILLA MARIA	6.766.535	550.102	4.441.383	12,39%
INSTIT.UNIVERSITARIO DEL ARTE	13.492.812	692.687	8.636.473	8,02%
FUNDACION MIGUEL LILLO	3.643.640	182.119	2.335.616	7,80%
CENTRO UNIVERSIT. REG.JUNIN			796.000	
TOTAL GENERAL	1.694.593.000	82.222.261	1.143.637.897	7,19%

(1) Los créditos corresponden a la planilla anexa a la Ley n° 25.545, más el anexo II de la RM n° 104/02, el Anexo III de la RM n° 104/02, los créditos asignados para Proyectos Especiales, el PROUN 2002 y los créditos del Anexo I para La Rioja y Comahue.

(2) **Transferencia Total S.E.S.:** Indica el monto transferido por la Secretaría de Educación Superior

TABLA II
PRESUPUESTO A LA EDUCACION SUPERIOR
Años 2001/2002; por Universidad Nacional; en pesos corrientes

UNIVERSIDADES NACIONALES	Ppto. Ley 2001	Ppto. Ley 2002	Var. 2001/2002	
			\$	%
BUENOS AIRES	305.482.070	299.372.428	-6.109.642	-2,00%
CATAMARCA	22.147.761	21.704.805	-442.956	-2,00%
CENTRO	27.756.801	27.201.664	-555.137	-2,00%
COMAHUE	42.159.203	41.316.019	-843.184	-2,00%
CORDOBA	126.599.408	124.067.419	-2.531.989	-2,00%
CUYO	78.670.270	77.096.864	-1.573.406	-2,00%
ENTRE RIOS	23.955.383	23.476.275	-479.108	-2,00%
FORMOSA	10.575.538	10.364.027	-211.511	-2,00%
GENERAL SAN MARTIN	13.334.692	13.585.997	251.305	1,88%
GENERAL SARMIENTO	10.039.346	10.356.559	317.213	3,16%
JUJUY	16.917.118	16.578.775	-338.343	-2,00%
LA MATANZA	27.524.953	26.974.454	-550.499	-2,00%
LA PAMPA	20.271.639	19.866.206	-405.433	-2,00%
LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO	33.689.014	33.015.233	-673.781	-2,00%
LA PLATA	104.425.454	102.336.945	-2.088.509	-2,00%
LA RIOJA	14.109.159	13.826.975	-282.184	-2,00%
LITORAL	45.297.547	44.391.590	-905.957	-2,00%
LOMAS DE ZAMORA	31.695.243	31.061.338	-633.905	-2,00%
LUJAN	22.355.476	21.908.366	-447.110	-2,00%
MAR DEL PLATA	44.223.672	43.339.198	-884.474	-2,00%
MISIONES	30.742.286	30.127.440	-614.846	-2,00%
NORDESTE	51.053.799	50.032.723	-1.021.076	-2,00%
QUILMES	16.652.697	16.319.637	-333.054	-2,00%
RIO CUARTO	36.923.760	36.185.284	-738.476	-2,00%
ROSARIO	92.209.776	90.365.580	-1.844.196	-2,00%
SALTA	30.950.536	30.331.525	-619.011	-2,00%
SAN JUAN	64.475.116	63.185.613	-1.289.503	-2,00%
SAN LUIS	38.115.158	37.352.855	-762.303	-2,00%
SANTIAGO DEL ESTERO	17.492.412	17.142.563	-349.849	-2,00%
SUR	38.279.552	37.513.961	-765.591	-2,00%
TECNOLOGICA	107.350.578	105.203.566	-2.147.012	-2,00%
TUCUMAN	100.588.336	98.576.569	-2.011.767	-2,00%
LA PATAGONIA AUSTRAL	14.362.066	14.592.824	230.758	1,61%
LANUS	5.871.568	6.272.136	400.568	6,82%
TRES DE FEBRERO	5.298.709	5.710.734	412.025	7,78%
VILLA MARIA	5.937.997	6.337.237	399.240	6,72%
INSTIT.UNIVERSITARIO DEL ARTE	12.802.287	13.064.247	261.954	2,05%
FUNDACION MIGUEL LILLO	3.718.000	3.643.640	-74.360	-2,00%
SUBTOTAL	1.694.054.368	1.663.799.265	-30.255.103	-1,79%

TABLA III
PRESUPUESTO A LA EDUCACION SUPERIOR
Años 2002/Proy. 2003; por Universidad Nacional; en pesos corrientes

UNIVERSIDADES NACIONALES	Ppto. Ley 2002	PROY. 2003	Var. 2002/2003	
			\$	%
BUENOS AIRES	299.372.428	298.494.999	-877.429	-0,29%
CATAMARCA	21.704.805	21.295.919	-408.886	-1,88%
CENTRO	27.201.664	26.707.390	-494.274	-1,82%
COMAHUE	41.316.019	43.079.214	1.763.195	4,27%
CORDOBA	124.067.419	125.916.257	1.848.838	1,49%
CUYO	77.096.864	75.661.319	-1.435.545	-1,86%
ENTRE RIOS	23.476.275	23.029.731	-446.544	-1,90%
FORMOSA	10.364.027	10.261.842	-102.185	-0,99%
GENERAL SAN MARTIN	13.585.997	13.742.210	156.213	1,15%
GENERAL SARMIENTO	10.356.559	10.571.846	215.287	2,08%
JUJUY	16.578.775	16.609.169	30.394	0,18%
LA MATANZA	26.974.454	26.625.405	-349.049	-1,29%
LA PAMPA	19.866.206	19.489.327	-376.885	-1,90%
LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO	33.015.233	32.371.230	-644.003	-1,95%
LA PLATA	102.336.945	103.744.164	1.407.219	1,38%
LA RIOJA	13.826.975	14.051.397	224.422	1,62%
LITORAL	44.391.590	44.026.437	-365.153	-0,82%
LOMAS DE ZAMORA	31.061.338	30.805.806	-255.532	-0,82%
LUJAN	21.908.366	21.713.809	-194.557	-0,89%
MAR DEL PLATA	43.339.198	42.561.124	-778.074	-1,80%
MISIONES	30.127.440	30.085.624	-41.816	-0,14%
NORDESTE	50.032.723	51.346.317	1.313.594	2,63%
QUILMES	16.319.637	16.003.677	-315.960	-1,94%
RIO CUARTO	36.185.284	36.744.436	559.152	1,55%
ROSARIO	90.365.580	90.450.385	84.805	0,09%
SALTA	30.331.525	31.081.440	749.915	2,47%
SAN JUAN	63.185.613	62.000.149	-1.185.464	-1,88%
SAN LUIS	37.352.855	36.774.485	-578.370	-1,55%
SANTIAGO DEL ESTERO	17.142.563	17.252.260	109.697	0,64%
SUR	37.513.967	36.836.573	-677.388	-1,81%
TECNOLOGICA	105.203.566	103.133.252	-2.070.314	-1,97%
TUCUMAN	98.576.569	97.408.902	-1.167.667	-1,18%
LA PATAGONIA AUSTRAL	14.592.824	14.726.299	133.475	0,91%
LANUS	6.272.136	6.566.693	294.557	4,70%
TRES DE FEBRERO	5.710.734	6.016.519	305.785	5,35%
VILLA MARIA	6.337.237	6.631.218	293.981	4,64%
INSTIT.UNIVERSITARIO DEL ARTE	13.064.247	13.222.956	158.715	1,21%
FUNDACION MIGUEL LILLO	3.643.640	3.643.640	0	0,00%
SUBTOTAL	1.663.799.265	1.660.683.414	-3.115.851	-0,19%

TABLA IV
VARIACIONES PRESUPUESTARIAS 2001/2003
en pesos corrientes

UNIVERSIDADES NACIONALES	REDUCCIONES 2002/2001	INCREMENTOS 2002/2001	REDUCCIONES 2003/2002	INCREMENTOS 2003/2002	VAR. ACUM. 2003/2001	INCREMENTOS S/PROY. 2003
BUENOS AIRES	-6.109.642	0	-877.429	0	-6.987.071	-6.987.071
CATAMARCA	-442.956	0	-408.886	0	-851.842	-851.842
CENTRO	-555.137	0	-494.274	0	-1.049.411	-1.049.411
COMAHUE	-843.184	0	0	1.763.195	920.011	0
CORDOBA	-2.531.989	0	0	1.848.838	-683.151	-683.151
CUYO	-1.573.406	0	-1.435.545	0	-3.008.951	-3.008.951
ENTRE RIOS	-479.108	0	-446.544	0	-925.652	-925.652
FORMOSA	-211.511	0	-102.185	0	-313.696	-313.696
GENERAL SAN MARTIN	0	251.305	0	156.213	407.518	0
GENERAL SARMIENTO	0	317.213	0	215.287	532.500	0
JUJUY	-338.343	0	0	30.394	-307.949	-307.949
LA MATANZA	-550.499	0	-349.049	0	-899.548	-899.548
LA PAMPA	-405.433	0	-376.885	0	-782.318	-782.318
LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO	-673.781	0	-644.003	0	-1.317.784	-1.317.784
LA PLATA	-2.088.509	0	0	1.407.219	-681.290	-681.290
LA RIOJA	-282.184	0	0	224.422	-57.762	-57.762
LITORAL	-905.951	0	-365.153	0	-1.271.104	-1.271.104
LOMAS DE ZAMORA	-633.905	0	-255.532	0	-889.437	-889.437
LUJAN	-447.110	0	-194.557	0	-641.667	-641.667
MAR DEL PLATA	-884.474	0	-778.074	0	-1.662.548	-1.662.548
MISIONES	-614.846	0	-41.816	0	-656.662	-656.662
NORDESTE	-1.021.076	0	0	1.313.594	292.518	0
QUILMAS	-333.054	0	-315.960	0	-649.014	-649.014
RIO CUARTO	-738.476	0	0	559.152	-179.324	-179.324
ROSARIO	-1.844.196	0	0	84.805	-1.759.391	-1.759.391
SALTA	-619.011	0	0	749.915	130.904	0
SAN JUAN	-1.289.503	0	-1.185.464	0	-2.474.967	-2.474.967
SAN LUIS	-762.303	0	-578.370	0	-1.340.673	-1.340.673
SANTIAGO DEL ESTERO	-349.849	0	0	109.697	-240.152	-240.152
SUR	-765.591	0	-677.388	0	-1.442.979	-1.442.979
TECNOLOGICA	-2.147.012	0	-2.070.314	0	-4.217.326	-4.217.326
TUCUMAN	-2.011.767	0	-1.167.667	0	-3.179.434	-3.179.434
LA PATAGONIA AUSTRAL	0	230.758	0	133.475	364.233	0
LANAS	0	400.568	0	294.557	695.125	0
TRES DE FEBRERO	0	412.025	0	305.785	717.810	0
VILLA MARIA	0	399.240	0	293.981	693.221	0
INSTIT. UNIVERSITARIO DEL ARTE	0	261.954	0	158.715	420.669	0
FUNDACION MIGUEL LILLO	-74.360	0	0	0	-74.360	-74.360
TOTALES	-32.528.166	2.273.063	-12.765.095	9.649.244	-33.370.954	-38.545.463

TABLA IV
PRESUPUESTO A LA EDUCACION SUPERIOR
DISTRIBUCION PROPUESTA PARA EL EJERCICIO 2003

UNIVERSIDADES NACIONALES	Proyecto 2003 PEN	Proyecto 2003 UBA	Var. 2003 PEN/2003 UBA	
			\$	%
BUENOS AIRES	298.494.999	305.482.070	6.987.071	2,34%
CATAMARCA	21.295.919	22.147.761	851.842	4,00%
CENTRO	26.707.390	27.756.801	1.049.411	3,93%
COMAHUE	43.079.214	43.079.214	0	0,00%
CORDOBA	125.916.257	126.599.408	683.151	0,54%
CUYO	75.661.319	78.670.270	3.008.951	3,98%
ENTRE RIOS	23.029.731	23.955.383	925.652	4,02%
FORMOSA	10.261.842	10.575.538	313.696	3,06%
GENERAL SAN MARTIN	13.742.210	13.742.210	0	0,00%
GENERAL SARMIENTO	10.571.846	10.571.846	0	0,00%
JUJUY	16.609.169	16.917.118	307.949	1,85%
LA MATANZA	26.625.405	27.524.953	899.548	3,38%
LA PAMPA	19.489.321	20.271.639	782.318	4,01%
LA PATAGONIA SAN JUAN BOSCO	32.371.230	33.689.014	1.317.784	4,07%
LA PLATA	103.744.164	104.425.454	681.290	0,66%
LA RIOJA	14.051.397	14.109.159	57.762	0,41%
LITORAL	44.026.437	45.297.541	1.271.104	2,89%
LOMAS DE ZAMORA	30.805.806	31.695.243	889.437	2,89%
LUJAN	21.713.809	22.355.476	641.667	2,96%
MAR DEL PLATA	42.561.124	44.223.672	1.662.548	3,91%
MISIONES	30.085.624	30.742.286	656.662	2,18%
NORDESTE	51.346.317	51.346.317	0	0,00%
QUILMES	16.003.677	16.652.691	649.014	4,06%
RIO CUARTO	36.744.436	36.923.760	179.324	0,49%
ROSARIO	90.450.385	92.209.776	1.759.391	1,95%
SALTA	31.081.440	31.081.440	0	0,00%
SAN JUAN	62.000.149	64.475.116	2.474.967	3,99%
SAN LUIS	36.774.485	38.115.158	1.340.673	3,65%
SANTIAGO DEL ESTERO	17.252.260	17.492.412	240.152	1,39%
SUR	36.836.573	38.279.552	1.442.979	3,92%
TECNOLOGICA	103.133.252	107.350.578	4.217.326	4,09%
TUCUMAN	97.408.902	100.588.336	3.179.434	3,26%
LA PATAGONIA AUSTRAL	14.726.299	14.726.299	0	0,00%
LANUS	6.566.693	6.566.693	0	0,00%
TRES DE FEBRERO	6.016.519	6.016.519	0	0,00%
VILLA MARIA	6.631.218	6.631.218	0	0,00%
INSTIT.UNIVERSITARIO DEL ARTE	13.222.956	13.222.956	0	0,00%
FUNDACION MIGUEL LILLO	3.643.640	3.718.000	74.360	2,04%
SUBTOTAL	1.660.683.414	1.699.228.877	38.545.463	2,32%

TABLA VI
PRESUPUESTO A LA EDUCACION SUPERIOR

**PROPUESTA DE CREDITOS PARA LOS PROGRAMAS DE LA SECRETARIA DE POLITICAS
UNIVERSITARIAS DEL MECyT**

<i>CREDITO A DISTRIBUIR</i>	<i>Salud</i>	<i>Educación y Cultura</i>	<i>Ciencia y Técnica</i>	<i>Total</i>
<i>INCENTIVO A LOS DOCENTES INVESTIGADORES</i>			65.000.000	65.000.000
<i>REFORMA Y REESTRUCTURACION LABORAL PERS. NO DOCENTE</i>		15.000.000		15.000.000
<i>PROCAP</i>		5.000.000		5.000.000
<i>ASIGNACION DE RECURSOS</i>	847.000	17.268.189		18.115.189
<i>ASIGNACION DE BECAS A ESTUDIANTES</i>		1.500.000		1.500.000
<i>PROG. DE REFORMA DE LA EDUC. SUP. (FOMEC-SIU)</i>		27.638.382		27.638.382
<i>SUBTOTAL</i>	847.000	66.406.571	65.000.000	132.253.571
<i>TOTAL GENERAL</i>	55.089.786	1.657.460.576	118.932.086	1.831.482.448

...

El documento de la SPU expone claramente la situación descripta cuando planteamos en el presente trabajo que esa Jurisdicción aún no ha tomado en cuenta el nuevo status constitucional de las UU.NN., pese a tener vigencia desde hace más de 10 años. Surge claramente de ese texto que es el Ministerio el que asigna los fondos a las Universidades, según sus criterios y de la manera que estime conveniente.

Por otra parte, en los que hace al denominado “Modelo Objetivo para Compensar Gastos de Funcionamiento”, debe plantearse que éste tiene una grave falencia metodológica: como lo dice la misma SPU en su documento (ver subrayado), el modelo diseñado y utilizado no se aplica a las universidades de reciente creación por un problema de escala (son demasiado pequeñas para que el modelo de distribución les asigne cifras con alguna significación) ni a las de gran porte, como las de Buenos Aires y Córdoba, al imponer un límite artificial de \$4.000.000 al total de fondos asignados a cada universidad. En resumen, es un modelo de aplicación general pero que en definitiva no resulta aplicable a las universidades que se encuentran muy por debajo o muy por encima de la media. El problema de la asignación de recursos a las primeras lo soluciona la SPU mediante la creación de un Programa *ad-hoc* -el PROUN-, sin dar al de las segundas solución alguna.

La nota del Rector de la UBA plantea fundadamente el impacto discriminatorio tienen las acciones emprendidas desde el PEN no solo para la UBA, sino para otras dos Universidades Nacionales de gran porte.

En la base de tal planteo debe tenerse presente algunas singularidades de la UBA. Sus actividades no se limitan a la ciudad de Buenos Aires. En realidad, es la más importante universidad del conurbano bonaerense pues la mitad de sus alumnos proviene de esa región, lo que representa un número mayor al de los estudiantes de todas las otras universidades del conurbano reunidas. Aunque la UBA cuenta con el 75 % de los estudiantes y egresados del conjunto de las universidades de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, recibe apenas el 65 % del presupuesto de dicho conjunto. Asimismo, de acuerdo con el censo 2000, 27.000 estudiantes se trasladaron de otras zonas del país para estudiar en la UBA, una cifra que supera al total de estudiantes de 26 de las 38 universidades nacionales. Es decir, en este sentido también es una de las más importantes universidades del interior.

PRACTICAS DESEABLES.

En virtud de lo expuesto, donde surge que la inobservancia del plexo normativo es una constante, expondremos lo que consideramos las prácticas que el PEN debería impulsar a fin de ajustar su gestión al status universitario post reforma constitucional.

En lo que hace al proceso de formulación presupuestaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 120 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, el proceso debería regirse por el Título I “del sistema presupuestario” Capítulo III “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en la Administración Nacional”, con un cronograma sincronizado con la formulación del proyecto de presupuesto nacional a fin de contar con la información pertinente en tiempo oportuno.

En este esquema, el MECyT podría asistir en la coordinación a la Secretaría de Hacienda en lo que respecta a la formulación de los presupuestos de cada Universidad. Los créditos que el Gobierno de turno asigne para la prosecución de sus Políticas, se deberían incluir en el presupuesto de la jurisdicción.

Al dictarse la Decisión Administrativa distributiva del Presupuesto, los créditos asignados por la Ley a cada UUNN, deberían ser incluidos en la Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro, de acuerdo a lo establecido en el artículo 9º de la Ley 24.156. Los créditos aprobados para el desarrollo de las políticas de gobierno sobre Educación Superior (fortalecimiento institucional, investigaciones que el gobierno considera estratégicas, desarrollo de nuevas Universidades, etc.) se deberían consignar como hasta el presente en la Jurisdicción 70 - MECyT.

La ejecución de las partidas presupuestarias destinadas a las UUNN, deberían contemplarse como “gasto martillo” y devengarse su totalidad antes del fin del año.

Respecto de los créditos a asignar, estimamos que un piso mínimo a alcanzar sería que ninguna Universidad Nacional tenga una inversión por alumno menor, v.g, a la de la República Oriental del Uruguay. De aplicarse ese criterio el monto total a asignar sería del orden de los \$7.725.000.000.- con la siguiente distribución:

UNIVERSIDAD	CREDITO EN \$
BUENOS AIRES	1.999.823.628
CATAMARCA	85.295.562
CENTRO	59.334.165
COMAHUE	164.222.652
CORDOBA	719.705.217
CUYO	185.598.996
ENTRE RIOS	82.105.155
FORMOSA	56.618.925
GRAL SAN MARTIN	43.450.011
GRAL. SARMIENTO	49.059.450
JUJUY	72.527.763
LA MATANZA	127.215.165
LA PAMPA	67.097.283
PATAGONIA AUSTRAL	42.030.681
PAT. SAN JUAN BOSCO	89.282.028
LA PLATA	581.820.393
LA RIOJA	98.279.346

UNIVERSIDAD	CREDITO EN \$
LANUS	36.847.041
LITORAL	189.196.689
LOMAS DE ZAMORA	233.689.599
LUJAN	112.108.557
MAR DEL PLATA	157.755.444
MISIONES	137.496.051
NORDESTE	330.055.935
QUILMES	68.905.386
RIO CUARTO	124.481.412
ROSARIO	460.498.533
SALTA	137.921.850
SAN JUAN	130.442.598
SAN LUIS	91.651.692
SANTIAGO DEL ESTERO	70.367.913
SUR	153.682.584
UTN	359.639.709
TRES DE FEBRERO	28.719.834
TUCUMAN	356.739.339
VILLA MARIA	18.994.338
TOTAL	7.722.660.924

Asimismo consideramos que el Programa 26 del Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología debería contar con un presupuesto anual no menor a los \$300.000.000- a fin de ejecutar las Políticas de Educación Superior del Gobierno; reforzar los créditos de aquellas UUNN que por su corta vida necesitan de mayores inversiones debido a que su incremento de matrícula es año a año muy significativa; el desarrollo de Proyectos Programa, etc.

IMPACTO DE LAS PRACTICAS DESEABLES.

- Desde el Punto de vista Institucional:
 - Una mejora en la calidad de gestión gubernamental al ajustar la gestión a los preceptos constitucionales y el plexo normativo que de ellos deriva.
 - La atención de las instituciones educativas se centra en los aspectos sustantivos.
 - Disminuye significativamente la tensión por la distribución de los recursos, ahora más acorde con las reales necesidades de las distintas dependencias de cada universidad.
 - Una muy significativa mejora en la situación de los Hospitales Universitarios con el consiguiente correlato en el aspecto sanitario de sus áreas de influencia.
 - Lograr un real ejercicio de la autonomía y autarquía
- Desde el punto de vista académico:
 - La eliminación o minimización de la tensión gremial.
 - La eliminación de los docentes ad-honorem con la consiguiente mejora en la calidad académica.

- Una correcta asignación de recursos a los proyectos de investigación con su consecuente impacto en la producción de nuevos conocimientos y tecnologías.
- En aquellas UUNN que poseen Hospitales Escuela, recuperar un adecuado nivel en las acciones educativas, al poder utilizar equipamientos e instalaciones acordes a las exigencias del estado del arte.
- Desde el punto de vista económico
 - Como política de empleo: En una etapa en que el Gobierno Nacional viene desarrollando un sostenido e importante esfuerzo en disminuir el desempleo, la actividad docente universitaria, por su características mano de obra intensiva y de muy alta calificación, aparece como uno de las pocas capaces de proveer oferta de trabajo a ese perfil de población.
 - Desde el punto de vista económico: El largo período de desinversión en infraestructura edilicia sumado al constante incremento de las matrículas hacen necesaria importantes inversiones reales directas, al menos en los primeros dos a tres años.
 - En el mismo sentido, el desarrollar planes de mantenimiento preventivo y correctivo provocará una demanda en el sector de la construcción más mano de obra intensiva.
 - Por otra parte, al contar con recursos más o menos adecuados a las necesidades, permitirá que las UUNN se retiren de algunas actividades que no le son naturales, dejando esos ámbitos a la actividad privada.

COMPARACION CON OTRAS UNIVERSIDADES SIMILARES

Realizar comparaciones entre la UBA y otras Universidades similares plantea algunos inconvenientes de difícil solución. En primer lugar, no existe en el país una Universidad que pueda ser comparable dentro de ningún parámetro, ni por tamaño, ni por presupuesto ni por capacidad para la investigación.

El problema de comparar con Universidades de otros países nos lleva a un primer planteo básico, que es el de las unidades de comparación. El Rector Jaim Echeverri, en su discurso del 14 de diciembre de 2004, dijo: *“Hace pocas semanas, se conoció el resultado de un análisis acerca de las universidades de todo el mundo realizado en base a una serie de parámetros vinculados con la calidad académica y el impacto de la investigación científica que lleva a cabo cada institución. Solo tres universidades de América Latina aparecieron citadas entre las consideradas como las 300 mejores del mundo. La UBA es una de ellas, las otras dos son la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de San Pablo, en Brasil”*⁴. Cierta tiempo antes, el 13 de agosto de 2004, el señor Javier Lorca, en la sección Universidad, el diario Página 12, hace una comparación de los fondos necesarios para funcionar, entre la UBA, la UNAM y la USP, comparando los mismos a tasa de cambio corriente, como si se tratara de bienes transables⁵.

⁴ “Palabras pronunciadas por el Rector de la Universidad de Buenos Aires Guillermo Jaim Etcheverry en oportunidad de presentar el Informe de Gestión 2002-2004”, UBA, Rectorado, 2004, <http://www.uba.ar/download/institucional/rector/discursos/discrec141204.pdf>

⁵ “Los fondos que necesita la UBA para poder funcionar con decoro”, Página 12, Buenos Aires, 13 de agosto de 2004.

Ambas comparaciones, están tomadas del trabajo realizado por el Instituto de Educación Superior de la Universidad Jiao Tong de Shanghai (R. P. China)⁶. Este trabajo, cuya metodología será revisada más adelante, se basa en el uso de seis variables ponderadas, de índole discreta, que tratan de otorgar un puntaje en base a criterios objetivos.

La globalización ha tenido su impacto sobre la enseñanza superior y no resulta sencillo determinar en qué nivel se encuentra cada Universidad, aún dentro del propio país. Las comparaciones domésticas son controversiales y a esto se agregan desafíos extra asociados a las comparaciones internacionales. Se han tratado de establecer distintos criterios para lograr la comparación entre Universidades de distintas partes del Mundo, en base a parámetros más o menos objetivos.

Los intentos más reconocidos a nivel mundial son los del suplemento de Educación Superior del diario The Times, de Londres y el nombrado de la Universidad Jiao Tong.

1. Ranking Mundial de Universidades de The Times⁷

La clasificación del suplemento de Educación Superior de The Times abarca las primeras 200 universidades del Mundo y entre ellas no se encuentra ninguna de América Latina.

Utiliza cinco criterios basados en la fortaleza de la enseñanza, la investigación y la reputación internacional, con la mayor influencia enfocada en aquello que pueda ser juzgado por la comunidad académica. En cada continente, la comunidad académica da su veredicto de las más importantes instituciones en cada campo, obteniéndose un resultado que podría utilizarse para examinar a los líderes en cada disciplina, pero se busca un agregado para obtener un total para la encuesta. Algunos criterios posibles de ser utilizados han debido ser descartados, tal como la capacidad del mercado laboral de absorber a los graduados, el gasto en bibliotecas (demasiado ligado a la prosperidad nacional). Otros fueron abandonados por no poder compilar datos fiables.

2. Ranking Académico de Universidades de la Universidad Jiao Tong⁸

El sistema del Instituto de Enseñanza Superior de la Universidad Jiao Tong utiliza seis variables ponderadas, de índole discreta, pero de recolección más objetiva que la de The Times.

2.1. Criterios para el Ranking y las Ponderaciones.-⁹

El ranking se basa en indicadores de rendimientos académico, tales como graduados y docentes que hayan ganado premios mayores, investigadores altamente citados, artículos publicados en *Nature* y *Science*, artículos que figuren en los Índices de mayor citado y el rendimiento per capita de la institución.

⁶ "Academic Ranking of World Universities", Jiao Tong Shanghai University, Shanghai, 2004, [http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2004/top500\(202-301\).pdf](http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2004/top500(202-301).pdf)

⁷ "World University Ranking", The Times, Higher Education Supplement, Londres, 2005, <http://www.thes.co.uk/downloads/rankings/world-rankings-16pages.pdf>

⁸ op. Cit.

⁹ "Metodología del Ranking Mundial de Universidades", Instituto de Educación Superior, Universidad Jiao Tong, Shanghai, 2003.

Para cada indicador, la mayor puntuación a asignar es 100 y las demás instituciones se calculan como porcentaje de la mejor puntuada. La distribución de los datos de cada indicador se examina para cada efecto distorsivo significativo y se utilizan técnicas estándar de estadística en caso de ser necesario.

Las puntuaciones se ponderan y se tabulan para obtener una puntuación final para cada institución. El mayor puntaje es 100 y el resto de las mismas se calculan como porcentaje de la mayor puntuación. El lugar en el ranking refleja la cantidad de instituciones que tiene por encima.

Criterio	Indicador	Código	Ponderación
Calidad de la Educación	Graduados de la Institución que ganaron un Premio Nobel o una Field Medal	Alumni	10%
Calidad del Claustro	Miembros del Claustro que ganaron un Premio Nobel o una Field Medal	Award	20%
	Investigadores Ampliamente Citados en 21 grandes categorías	HiCi	20%
Productos de la Investigación	Artículos publicados en <i>Nature</i> y <i>Science</i> *	N&S	20%
	Artículos en Science Citation Index-expanded, Social Science Citation Index y Arts & Humanities Citation Index	SCI	20%
Tamaño de la Institución	Rendimiento académico con respecto al tamaño de la Institución	Size	10%
Total			100%

2.2. Definición de los Indicadores

Alumni. Se refiere al total graduados de la institución que ganaron Premios Nobel o Field Medals. Se define como graduado a aquél que ha obtenido un Diploma de grado, de Postgrado o Doctorado de la institución. La ponderación es descendente en la medida en que el lauro obtenido sea más lejano en el tiempo.

Awards. Representa al total de miembros del Claustro que hayan Ganado un Premio Nobel de Física, Química, Medicina o Economía o Medal Fields en Matemática. Sólo se considera a quienes formaran parte del Claustro en el momento de otorgamiento del Premio. La ponderación es descendente en la medida en que el lauro obtenido sea más lejano en el tiempo. Si el ganador pertenece a más de una institución el índice se prorratea, al igual que si el premio es compartido.

HiCi. Representa el número de investigadores altamente citados en categorías amplias en ciencias biológicas, medicina, física, ingeniería y ciencias sociales. Los datos son provistos por el website del Instituto de Información Científica (ISI):

N&S. Representa el número de artículos publicados en Nature y Science entre 2000 y 2004. Se distingue el orden de los autores en la publicación con distintas ponderaciones.

SCI. Representa el número total de artículos contenidos en el Science Citation Index-expanded, Social Science Citation Index, y Arts & Humanities Citation Index en 2004. Sólo se considera a la publicación de artículos. Cuando se calcula el total de artículos de una institución se ponderan en forma doble los contenidos en Social Science Citation Index and Arts & Humanities Citation Index.

Size. Representa la puntuación obtenida por los cinco indicadores precedentes dividida por el total de investigadores full time del Claustro.

2.3. Fuentes de datos

Premios Nobel. <http://www.nobel.se>.

Fields Medals. <http://www.mathunion.org/medals/>.

Investigadores altamente citados. <http://www.isihighlycited.com>.

Artículos publicados en Science y Nature. <http://www.isiknowledge.com>.

Artículos contenidos en los Science Citation Index-expanded, Social Science Citation Index, y Arts & Humanities Citation Index. <http://www.isiknowledge.com>.

2.4. El origen del Ranking.-

La idea original era verificar la brecha existente entre las Universidades chinas y las Universidades de reputación mundial, particularmente en términos académicos y de resultados de la investigación. El interés que despertó, hizo que se publicara anualmente y se ha transformado en un referente internacional.

El Ranking abarca 500 Universidades, pero en realidad las analizadas superan las 2000. Este trata de ser objetivo, pero se entiende que la objetividad total no existe, por lo que se trabaja en el mejoramiento de las condiciones de evaluación cada año.

Dentro del ranking elaborado con ese sistema, se ubica a la Universidad de Sao Paulo (USP) entre los puestos 101 y 152 (después del puesto 100, el sistema toma lotes debido a la gran paridad de puntajes), la Universidad Nacional Autónoma de México, entre los puestos 153 al 202 y la Universidad de Buenos Aires (UBA) entre los puestos 203 al 300. En los puestos posteriores aparecen la Universidad de Chile y otras tres universidades brasileñas. Otras clasificaciones parciales han sido elaboradas en base a citas en ciencias, por la Corporación Thomson, a través de su División Thomson – ISI¹⁰, otra en base a presencia en Internet a través de indicadores varios, realizada por Webometrics.¹¹ y las ya referidas en base a bibliometría, sobre las cuales hay un extenso trabajo de Valeria Molteni¹²

¹⁰ <http://www.isinet.com/>

¹¹ <http://www.webometrics.info/>

¹² Molteni, V., Zulueta, M.A. (2002) Análisis de la visibilidad internacional de la producción argentina en las bases de datos Social Science Citation Index y Arts & Humanities Citation Index en la década de 1990-2000: estudio bibliométrico. *Revista Española de Documentación Científica*, 25 (4), 455-465.

2.5. Las Universidades Latinoamericanas y el Ranking.-

En el siguiente Cuadro se reproducen los valores asignados por el Ranking de las 500 Mejores Universidades, extractando la mejor, las latinoamericanas:

World Rank	Institution	Region	Regional Rank	Country	National Rank
1	Harvard University	Americas	1	USA	1
101-152	Universidade de Sao Paulo	Americas	58-77	Brazil	1
153-202	Universidad Nacional Autónoma de México	Americas	78-100	Mexico	1
203-300	Universidad de Buenos Aires	Americas	101-140	Argentina	1
203-300	Universidade Estadual de Campinas	Americas	101-140	Brazil	2
301-400	Universidade Federal de Rio de Janeiro	Americas	141-165	Brazil	3
301-400	Universidad de Chile	Americas	141-165	Chile	1
401-500	Universidade Estadual Paulista	Americas	166-198	Brazil	4

Score on Alumni	Score on Award	Score on HiCi	Score on N&S	Score on SCI	Score on Size	Total Score
100	100	100	100	100	72,4	100
0	0	11,1	11	63,5	27,8	
16,6	0	7,9	15,1	49	22,6	
21,7	0	0	9	36,6	17,3	
0	0	0	8,2	38,6	16,8	
0	0	7,9	6,2	40,6	17,8	
10,9	0	0	7,2	29,2	13,2	
0	0	0	2,2	32	13,6	

Las siete Universidades no se tienen el mismo nivel. La USP se destaca ampliamente como productora de investigadores con alto número de citas en los Índices mundialmente reconocidos y con autores que publican en las mencionadas revistas *Nature* y *Science*. Un escalón más abajo, se encuentra la UNAM, con una pequeña ayuda en el Ranking, como es la de que el Profesor Mario Molina, Premio Nobel de Química en 1995 por su trabajo en el que describió el adelgazamiento de la capa de ozono, publicado inicialmente en 1973, siendo Profesor del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT). En un tercer nivel se encuentra la UBA, bastante más arriba de lo que pudiera corresponderle por su actualidad académica debido a ser la Universidad donde se graduaron los tres Premios Nobel de Ciencias argentinos. Curiosamente, ninguno lo obtuvo siendo Investigador de la misma, ya que César Milstein había emigrado en 1966, después de la “Noche de los Bastones Largos”, Bernardo Houssay, que recibió el Nobel de Medicina en 1947, se encontraba excluido de la UBA por su antiperonismo y Luis Federico Leloir había emigrado de la UBA a la Fundación Campomar por su amistad con Houssay. En lo que se refiere a la

actualidad académica, sus resultados son semejantes a los de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y es presumible que estaría mejor encuadrada después del puesto 300. En el caso de la Universidad de Chile, surge una curiosidad pues en ella se graduó Pablo Neruda pero recibió el Nobel de Literatura, el que también fue recibido por Gabriela Mistral, la cual sólo recibió un Doctorado “honoris causa” por parte de la Universidad de Chile. Por lo demás, las cifras son semejantes a las de la Universidad Estadual Paulista, que se encuentra después del puesto 400.

3. Comparaciones de índole económica.-

Es difícil encontrar comparaciones entre Universidades basados en criterios económico – financieros. También se observa reticencia a vincular los indicadores de gestión académica con dichos indicadores. En 1995, el diario La Nación, de Buenos Aires¹³, publicó una extensa nota firmada por Martín Krause, Director de CEADE, donde analiza la inconveniencia de que el Estado siga manteniendo un sistema de enseñanza superior privada y termina diciendo: “En definitiva, el financiamiento de la educación superior es claramente un bien privado que puede ser provisto en el mercado en mejores condiciones de calidad y costos. No sólo eso, el mercado ofrece también alternativas sencillas para resolver el problema de la escasez de ingresos de gente joven pero capaz y con voluntad para capacitarse profesionalmente. Las universidades estatales argentinas tuvieron en su momento un buen prestigio. Hoy ya no lo tienen tanto, mantienen un subsidio caro, ineficiente y difícil de justificar.” En ese artículo se analizan los costos de la Universidad pública y privada, comparándola con la de Universidades de los Estados Unidos. El primer error metodológico de la comparación que se observa es que utiliza el tipo de cambio corriente para el dólar. Dado que la enseñanza en general es un bien no transable, siempre es conveniente efectuar las comparaciones utilizando un tipo de cambio que equipare el poder de compra para cada país. Hay varias metodologías en uso, algunas de cálculo sencillo pero muy efectivas, como el Índice Big Mac¹⁴, elaborado por el diario The Economist, de Londres, que compara el precio del producto de ese nombre elaborado por la cadena Mc Donald's en casi todo el mundo. Dado que se elabora exactamente igual en todas partes, con los mismos ingredientes y los mismos procedimientos, sólo utiliza ingredientes de origen local y representa casi en su totalidad a la cadena agroalimentaria, es un indicador eficaz y sencillo. La metodología más usada es la del dólar PPP (paridad de poder de compra por sus siglas en inglés). Este es calculado por el FMI en forma continua y ajusta el tipo de cambio por una canasta de productos, aunque el más utilizado es el elaborado por el Centro de Comparaciones Internacionales de la Universidad de Pennsylvania¹⁵, conocido como \$I. Cabe observar que como este índice tiene en cuenta ciertos valores tarifarios y de combustible que en Argentina se encuentran congelados a valores nominales de 1999, el \$I calculado puede resultar algo bajo.

En la siguiente Tabla, se expresan los presupuestos de las Universidades consideradas en los indicadores académicos. Los presupuestos están expresados en la moneda corriente del país y ajustados por el valor dólar PPP del ICT (\$I) y por el índice Big Mac de The Economist (\$E):

¹³ Krause Martín, Universidad estatal: lo barato sale caro, en La Nación, suplemento The Wall Street Journal of Ameritas, 1° de junio de 1995, recogido por Analítica Mensual, Caracas, julio de 1997, <http://www.analitica.com/vam/1999.07/siglo/01.htm>

¹⁴ <http://www.economist.com/markets/bigmac/about.cfm>

¹⁵ The International Comparison Prices Program (ICP), Center for Interantional Comparisons, University of Pennsylvania, <http://pwt.econ.upenn.edu/icp.html>

Institución	Presupuesto en moneda corriente	Tasa moneda local /\$ I	Presupuesto en \$ I	Tasa moneda local /\$ E	Presupuesto en \$ E
Harvard University	2.680.918.000	1	2.680.918.000	1	2.680.918.000
Universidade de Sao Paulo	1.538.316.918	1,191	1.291.617.899	1,93	797.055.398
Universidad Nacional Autónoma de México	16.456.140.562	7,092	2.320.380.790	9,15	1.798.485.307
Universidad de Buenos Aires	486.553.447	0,939	518.161.285	1,55	313.905.450
Universidade Estadual de Campinas	799.584.806	1,191	671.355.840	1,93	414.292.646
Universidade Federal de Rio de Janeiro	1.007.656.872	1,191	846.059.506	1,93	522.102.006
Universidad de Chile	92.084.600.000	326,221	282.276.739	490	187.927.755
Universidade Estadual Paulista	948.512.919	1,191	796.400.436	1,93	491.457.471

Para adquirir alguna significación estos valores deben ser llevados a indicadores comprensibles, tales como costo anual por estudiante o costo anual por egresado. Esto se expresa en la siguiente Tabla, con los mismos ajustes que en la anterior.

Institución	Presupuesto en \$ I	Cantidad de estudiantes	Costo medio por estudiante en \$I	Cantidad de graduados	Costo medio por graduado en \$I
Harvard University	2.680.918.000	19731	135.873		
Universidade de Sao Paulo	1.291.617.899	75962	17.003	11045	116.941
Universidad Nacional Autónoma de México	2.320.380.790	269143	8.621	50816	45.662
Universidad de Buenos Aires	518.161.285	321582	1.611.-	13991	37.035

Institución	Presupuesto en \$ I	Cantidad de estudiantes	Costo medio por estudiante en \$I	Cantidad de graduados	Costo medio por graduado en \$I
Universidade Estadual de Campinas	671.355.840	31706	21.174	4028	166.672
Universidade Federal de Rio de Janeiro	846.059.506	44544	18.994		
Universidad de Chile	282.276.739	sd			
Universidade Estadual Paulista	796.400.436	39101	20.368		

El costo medio por estudiante es muy superior en las Universidades brasileñas al de la UBA o la UNAM, esto debido al concepto de calidad de enseñanza en las

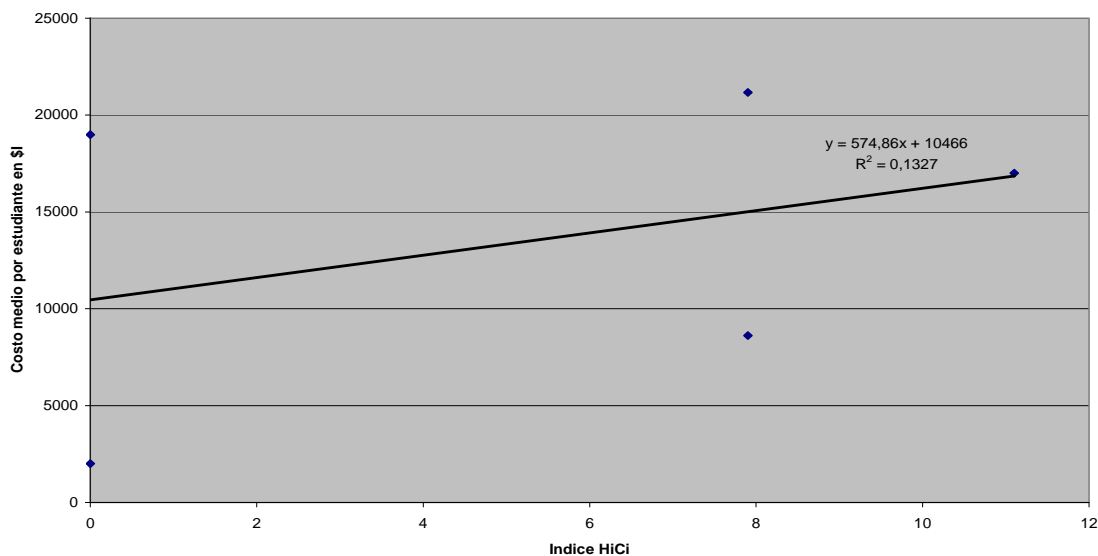
Universidades paulistas, en las cuales casi todos los docentes poseen un doctorado, alrededor de la mitad en Universidades europeas o americanas ¹⁶. El costo medio del graduado de la UBA y la UNAM se acerca, pero sólo tiene que ver con el distinto concepto de graduado en ambas Universidades.

Institución	Presupuesto en \$ E	Cantidad de estudiantes	Costo medio por estudiante en \$E	Cantidad de graduados	Costo medio por graduado en \$E
Harvard University	2.680.918.000	19731	135.873		
Universidade de Sao Paulo	797.055.398	75962	10.493	11045	72.164
Universidad Nacional Autónoma de México	1.798.485.307	269143	6.682	50816	35.392
Universidad de Buenos Aires	313.905.450	321582	976	13991	22.436
Universidade Estadual de Campinas	414.292.646	31706	13.067	4028	102.853
Universidade Federal de Rio de Janeiro	522.102.006	44544	11.721		
Universidad de Chile	187.927.755	sd			
Universidade Estadual Paulista	491.457.471	39101	12.569		

En este cuadro se observa la misma tendencia aunque algo menos marcada, esto porque el Índice de ajuste utilizado, si bien menos formal, es dinámico y refleja mejor los cambios de la Economía que el de la Universidad de Pennsylvania.

Se intentó vincular los costos medios por estudiante con los indicadores de excelencia académica (sin considerar los lauros) y si bien se pudo observar una tendencia positiva hacia mayores logros académicos con mayor inversión, la correlación obtenida ha sido muy pobre por lo cual no se puede aventurar una afirmación o negación. Este tema podrá ser abordado en un próximo observatorio.

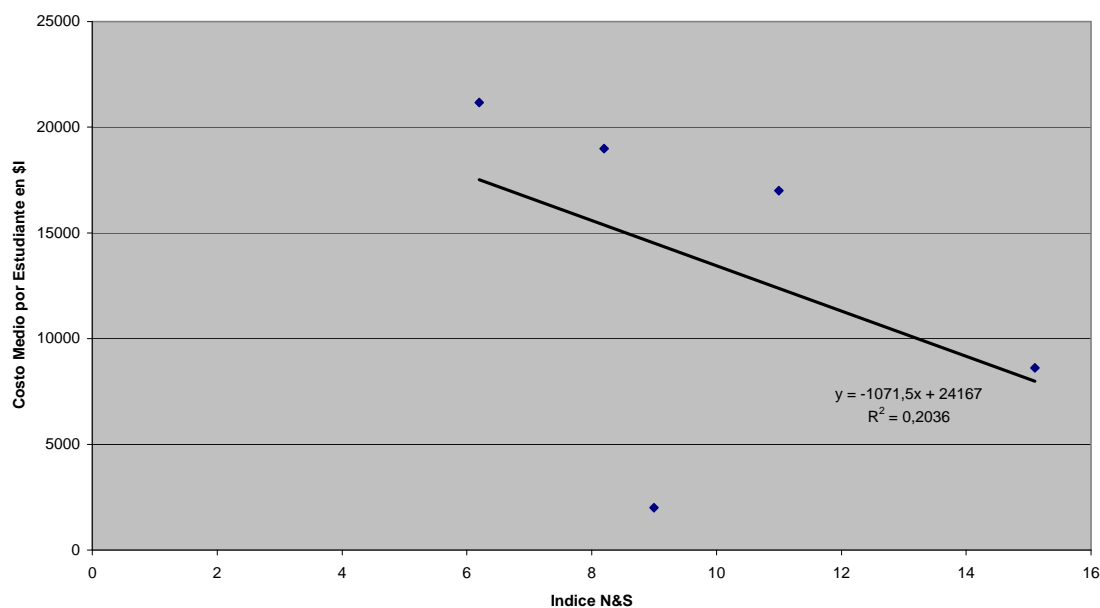
Regresión del Costo Medio por Estudiante respecto del Índice HiCi



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Universidades y del Ranking 500

¹⁶ Comunicación personal del Dr. Guy Henrij, Representante Permanente del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de la Agricultura (CIRAD), Francia

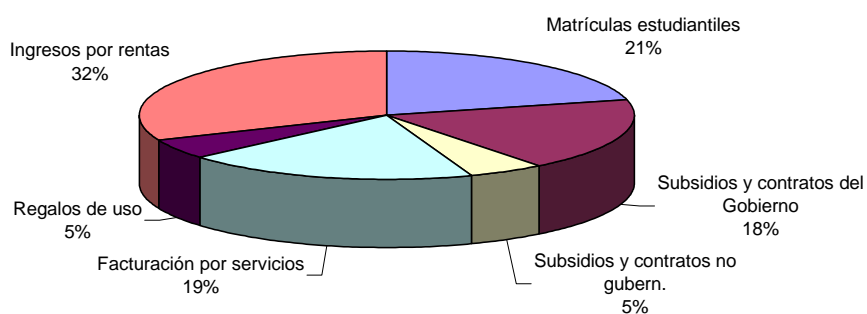
Regresión del Costo Medio por Estudiante respecto del Índice Nature & Science



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Universidades y del Ranking 500

Queda una última observación por hacer, en base a los errores del informe de Krause. El autor confunde el costo de la carrera al estudiante con el costo real que tiene la Universidad y mezcla ambos en comparaciones tendenciosas que no conducen a resultados claros. Si bien el costo de una carrera en la Universidad de Harvard es de \$96.000 para el estudiante, el costo para la Universidad es más de 5 veces mayor. Esto se refleja en el Presupuesto de la Universidad por un total de \$2597,7 millones:

Ingresos relativos de la Universidad de Harvard en %



Fuente: Harvard Factbook FY 2004 – 2005

Del Gráfico también puede observarse que se impone el criterio de la Universidad como organización integral de servicios de educación superior e investigación. Una

distribución del ingreso semejante puede observarse en otras Universidades, aún las canadienses. Esto tiene que ver con el modelo sobre el cual se arma la Universidad y que también queda en pie como tema para un próximo observatorio.

RECURSOS HUMANOS: UN ANÁLISIS DESDE LA NORMATIVA APLICABLE

La UBA está integrada, como ya se dijo, por un conjunto de 21 unidades con cierto grado de autonomía: 13 Facultades (Agronomía, Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Sociales, Ciencias Veterinarias, Derecho, Farmacia y Bioquímica, Filosofía y Letras, Ingeniería, Medicina, Odontología y Psicología) el Ciclo Básico Común, 2 Establecimientos de Enseñanza Media (Colegio Nacional de Buenos Aires y Escuela Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”), 3 Hospitales Universitarios (Hospital de Clínicas “General José de San Martín”, Instituto de Investigaciones Médicas “Alfredo Lanari” e Instituto de Oncología “Ángel Roffo”), la Dirección General de Obra Social y el Rectorado y Consejo Superior. Cabe consignar aquí que las otras dos unidades asistenciales (el Hospital Odontológico y el Pabellón de Tisiopneumología, forman parte desde el punto de vista administrativo de las Facultades de Odontología y de Medicina, respectivamente)

Los Recursos Humanos se dividen en autoridades superiores, asimilados, personal docente –universitario y secundario- y personal no docente, cada uno con escalafón y marco legal propio, contratos de locación de servicios personales, contratos de locación de obra, contratos a porcentaje de docentes del Centro Cultural Rector Ricardo Rojas y contratos por hora a docentes de maestrías y docentes y entrenadores del área de deportes, con sus propios reglamentos y modelos de contratos.

Es una organización con más de treinta mil empleados rentados y más de veinte mil ad honorem. Las formas de designación o contratación son sumamente variadas, razón por la cual para entender su complejidad se realiza un abordaje desde la normativa aplicable y los vacíos normativos que existían y que debieron ser cubiertos.

1. Estatutos y Escalafones

La norma fundamental de la Universidad es el Estatuto Universitario aprobado por Ley 23.068 que reestablece la vigencia de los estatutos de las universidades nacionales vigentes al 29 de julio de 1966.

El Título II del Estatuto Universitario contiene la clasificación del personal docente y sus principales reglamentaciones, tales como concursos, duración del cargo regular, derechos y obligaciones. Está complementada con Resoluciones propias de la Universidad dictadas por su Consejo Superior.

Como ejemplo de estas Resoluciones puede presentarse el “Reglamento para la provisión de cargos de profesores regulares Titulares, Asociados y Adjuntos” aprobado por Resolución del Consejo Superior N° 1922 de fecha 8 de octubre de 2003, que reglamenta en una única norma lo establecido en el Estatuto Universitario en relación a los concursos para proveer cargos de profesores regulares, derogando 16 normas dispersas, dictadas a lo largo de 15 años, cuya variedad y complejidad conllevaban a la no realización de los concursos y a la prórroga indeterminada de los concursos oportunamente realizados, en franca violación del espíritu del Estatuto

Universitario.(Se derogó la Resolución (CS) N° 161/84 y sus modificatorias, 464084, 1101/85, 489/85, 1005/85, 1131/85, 1337/87, 3311/88, 3933/89, 4039/89, 4040/89, 4862/89, 1362/91, 3177/92, 3207/96 y 3120/99, además de incluir en la norma la expresión “y toda resolución que se oponga a la presente” –inadecuada en la redacción de textos normativos- en virtud de no contar con la certeza de que no se hubiera dictado alguna otra norma relativa al tema).

El Estatuto para el personal no docente aprobado por Resolución del Consejo Superior de la UBA N° 1309/94 reglamenta el ingreso y egreso, los deberes y derechos, el régimen disciplinario, la carrera y los concursos, las licencias y los adicionales por antigüedad y título o cursos, para este personal.

El escalafón del personal no docente de las universidades nacionales vigente es el aprobado por Decreto 2213/87, que establece los agrupamientos, subgrupos, requisitos para cada cargo, y otros temas conexos.

2. De los cargos y contratos

Son Autoridades Superiores el Rector, Vicerrector, Decanos, Vicedecanos, Secretarios y Subsecretarios de Universidad y de Facultad y Auditor General de la Universidad, cuyas dedicaciones pueden ser exclusiva, de tiempo completo y de tiempo parcial.

La particularidad es que los Subsecretarios tanto de Universidad como de Facultad, los Directores de los establecimientos asistenciales y el Auditor General no tenían régimen salarial definido. El cargo de Rector de establecimientos medios está incluido en la grilla docente pero se considera un cargo de autoridad superior.

A partir del mes de junio de 2002 se formalizaron los hasta entonces inexistentes cargos de Subsecretario de Rectorado y de Facultades y del Auditor General de la Universidad, con asignación de escala retributiva.

Los Docentes Universitarios se clasifican en Profesores (Titular, Asociado y Adjunto, Emérito, Consulto y Contratado) y auxiliares docentes (Jefes de Trabajos Prácticos, Ayudantes de Primera y Ayudantes de Segunda). A su vez pueden ser Regulares, Interinos o Suplentes y con dedicación Exclusiva, Semiexclusiva o Simple. También existen las Horas Cátedra de Nivel Superior.

Los Docentes secundarios se clasifican en Rector, Vicerrector, Regente, Subregente (de primera y de tercera), Profesor de Tiempo completo, Ayudante de clases prácticas y Preceptor, éste con nueve dedicaciones diferentes, además de las horas cátedra de nivel medio. A su vez pueden ser Regulares, Interinos o Suplentes.

El personal No docente se divide en siete agrupamientos (Administrativo, Profesional, Técnico, Mantenimiento y Producción, Servicios Generales, Asistenciales y Cadetes). En el caso del agrupamiento Asistencial, se subdivide en cinco subgrupos con diez clases diferentes de acuerdo a las funciones desempeñadas y el agrupamiento profesional en tres clases según el nivel de responsabilidad profesional. Cada uno de estos agrupamientos tienen a su vez grillas que pueden ir desde la 1 a la 11, sin tener ninguno la grilla completa.

Esto hace que la variedad de cargos en la UBA alcance la cifra de trescientos ochenta (380) sin contar las subdivisiones por grado dentro de cada grilla para los empleados

no docentes. Esto conlleva un alto grado de complejidad a la hora de clasificar e informar los cargos, dedicaciones y régimen en el que prestan servicios

Ello sin contar que en el caso de los docentes con funciones de Directores de Departamento, Coordinadores de Área o cargos equivalentes, al no contar con ningún tipo de reglamentación, en algunas unidades académicas se los asimila a autoridades superiores y en otras se les asigna un cargo docente con cierta dedicación.

Existe una figura usada en varias unidades académicas, sin ningún respaldo reglamentario y contradictoria en sí misma: la del docente "Ad honorem con renta", utilizada por falta de crédito presupuestario. Así un cargo designado como Profesor Adjunto percibe renta de Jefe de Trabajos Prácticos o de Ayudante de primera, con igual dedicación.

Entre los no docentes, la enorme diferencia salarial existente entre el máximo nivel del escalafón (categoría 11 equivalente a Director General) y el cargo de Secretario de Universidad, llevó a que Subsecretarios, Asesores y otros cargos, también se los asimilara a autoridades superiores.

La consecuencia de estas falencias fue que en la UBA existiera el empleo generalizado de la figura de designaciones en planta interina de personal docente y no docente con remuneraciones equiparadas a las de autoridades superiores y la aplicación rutinaria de índices sobre esas remuneraciones para fijar niveles retributivos (denominados Asimilados).

En contrataciones de locación de servicios o de obra, no existía hasta 2002 un régimen institucionalizado, ni siquiera un modelo de contrato. En el Rectorado se realizaban a través de múltiples dependencias y con modalidades totalmente distorsionadas. Por Resolución del Rector se convalidaban los contratos firmados, sin indicar a quiénes y por qué montos se realizaban. Era práctica usual utilizar "fondos permanentes" para pagar los honorarios. Todo esto constituía una vulneración generalizada de cualquier asignación racional de responsabilidades en lo que hace a procesos de contratación.

Como ejemplo, se puede mencionar que durante años el rectorado había encomendado la cobranza de los convenios de pasantías de manera irregular a la empresa UBATEC S.A. Tal irregularidad queda confirmada por el hecho de que, el día anterior al cambio de gestión, 6 de mayo, esta práctica fue aprobada con retroactividad a su inicio, mediante Resolución N° 356/02 que convalidaba lo actuado durante el período enero de 1997 a mayo de 2002 y disponía que, a partir de esa fecha, "los procedimientos se realicen de acuerdo a la normativa vigente". A partir del mes de julio de 2002 se hizo contratos de locación de servicios personales a los tutores de los pasantes.

También los contratos para la administración de los cinco campos de la Universidad, que se realizan con una vigencia de cinco años, pero que al inicio de la gestión se encontraban sin firmar desde hacía tres años.

A fines de mayo de 2002 se aprobó el régimen que regularía los contratos de locación de servicios personales con una retribución acorde con los servicios concretos que debían prestarse, teniendo como referencia una escala que tiene como tope la retribución de un Secretario de Universidad con la máxima antigüedad, calculada ésta como no docente y estableciendo las funciones que deben desempeñarse en cada

nivel, y para julio de 2002 se eliminó, en el Rectorado, la equiparación del salario percibido por el personal de menor rango con el de autoridades superiores, es decir, dejaron de emplearse índices sobre remuneraciones de autoridades superiores para determinar niveles retributivos.

Además se acordó que todas las contrataciones de locación de servicios personales del Rectorado y del Consejo Superior debían tramitarse por la Dirección General de Personal, con excepción de las contrataciones de locación de obra para el dictado de cursos y talleres en el “Centro Cultural Rector Ricardo Rojas”, realizadas por la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Esto permitía controlar incompatibilidades entre el desempeño de un cargo y la firma de un contrato.

Por las Resoluciones (R) N° 57 del 31 de mayo de 2002 y N° 265 del 16 de agosto de 2002 se aprobaron las grillas y modelos de los contratos de locación de servicios personales, por Resolución (R) N° 122 del 1° de julio de 2002 el modelo para los docentes del Centro Cultural Rector Ricardo Rojas, por Resolución (R) N° 222 del 6 de agosto de 2002 el correspondiente a contratos de locación de obra, por Resolución (R) N° 390/02 el de tutores de pasantes y por Resolución (R) N° 614 del 8 de julio de 2003, los contratos por hora de docentes y entrenadores de deportes, en resumen se aprobaron los siguientes sistemas de contratación, cada uno con sus características particulares:

- a) Locación de servicios personales
- b) Locación de obra
- c) Locación de docentes del Centro Cultural Rector Ricardo Rojas
- d) Locación de tutores de pasantías
- d) Locación de entrenadores y docentes del campo de deportes

Otra forma de retribución era la utilización de cargos docentes para remunerar funciones no docentes o como sobresueldo, Al 1° de mayo de 2003 se completó la depuración de este tipo de situaciones en el ámbito del Rectorado y a partir del 1° de marzo de 2003 se procedió a regularizar estas situaciones en las distintas dependencias a medida que eran detectadas.

Esto fue posible mediante la implantación de procedimientos de cruce de información que surge de las novedades remitidas por los liquidadores de haberes de cada dependencia, con los actos administrativos que respaldan el alta, prórroga o modificación de la situación de revista en cada caso. Esto significó la puesta en marcha de un conjunto de controles de las novedades recibidas de las distintas unidades de la Universidad.

3. Régimen salarial

En función de lo prescrito en el inciso b) del Art. 59 de la Ley 24.251 de Educación Superior, las Universidades Nacionales pueden fijar su régimen salarial y de administración de personal.

La remuneración de las autoridades superiores de las universidades nacionales está aprobada por Decreto 283/94, vigente desde el 1° de mayo de 1994. En el mismo no están incluidos los cargos de Subsecretarios de Universidad y de Facultad ni el Auditor General.

Para el personal docente rige la normativa de nivel nacional, aprobado por Decreto 965/92 vigente desde el 1º de noviembre de 1992, más los adicionales aprobados por los Decretos 1470/98 y 1610/93.

Para el personal no docente, el régimen salarial es el aprobado en el Escalafón para el Personal No Docente de las Universidades Nacionales mediante Decreto N° 2213/87 vigente desde el 1º de diciembre de 1985, que complementariamente remite al Decreto N° 1343/74.

En lo atinente a su régimen salarial lo normado en la Ley de Educación Superior es una utopía, ya que el régimen salarial establecido por el Poder Ejecutivo Nacional a través de los decretos mencionados, representaba un gasto superior al 80 % de los aportes del Tesoro Nacional en el año 2002 (excluyendo tanto servicios personales contratados como tales o encubiertos como contratos de locación de obra o financiado con recursos propios de las dependencias), llegando a superar el 96 % en el año 2005, es decir que resulta casi imposible establecer una política salarial independiente de lo que establece el Poder Ejecutivo Nacional.

A tal punto que cuando se decide la reducción del 13 % en las retribuciones del personal del Sector Público Nacional y en los beneficios previsionales, esta reducción alcanzó al personal universitario. También su reintegro aprobado por el Decreto 1819/2002 de fecha 12 de septiembre de 2002, cuyo artículo 1º establece *“A partir del día 1º de enero de 2003 las retribuciones del personal del Sector Público Nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el Decreto N° 896/01 y la Ley N° 25.453, en moneda de curso legal”*.

En el año 2004 el Poder Ejecutivo Nacional, a través de Resolución Ministerial MECyT N° 812/04, dictada el 21 de julio de 2004, dispuso el pago de las paritarias de nivel general para el personal de las Universidades Nacionales, es decir estableció aumentos salariales para personal docente y no docente, con las siguientes retroactividades:

A partir del 1º-02-04: se otorga al personal No docente: \$ 100 No remunerativo Ni bonificable, que se convierten en Remunerativos de bolsillo y no bonificables, a partir del 1º-10-04.

A partir 1º-03-04: para el personal docente se transforma en Bonificable el adicional establecido en el Decreto 1470/98 que perciben todos los docentes, se transforma en Bonificable el adicional establecido en el Decreto 1610/93 que perciben los docentes de dedicación parcial y semiexclusiva y se otorga \$ 50 netos mensuales remunerativos y no bonificables para docentes de Dedicación Exclusiva.

A partir del 1º-06-04; para el personal No docente se otorga la asignación estímulo de \$ 50 No remunerativo Ni bonificable.

A partir del 1º-07-04: para el personal docente se otorga la asignación estímulo de \$ 50 No remunerativo Ni bonificable.

El PEN estableció un aumento en las asignaciones familiares de un 50%, con vigencia a partir del 1º-10-04, incrementando el tope de haberes con derecho a percibirlo.

A modo de excepción, en el año 2003, ante la falta de aumentos establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional, el aumento de la inflación y el consecuente retraso salarial

de los empleados, la Universidad acordó a su personal un suplemento no remunerativo ni bonificable denominado Ayuda Social al personal, aprobado por Resolución (CS) N° 1208 del 9 de abril de 2003.

Asimismo en la universidad, se reformularon algunos adicionales salariales a través de la aprobación por Resoluciones del Rector y del Consejo Superior

- 3.1. Por Resolución (CS) N° 1073 de fecha 19 de marzo de 2003, se aprobó el régimen de extensión horaria, retribuida con un porcentaje adicional sobre el sueldo básico para el personal no docente de categorías superiores (7 a 11), con un máximo de DOCE (12) agentes por unidad académica, para aquellas funciones cuya especificidad requería una extensión de la jornada de siete horas diarias establecidas en el Estatuto.
- 3.2. Se estableció un adicional por representación legal para integrantes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos con funciones de representación legal de la UBA de \$ 400 no remunerativo ni bonificable, con vigencia a partir del 1° de agosto de 2004, aprobado por Resolución (R) N° 660 del 29 de julio de 2004.
- 3.3. Adecuación del Estatuto para el Personal No Docente de la Universidad de Buenos Aires, aprobado por Resolución (CS) N° 1.309/94, de las Compensaciones, suplementos y otras bonificaciones (servicios extraordinarios, gastos de comida, movilidad fija y fallo de caja), independizando dichos beneficios de la categoría 1 del Escalafón 1428/73, dado la desactualización obligatoria por escalafón no vigente, modificación aprobada por Resolución (CS) N° 3366 de fecha 11 de agosto de 2004.
- 3.4. Modificación del cálculo Régimen de Compensaciones por gastos en que incurra el personal para el desarrollo de sus funciones (órdenes de pasajes y carga, viáticos, traslados, movilidad, gastos de sepelio y subsidio por fallecimiento), teniendo en cuenta la antigüedad de la normativa vigente (Resolución (R) N° 510 de 1995), que no contemplaba máximos y mínimos y con algunos conceptos referidos a la categoría 1 del Escalafón 1428/73.

También se propuso la modificación del Régimen de Subrogancia para el escalafón no docente, dado que tiene un plazo máximo de utilización de seis meses, con el argumento de que en ese tiempo el cargo debía ser llamado a concurso. La realidad demostraba que se incumplía la normativa, que los concursos se demoraban o no se hacían y que existían subrogancias con más de siete años de antigüedad.

Los aumentos otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional tuvieron como particularidad, como ya dijimos, que los recursos adicionales girados a la UBA para atenderlos eran inferiores a los montos que estos aumentos insumían, en especial para el personal docente, y con excepción del aumento en las asignaciones familiares. Esto se generó por una inadecuada metodología de cálculo utilizada a solicitud de la Secretaría de Políticas Universitarias en el mes de marzo, que obligó a efectuar una simulación de cálculo sobre la nómina de los últimos haberes pagados, es decir sobre el plantel docente del mes de febrero. Esto genera una grave distorsión porque para aquellas unidades académicas que no realizan cursos de verano, el mes de febrero es el de menor cantidad de docentes.

Esto se debe a que más de la mitad de los docentes no han concursado sus cargos o el cargo ganado por concurso ya ha vencido, en consecuencia a muchos de ellos, en especial a los auxiliares docentes se los designa en el cuatrimestre en el que se

desempeñan, una vez que se conoce cuántos alumnos se han inscripto en cada materia.

El fuerte impacto negativo de esta situación sobre la situación económico financiera de la UBA ya fue señalada en el ítem correspondiente.

Otro signo de la debilidad de las atribuciones de las Universidades Nacionales en cuanto a la fijación de su régimen salarial es la negociación colectiva iniciada en el año 2004 para aprobar el nuevo Convenio Colectivo de Trabajo del sector no docente, de las que se anexa la parte sustantiva (artículos 47 a 73) en cuyo articulado queda claramente en evidencia la inexistente autonomía para la fijación del régimen salarial, dado que en el convenio se establecen nuevos agrupamientos, escalafones y adicionales.

Esto sumado a la evolución del personal de la Universidad hizo que el gasto en personal pasara de poco más del 80 % de los fondos asignados por el Tesoro Nacional en el año 2002 a más del 96 % para el año 2005.

4. Normas sobre Incompatibilidad

A nivel nacional la norma sobre incompatibilidad de cargos es el “Régimen sobre Acumulación de cargos, funciones y/o pasividades para la Administración Pública Nacional aprobado por Decreto N° 8566/61 y sus modificatorios”, complementados con los Decretos 894/01 y el 1003/01.

En particular para el sector docente el régimen de incompatibilidad ha sido aprobado por Decreto N° 1470/98, que homologa el acuerdo arribado entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y los sectores gremiales que representan al personal docente de la Universidades Nacionales en las negociaciones colectivas, para la instrumentación del “Programa de Reforma y reestructuración laboral”, que además regula el “perfeccionamiento docente” y la “estructura salarial” entre otros

La UBA ha dictado sus propias normas sobre incompatibilidad de cargos, tanto para personal docente como no docente, en años sucesivos, que son las Resoluciones (CS) N° 806/90, 3447/93, 3995/93, 4738/93 y 1004/94, que establece la cantidad de cargos y/o de horas máximas que puede tener dentro de la propia Universidad su personal.

Algunas de estas normas se contradicen entre si. Esto genera no pocos inconvenientes dado que a criterio de la Dirección General de Asuntos Jurídicos se debe aplicar la norma más benévola o la que se dictó con posterioridad, tal es el ejemplo de un caso que fue derivado para su dictamen sobre un docente que, teniendo un cargo de dedicación exclusiva tenía un cargo de dedicación simple y ninguno de ellos para cumplir funciones especiales, criterio que no es compartido por el propio Consejo Superior que en una resolución estableció que aún un cargo ad honorem es incompatible con un cargo de dedicación exclusiva.

En el caso de que algún cargo o todos los cargos sean de docente secundario, no existe ninguna norma que establezca a cuánto tiempo equivale la hora cátedra de nivel medio, razón por la cual es frecuente las diferencias de criterio a aplicar al momento de determinar incompatibilidades.

En relación a la incompatibilidad entre la permanencia en actividad en la Universidad de Buenos Aires de personal no docente que se ha acogido a los beneficios jubilatorios, el Poder Ejecutivo Nacional considera que es de aplicación del Decreto 894 del 11 de julio de 2001, que establece en su artículo 1º: *"El desempeño de una función o cargo remunerado o prestación contractual con o sin relación de dependencia, bajo cualquier modalidad en la Administración Pública Nacional, es incompatible con la percepción de un beneficio previsional o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión nacional, provincial o municipal. La referida incompatibilidad se aplicará con independencia de las excepciones específicas que se hayan dispuesto o se dispusieren respecto del presente decreto, sus modificatorios y complementarios"*

Por consiguiente, queda establecida la obligación por parte de los beneficiarios del sistema previsional de denunciar ante la ANSeS, el inicio de cualquier actividad laboral, debiendo solicitar la suspensión y/o reducción de los haberes jubilatorios, en función del monto de lo que percibe en concepto de remuneración por el ejercicio de dicha actividad. Asimismo establece, en caso de incumplimiento o falseamiento de lo informado, la pérdida del beneficio jubilatorio como penalidad por defraudación al sistema previsional.

La aplicación del referido Decreto en el ámbito Universitario fue desestimado por el CIN en el año 2001, aduciendo que la aplicación forzosa de la norma sería violatoria de la autarquía y autonomía universitaria.

La Universidad ha sostenido reiteradamente tanto ante la SIGEN como ante la Auditoría General de la Nación y las distintas dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, que la Universidad de Buenos Aires, al igual que las demás Universidades Nacionales, y de acuerdo con el mencionado inciso c) del artículo 8º de la Ley 24.156 de Administración Financiera, debe ser considerada Ente Público no comprendidos en la Administración Nacional por lo que, si bien integran el Sector Público Nacional, no integran la Administración Nacional, cuyas instituciones están descriptas en el inciso a) del artículo citado.

En resumen, su observancia no sería obligatoria para la UBA, pero sí es de aplicación obligatoria por la ANSeS a las personas que gozan de un beneficio jubilatorio.

Para el personal no docente de la UBA es de aplicación el Capítulo IX – Del Régimen Jubilatorio - Artículo 86 del Estatuto para el Personal No Docente (Resolución CS N° 1309/94) que establece *"El personal podrá continuar en la prestación de sus servicios hasta que se le acuerde el beneficio respectivo, oportunidad en que será dado de baja."* Simultáneamente, el Artículo 84 del mismo estatuto establece que el personal contratado quedará incluido en las normas del presente Estatuto, exceptuando lo previsto para la estabilidad del agente

Por aplicación de esta norma, corresponde la baja a los no docentes que han accedido al beneficio jubilatorio indistintamente de su condición de planta permanente o contratada y no contratar a personal jubilado. Por consiguiente, al margen de la aplicabilidad o no del Decreto N° 894/01, es el mismo Estatuto del personal no docente de la Universidad el que fija la política general de dicho personal en la Universidad, En el caso del Personal Docente, no existe incompatibilidad alguna, entre la permanencia en actividad y la percepción de beneficio jubilatorio, por la excepción aprobada por Decreto N° 1003/01.

No obstante ello, el Art. 51 del Estatuto Universitario establece que todo profesor regular cesa en las funciones para las que ha sido designado el 1° de marzo del año siguiente a aquel en el que cumple sesenta y cinco años de edad. En caso en que el profesor regular no sea designado profesor consulto ni emérito y no esté en condiciones de acogerse a los beneficios de la jubilación, debe ser indemnizado de la manera reglamentada por el Consejo Superior.

Por su parte, la Res. (CS) N° 1377/98 establece que todas las unidades académicas procederán a dar de baja a los profesores que revistan como interinos y a los docentes auxiliares regulares e interinos que se encuentren en las condiciones de límite de edad establecidas en el Art. 51 del citado Estatuto.

El límite de edad para el ingreso a la Administración Pública Nacional se rige por lo establecido en el artículo 5° Inciso f) de la Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional promulgada el 6 de octubre de 1999, que establece entre los impedimentos para ingreso, *“El que tenga la edad prevista en la ley previsional para acceder al beneficio de la jubilación o el que gozare de un beneficio previsional, salvo aquellas personas de reconocida aptitud, las que no podrán ser incorporadas al régimen de estabilidad”*. Aún cuando el personal de las universidades nacionales no está expresamente excluido de la aplicación de esta norma, no le es aplicable.

En relación al límite de ingreso del personal no docente universitario, rige lo establecido por el Decreto 2213/87, Anexo I, Capítulo II “Condiciones Generales de Ingreso” artículo 6°, inciso j, que establece como límite *“el que tenga más de 60 años de edad salvo aquellas personas de reconocida aptitud quienes sólo podrán incorporarse como personal no permanente”*. Por lo tanto, todo acto administrativo de designación realizada en esas condiciones resulta nulo de nulidad absoluta y no puede generar derechos. No obstante ello se detectaban casos de violación a esta normativa.

Para el personal docente universitario que ingresó con edad mayor a 65 años se contraponen con lo establecido en el artículo 51 del Estatuto Universitario, salvo que el Consejo Directivo de la unidad académica correspondiente lo designe como profesor contratado o invitado con mayoría especial de los 2/3 de sus miembros y con la autorización del Consejo Superior.

En oportunidad de la distribución del Presupuesto para el año 2003, aprobado por el Consejo Superior de la Universidad mediante Resolución (CS) N° 1.207 del 9 de abril de 2003, en algunas unidades dependientes de la Universidad las partidas presupuestarias aprobadas resultaban insuficientes para poder atender la totalidad de los gastos que en concepto de servicios personales erogaban a esa fecha. Para adecuar dichos gastos a los créditos asignados se aprobó la Resolución (CS) 1208 de igual fecha, que fijaba, en el artículo 4°, el orden de prelación que debía seguirse para reducir el gasto.

En relación a esos criterios fijados, el inciso c) estableció que en el caso de que fuera necesario luego de haber procedido a ejecutar las acciones que le preceden en orden de prelación, debía procederse a la reducción del número de personal que ya haya accedido a beneficios jubilatorios.

Las autoridades de algunas dependencias de la UBA resistían todo control de la efectiva aplicación de las normas que ella misma se dicta; que deberían acatarse durante su vigencia y, en caso de considerarse pertinente, modificarse a la mayor brevedad posible para evitar la violación sistemática de su propia normativa.

5. Régimen de Licencias, justificaciones y franquicias

La normativa para licencias, justificaciones y franquicias es diferente según el tipo de cargo, para los docentes del Rectorado y de los establecimientos secundarios se aplica el Decreto 3413/79 y para los docentes universitarios la Resolución (CS) N° 836/79.

Para el personal no docente se rige por el Estatuto para el Personal no docente de la UBA aprobado por la Resolución (CS) N° 1309/94 y supletoriamente el entonces vigente Estatuto de la Administración Pública Nacional.

Ninguna de esta normativa es original ni recrea condiciones especiales que no sea las que se contemplan para el resto de las Universidades Nacionales. Simplemente es una adaptación de la normativa existente a nivel nacional a normas que intentan ser de la propia universidad.

6. Otros adicionales salariales

6.1. Cómputo de Antigüedad

Para el personal docente rige la normativa de nivel nacional, donde el cómputo de antigüedad se realiza sobre la asignación del cargo (monto vigente desde el 01/11/1992 aprobado por Decreto 965/92).y los adicionales aprobados por los Decretos 1470/98 y 1610/93.

Antigüedad Docente												
Años	0	1	2	5	7	10	12	15	17	20	22	24
%	0	10	15	30	40	50	60	70	50	100	110	120

El personal docente al momento de jubilarse, si continúa en actividad porque ha sido designado en algunos de los cargos en los que está permitido, debería dejar de percibir el adicional por antigüedad y recomenzar el conteo de la misma. La aplicación de este control en la liquidación de haberes no es sencilla y en muchos casos generaba inequidades, porque en función de la cantidad de agentes, se realiza control por muestreo y no sobre la totalidad del personal.

Para las Autoridades Superiores, la antigüedad máxima del 120% rige desde el 1º de enero de 1996. Al 1º de mayo de 1994 se calculaba al 2% anual. Pueden cobrar su antigüedad como personal docente, con una regla para convertir las distintas dedicaciones y/o horas cátedra que hubiera tenido durante su carrera docente, o como personal no docente. El cómputo se realiza sobre la asignación del cargo, excepto para Subsecretarios de Universidad que cobran el máximo de antigüedad independientemente de la real y el Auditor General de la universidad que no percibe dicho adicional.

Para el personal no docente, el cómputo ha sido aprobado en el Escalafón mencionado y es de un 2% de la Asignación de la categoría correspondiente y no tiene estipulado límite de años.

6.2. Título y Responsabilidad Profesional

Se abona a los no docentes y a las autoridades superiores con las siguientes particularidades:

Título, según la escala establecida por el Decreto 2213/87 se liquida a los no docentes, que no perciban el adicional por responsabilidad profesional, y a las autoridades superiores, de acuerdo a la asignación que se consigna en el Anexo respectivo.

Responsabilidad profesional, de acuerdo a los establecido en el Decreto 1429/92, se les debe liquidar al personal encasillado en el Agrupamiento Profesional y en el Agrupamiento Asistencial Subgrupos "A" y "B".

6.3. Asignaciones Familiares

Dada la autonomía de la UBA, no está incluida en el régimen general de aportes sobre la masa salarial para que se paguen a través de ANSES, es decir no se declaran ante la DGI en el Formulario 931 de aportes y contribuciones, sino que las afronta la propia Universidad. Pero teniendo personal en zonas desfavorables (el Museo en Pucará de Tilcara de la Facultad de Filosofía y Letras, en la provincia de Jujuy, y el Albergue Inacayal del Rectorado y Consejo Superior, en la provincia de Río Negro), no tiene normativa específica para liquidar las asignaciones familiares para zona desfavorable.

Por otra parte, por la inexistencia del legajo único electrónico por agente, la asignación está asociada al cargo. Esto motiva, en especial entre el sector docente que es el de mayor movilidad, que si el cargo en el que revista es dado de baja por un cambio de cargo y/o de dedicación, automáticamente deja de percibir el salario familiar y debe realizar el trámite nuevamente o el reclamo correspondiente.

7. De la agremiación sindical

Los docentes Universitarios pueden afiliarse voluntariamente a la Asociación de Docentes Universitarios (ADUBA), a la Asociación Gremial de Docentes Universitarios (AGD-UBA), o a ninguna de ellas.

Los docentes de los establecimientos secundarios pueden afiliarse voluntariamente a la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (UTE - CETERA).

A diferencia los no docentes están afiliados compulsivamente a la Asociación del Personal no docente de la UNA (APUBA), una vez que son designados.

En los hospitales universitarios, está pugnando por su reconocimiento la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Entre las particularidades de la UBA está el contar con cinco campos, entre ellos el "Campo Peruilh" en Laprida, el "San Claudio" en Carlos Casares y "Los Patricios" en San Pedro, cuyo personal estaba encasillado como no docente pero que existe un reclamo del sindicato de trabajadores y peones rurales para que pasen a aportar a

dicho régimen.

LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS: UNA CRISIS OBVIA

Por definición un Hospital Universitario conjuga en su identidad a la educación y a la salud dos aspectos centrales del desarrollo humano de la sociedad que son claramente desatendidos en nuestro país desde hace décadas. Hoy mismo el presupuesto en educación básica es la mitad del porcentual del PBI al que nuestra propia ley federal nos obliga y en, los hechos, se lo considera como un gasto y no como una inversión en el presente de los niños y jóvenes y en el futuro de nuestra sociedad. La educación universitaria padece los problemas de recursos económicos que bien se conocen, y que tienen ya un comienzo lejano en la pobreza que en la asignación a este rubro se le da históricamente en el presupuesto general de la Nación, a pesar de lo cual la Universidad de Buenos Aires, como ya fuera dicho, se ubica junto a la de México y San Pablo, dentro de este continente, entre las trescientas más importantes del mundo.

Pero aun así, con estos problemas a cuestas, y algunos otros, los valores que se atesoran en nuestra universidad son muchos, ha custodiado por décadas la inteligencia y la investigación, preserva hoy el disenso y la libertad de pensamiento, cultiva aún una producción científica con repercusión internacional y, en el campo biomédico, nos ha dado todos los premios Nobel que enorgullecen al país.

La salud en cambio, a pesar de no tener una asignación presupuestaria pobre en el marco del PBI, padece fallas estructurales en su asignación y distribución. Operan cientos de obras sociales, se carece de un sistema de seguridad social firme y confiable y los magros resultados de los índices sanitarios son el producto de la desigualdad, la pobreza y la corrupción que impera en la estructura socioeconómica del país. Tampoco se puede mostrar un buen resultado en la atención de los hospitales públicos,, cualesquiera fuera su dependencia administrativa, a pesar de los múltiples y variados intentos que se han efectuado. No ha sido exigua la inversión que se efectuado en la construcción de nuevos hospitales pero fueron excepcionalmente pocos aquellos en los que se pudo demostrar un funcionamiento adecuado de los mismos durante un tiempo prolongado. Apelando a una metáfora médica ha sido más fácil ocuparse de la anatomía de los hospitales nuevos, con sus correlativas inauguraciones a veces más de una vez, que asegurar la fisiología de todos los ya existentes.

La realidad es que el país muestra actualmente la subsistencia de sólo dos hospitales universitarios, el de la UBA (en realidad posee cuatro establecimientos, donde el Clínicas es el mayor; se agrega un anexo con datos estadísticos) y el correspondiente a la Universidad de Córdoba. De los restantes cinco, el de la Universidad de Cuyo no tiene internación y los demás o cerraron definitivamente o fueron transferidos a alguna jurisdicción sanitaria.

Más adelante se desarrolla una breve síntesis de la historia del Hospital, que refleja ejemplarmente el ritmo y suerte que distintas instituciones argentinas han tenido a lo largo del siglo XX. En los casi treinta y cinco años en que el Hospital de Clínicas está en el edificio actual -que aunque nuevo en la teoría, ya era antiguo cuando se inauguró en su concepción y su diseño- cambió la estructura del sistema de salud del país y del mundo. Se modificaron las modalidades de atención médica, se desarrolló toda la alta complejidad, se instauró progresivamente un sistema de seguridad social, aparecieron

nuevas formas para la financiación del costo de la salud cuyo presupuesto además aumentó vertiginosamente por todo el progreso tecnológico, aparecieron las computadoras, la lectura digital, y los sistemas de comunicación electrónica y celular.

En esta metamorfosis profunda del sistema de salud el Hospital de Clínicas quedó literalmente fuera del sistema y fue perdiendo la comunidad que espontáneamente atendía en la ciudad. El Hospital como institución quedó en una situación de aislamiento operacional en el marco de la atención de la salud y con una dependencia administrativa y presupuestaria de una Institución como la Universidad, cuya misión fundamental es la educación y no el cuidado de la salud. Esto se enmarca en la ausencia de relación operativa alguna con los treinta y dos hospitales públicos que dependen del gobierno de la Ciudad, ni con aquellos del conurbano, ni tampoco con algún acuerdo especial con quienes administran la Seguridad Social desde el Ministerio de Salud de la Nación o con entes autárquicos nacionales o provinciales.

A pesar de todo esto el Hospital tiene signos de vitalidad y no ha cerrado sus puertas o anulado su internación por el esfuerzo de su personal profesional y no profesional, y por la dedicación de la mayoría de quienes estuvieron a cargo de su Dirección y de las jefaturas de muchos departamentos y divisiones. También la Universidad y dentro de ella su Facultad de Medicina tampoco renunciaron a dictar en su espacio toda la enseñanza que los alumnos requieren en una síntesis de asistencia, docencia e investigación que siempre contribuyó a tratar de no perder la excelencia de la Institución que por décadas fuera el paradigma del Hospital público con mayor desarrollo académico. Pero este esfuerzo que, siempre se desarrolló bajo condiciones adversas, fue anárquico y desordenado, dependió del denodado esfuerzo individual de profesores y maestros, estimuló asistencialmente la atomización de los servicios ("sálvese quien pueda y como pueda"), se multiplicaron las fundaciones y cooperadoras sin control direccional alguno, se utilizó la legislación de los hospitales de autogestión que le permitió cierta autonomía en la administración y distribución de sus recursos, y sin embargo los avatares de los vaivenes económicos sociales del país lo pusieron varias veces al borde de una virtual ausencia de viabilidad y una sensible disminución de operatividad en los años recientes.

Así las cosas, la estructura operativa del hospital se fue debilitando hasta tal extremo que resulta difícil ofrecer su pleno servicio porque esta situación de círculo vicioso no virtuoso, que se fue repitiendo con distinta profundidad en estas tres décadas, pareció condenarlo al ejercicio de un simple ejemplo de supervivencia. La permanencia en esta situación, que se ha mantenido con pocas variantes de mejoría y de peoría, alimentó el desarrollo de una perniciosa cultura de aceptación de lo irremediable que lamentablemente se ha extendido en el hospital. Todos creen en la inviabilidad de un proyecto superador de estos problemas y lo único que hoy ocurre es que lo que puede ser inviable es el Hospital mismo. La declinación actual es el producto de muchos años de inconvenientes no resueltos y toda la comunidad universitaria y no universitaria en su conjunto deben compartir la responsabilidad de esta situación. En todos los niveles ha predominado la incomprensible actitud de creer que un Hospital puede estar desvinculado de la atención de la salud de la comunidad donde está asentado y reducir el problema a la reiterativa solicitud de un aumento de presupuesto para una estructura obsoleta para estos tiempos. Será imprescindible un mayor presupuesto pero para aplicarlo a un "nuevo" hospital que sepa administrarlo y no simplemente gastarlo.

Con la dura realidad socioeconómica que hoy presenta el país podemos y debemos dar pasos posibles en el Hospital de Clínicas que nos conduzcan, por la tarea del día a

día, al logro del objetivo de recuperar un hospital universitario que es el centro más importante que un país desarrollado tiene para formar el recurso humano en salud desde el grado y desde donde se propaga el conocimiento a toda la red asistencial de salud del país. Sino no lo hacemos ya, en un futuro próximo, en lugar de recibir cientos de becarios de nuestro continente a completar su formación en postgrado, deberemos enviar nuestros profesionales del equipo de salud a algún país vecino para completar su formación.

EL VIEJO HOSPITAL DE CLINICAS: UNA HISTORIA ARGENTINA¹⁷

El Hospital se construyó en el predio delimitado por las calles Córdoba, Junín, Paraguay y Andes Luego J. E. Uriburu). Modelo de su época, la distribución de sus dependencias, como también su construcción, estaba inspirada en el Hospital Friedrichsheim de Berlín y en el lazareto de Carlsruhe. Es así que no difería mucho de los hospitales europeos y, sobre todo, de los de París, que marcaba el rumbo de la medicina argentina.

La Dirección de la construcción estuvo a cargo del ingeniero Schwarz, que la dio por finalizada en noviembre de 1879, aunque entregó el edificio recién en julio de 1881. Un año antes, en los días 18, 19 y 20 de julio de 1880, durante el conflicto por la federación de Buenos Aires, se convirtió en cuartel de rifleros y se comenzó a usar como hospital en la concentración de los heridos de los cruentos combates de Puente Alsina, Corrales y Barracas.

La Provincia de Buenos Aires, vencida por las tropas de la Nación, entregó el hospital a la Facultad de Ciencias Médicas. Construido durante la gobernación de Carlos Tejedor – decisión tomada en 1877-, sugerencia de la Academia Nacional de Medicina, ante ruinoso estado del hospital de hombres, estaba formado por cuatro pabellones aislados rodeados por jardines, y dos salas de cirugía con su correspondiente recinto para las operaciones. Los pabellones tenían dos alas, pintadas exteriormente de amarillo claro, y con techo de pizarra. Las salas de cirugía eran de planta baja únicamente, y poseían en el centro del techo y en sentido longitudinal una galería con aberturas para la ventilación (aún tenía vigencia en el país la teoría de las mismas). En los jardines crecían magnolias, jazmines del cabo, rosas, laureles, plantas de digital, plantas de pasionaria, árboles de alcanfor, jacarandaes, varias especies de coníferas.

Eduardo Wilde entregó oficialmente el Hospital de Clínicas a la Facultad el 21 de agosto de 1883. Las fechas diversas que se suceden derivan de la prematura utilización de sus dependencias y de los sucesivos pases de la provincia a la Nación, y luego a la Facultad de Medicina. No extraña así que el informe anual¹⁸ (2) de su primer director, Melitón González del Solar, exprese: “Como en agosto 9 de 1883 recién entró el Hospital a formar parte de las reparticiones de Instrucción Pública y consiguiente a depender del Ministerio de V.E.”. En este informe se da cuenta de la especialización médica que se lleva a cabo en el Hospital: “Este servicio, que antes de ahora solo estuvo limitado a la oftalmología y Policlínica, se halla actualmente aumentado de un modo considerable, tanto en el número de consultas como la variedad de

¹⁷ La mayor parte de los datos históricos, como algunos fragmentos de artículos, pertenecen a Pégola, F. Y Sanguinetti, F. Historia del Hospital de Clínicas. Buenos Aires. Ediciones Argentinas , 1998.

¹⁸ Informe Anual del Hospital de Clínicas de la Capital. Buenos Aires. Imprenta “La Variedad” , 1884.

especialidades (....) La cátedra de Ginecología encomendada al Dr. Tezanos Pinto y de las enfermedades de niños al Dr. Blancas, creadas nuevamente por la Facultad de Ciencias Médicas, motivaron la formación de las salas de Mujeres y Niños que se abrieron al servicio público en enero del corriente año.”

En la segunda parte del informe se desglosan, cada una de las especialidades. Se indica que Clínica Médica se halla a cargo de Porcel de Peralta y Clínica Quirúrgica de Ignacio Pirovano; en Clínica Oftalmológica se indica que –ante su carencia-se construyó una cámara oscura para los exámenes oftalmológicos; Montes de Oca era catedrático de Patología Externa, a cargo de la Policlínica en las salas 5ª y 9ª. Además, se dictaban clases de anatomía en el anfiteatro situado en el ángulo del edificio formado por las calles Andes y Paraguay, a cargo del Dr. González Catan. Conforme a la moda de la época, en el Hospital de Clínicas funcionaba un Departamento de hidroterapia.

El Hospital de Clínicas no escapó a una circunstancia frecuente en el país: la falta de presupuesto. José Arce¹⁹ señalaba: “(.....)el hospital de Clínicas no sólo estaba viejo y necesitaba reparaciones, sino que exigía algunas ampliaciones e instalaciones más modernas (...). En enero de 1917 propuse incluir en el presupuesto una partida de \$ 100.000 para reparaciones en el Hospital de Clínicas (....) manifesté que era necesario obtenerlo de los fondos de la ley 4953, los cuales a su turno provenían de los ingresos de la ley 6.026, sancionada expresamente para dotar a la Facultad de Medicina de un hospital-escuela, cuya realización se encontraba, desgraciadamente, paralizada. Mi propuesta fue aprobada....”Un editorial del diario La Prensa²⁰ pintaba un panorama sombrío. Comenzaba criticando al Congreso que no modificaba el presupuesto sino que lo prorrogaba. “Entre las reparticiones mas afectadas se halla el Hospital de Clínicas de la ciudad de Buenos Aires. Desde 1922, su asignación en el presupuesto es de 700.000 pesos, cantidad a la que se añade un suplemento de 184.074 (....). En el año indicado, la capacidad hospitalaria del establecimiento era de 510 camas, la que se aumento a 656, es decir, en 146 (....) Pero no se proveyó lo necesario para el mayor gasto que exige el aumento de enfermeros y del personal necesario para atenderlos: en 1922 se hospitalizaron 149.406 personas; en 1928, 183.786, y en 1929, 190.332 (...). En 1928 se ordenó por acuerdo de ministros el refuerzo de la partida para el hospital en 300.000, pero solo se entregaron 120.000.”

Las autoridades hospitalarias redujeron la internación de enfermos y en 1932 se pone en práctica un arancel “que deberán pagar los enfermos que se asistan en los distintos servicios”. Entraría en vigencia desde el 1ª de agosto de ese año y los aranceles se fijaban en una proporción establecida del sueldo del paciente de acuerdo a la practica u operación que debería realizarse. Desconocemos su resultado pero suponemos que tuvo corta vida.

En 1944, se reglamento la carrera de médica. Podían ser médicos del nosocomio los argentinos con título de Universidad Nacional, que hubieran sido practicantes de algún hospital y acreditaran buena conducta y antecedentes honorables.

Además de director del hospital, existían cinco categorías más: médico asistente, médico agregado, médico interno y jefe de servicio. Todas deberían concursarse. Se establecía también el número de cada una de éstas: un médico de los hospitales cada ocho camas o fracción, un médico agregado cada cinco camas, un médico asistente

¹⁹ Arce, J.: Mi vida (tomo III). Buenos Aires, sin sello editorial, 1959.

²⁰ “Escasez de recursos en el Hospital de Clínicas”. La Prensa. Buenos Aires, el 31 de marzo de 1930.

cada tres camas; así también se instituían el número de médicos para los consultorios externos, radiología, radioterapia, fisioterapia, etc.

La ordenanza fue proyectada por una Comisión compuesta por el director Raúl C. Nicolini y los profesores Tiburcio Padilla, Juan C. Ahumada, Raúl Argañaraz y Antonio R. Zambrini.

Ya que desde 1893 se guardan fotografías (se encuentran de años anteriores pero fue imposible identificarlos), los practicantes fueron parte del personal. En octubre de 1883, aparece la primera mención a uno de ellos, en un documento conservado en el Archivo del hospital.: el practicante mayor Gregorio Chávez de la Sala de Cirugía²¹

Como grandes figuras médicas pasaron por el mismo , entre muchas otras, Pirovano, Posadas, Ayerza, Arce, Houssay, Castex, Justo, Aráoz Alfaro, Ingenieros, E. Finochietto, Lanari, Cantón, Roffo, Garrahan, Loudet, Castro, Balado, Agote, Rojas, Pardo, M.Herrera Vegas Padilla, Brea, Santas, Fustinoni, de Robertis, Dassen, Cossio, Mazza, Escudero Ahumada, Carrillo, R. Wernicke, Aguirre, Burucúa, Stoppani, Cordero, Aráuz.

El 7 de febrero de 1975, comenzaron –simbólicamente- las obras de demolición del Hospital de Clínicas. No había cumplido un siglo de vida y el abandono posterior a este acto (escombros, alimañas, suciedad que persistió por varios meses, dieron el espectáculo previo a la construcción de la plaza Houssay (prácticamente una plaza seca). Debajo de ella se construyó una playa de estacionamiento.

La muerte anunciada del viejo Hospital de Clínicas –aunque demoró su concentración- había llegado anticipadamente. Autoridades de la Facultad, liderada por Eliseo Cantón, proyectaban un nuevo establecimiento, para reemplazarlo, un cuarto de siglo después de su inauguración. En 1905, el arquitecto Gino Aloisi presentó un proyecto para ese hospital: en 1910, aparece en la revista porteña P.B.T. (Nº 276 del 5 de marzo) una fotografía de la maqueta premiada en un concurso para el policlínico “José de San Martín”; al año siguiente, el ginecólogo francés Samuel Pozzi –de visita en Buenos Aires-señala que el Hospital de Clínicas resulta insuficiente y debería reemplazarse.

Eliseo Cantón, varias veces diputado por Tucumán –su provincia- y la Capital Federal, y decano de la Facultad de Ciencias Médicas, dio impulso a la sanción de la ley Nº 6.026/1908. El policlínico ocuparía el predio delimitado por las calles Córdoba, Charcas, Junín y Azcuenaga. Los cierres definitivos de tramos de las calles Paraguay y Uriburu fueron el primer escollo, luego se paralizaron los expedientes administrativos y, finalmente, a instancias del diputado Enrique Dickmann – en 1915- la ley se derogó.

En 1922, un grupo de médicos legisladores (Núñez Bard, Begueristain, Cafferata, Cevallos, Canale, López Anaut, Parodi y Tamborini), auspiciaron nuevamente su vigencia y, dos años después, José Arce, rector de la Universidad de Buenos Aires y un nuevo abanderado de la empresa, reproduce el proyecto. La ley Nº 6.026 derogada, dio lugar a la Nº 11.333/1925.

Las fuerzas vivas tomaron posición: algunos defendían la construcción, otros la atacaban. La revista especializada La Semana Médica, en distintos números, se

²¹ Burucúa, J.E; Buzzi, A.P.; Califano, J.E; Pérgola F.M.; Burucúa J.E. (h); Bagnoli, O. Y Pereyra, G: El Pabellón de Practicantes del Hospital de Clínicas. Buenos Aires, Fundación de All, 1991

oponía con estos argumentos: “Insistimos, pues, en que no es posible derrochar las inmensos caudales en obras tan costosas como innecesarias, pues bastaría tener en cuenta los millones gastados en reconstrucción del Hospital de Clínicas, aún no terminado, para hacer reflexionar al más incauto de que es una obra de verdadera inconsistencia lo que se requiere llevar a cabo a toda fuerza”. Algo de razón le asistía.

Poco antes de su caída, Hipólito Irigoyen recibió a José Arce y le sugirió desistir de edificar en esa zona y le indicó un lugar: la Agronomía. La política cambió las circunstancias y fue así que, el 2 de octubre de 1936, el primer mandatario Agustín P. Justo designó a Arce presidente de la Comisión Ley 11.333 que debería ejecutar las obras del nuevo hospital. Integraban esa comisión Castex, Peralta Ramos, Palacios Costa, Lanari, Merlo y Arrillaga. No obstante, como una costumbre bien nuestra, casi una década antes, el 20 de junio de 1927 se había colocado la piedra fundamental del policlínico con la presencia del presidente Marcelo T. de Alvear.

En 1949, la manzana delimitada por las calles Córdoba, Uriburu, Paraguay y Azcuénaga permanecía cercada por una tapia de madera, por los resquicios que dejaba se podía ver la fosa fundacional. Un cartel decía “Dirección General de Ingenieros. Secretaría de Guerra”. Lentamente, la construcción seguía progresando con los aportes del 5% del impuesto sobre la venta de billetes de la Lotería Nacional de Beneficiencia. Las comisiones –dado el tiempo transcurrido- fueron variando en sus componentes. La presidencia fue ejercida sucesivamente por Julio H. Olivera, Osvaldo Fustini y Andrés Santas.

Una vez finalizada la obra, de 135.000 metros cuadrados en la línea de los monoblocks para el desarrollo hospitalario, en boga en las primeras décadas del siglo pasado, el hospital estaba conformado por 18 plantas con tres subsuelos. En estos últimos, en su mayor parte, se encuentra la administración técnica del edificio (grupos electrógenos, calderas, frigoríficos, vestuarios, lavadero, cocina, talleres, depósitos, hornos incineradores, etc.). En la planta baja se halla la dirección, la farmacia, varias oficinas de Obras Sociales y consultorios externos. Los pisos superiores son de internación clínica y quirúrgica en las distintas especialidades, y en el duodécimo se encuentran los quirófanos. Cuenta con numerosos laboratorios y casi medio centenar de aulas para alrededor de 2.500 oyentes.

El hospital se pensó para 1.000 camas pero se habilitaron muchas menos. Las sucesivas crisis económicas que sufrió el país, hicieron que la utopía fuera superada por la realidad: nunca se superó el 50% de la cifra de camas pensadas.

LOS HOSPITALES UNIVERSITARIOS DEL FUTURO: UNA POSIBILIDAD

Hoy, la acción posible es incorporar a la organización del Hospital Universitario el núcleo de un conjunto de ideas fuerza que tengan por objeto un cambio sustantivo en las prestaciones que se ofrecen a la comunidad. Las propuestas están pensadas y diseñadas para el Hospital de Clínicas, pero se podrían generalizar sin inconvenientes, y son:

- Diseñar una estructura administrativa que normalice los circuitos de suministros de insumos y medicamentos, y el efectivo cumplimiento de la reparación y mantenimiento preventivo del instrumental y de toda aparatología disponible. Para ello no solo es necesario la agilización del trámite formal, que en una institución pública debe cumplimentar normas estrictas, sino el correcto pedido, seguimiento y

atención que los centros de consumo (departamentos, divisiones y secciones) deben realizar con periodicidad y certidumbre estricta en cada caso. El tradicional incumplimiento de la solicitud en tiempo y forma y la anarquía en su procesamiento y disponibilidad han justificado históricamente las vías alternativas (cooperadoras o fundaciones) que están exentas de programación, previsibilidad y auditorías. Simultáneamente se concretará así el alejamiento de la matriz del Hospital de Caridad, hoy todavía presente en los hospitales públicos argentinos.

- Crear un área dedicada a la gestión relativa al paciente. La atención del paciente, desde que solicita su turno o tramita su internación, debe tener la importancia derivada del mandato de ofrecer el mejor cuidado de la persona enferma que pide nuestra ayuda y de la cual se deriva el cumplimiento de los deberes y obligaciones de todo el personal profesional y no profesional. La organización hospitalaria está tradicionalmente armada alrededor de las especialidades médicas, de las cátedras o de los médicos, en lugar de privilegiar su organización pensando en el beneficio del paciente sujeto esencial de su existencia. Deberá recordarse siempre que el derecho de nuestros pacientes a tener una asistencia decorosa, a pesar de todos los problemas cotidianos, está por encima de nuestros propios derechos.
- Deberá iniciarse un debate tendiente a la instauración paulatina de un área de internación indiferenciada e independiente de la patología del paciente aunque es un tema de difícil análisis y de compleja resolución. La herencia de una concepción anatómico estructural todavía vigente en la designación de las especialidades y subespecialidades conspira contra esta hipótesis aunque la interdisciplinarietà cada vez más frecuente en la nosología y fisiopatología de las enfermedades facilitarán este camino. Las modalidades de atención del paciente se organizarán según un sistema de cuidado progresivo como ya ocurre desde hace décadas con las que corresponden a las terapias intensiva de adultos, niños y neonatos. Esta propuesta también facilitará el ordenamiento administrativo indispensable para optimizar las operaciones de recolección de datos, contabilizar los datos para el análisis estadístico, verificar el nivel de ocupación, la estadística de alta y egresos, y el conocimiento en tiempo real para la asignación de camas, que resulta indispensable para gestionar una institución de esta magnitud. Todavía hay nuevas modalidades de atención para desarrollar, además de las ya citadas en las que el Hospital de Clínicas fue pionera en su inauguración, como el cuidado paliativo y la atención domiciliaria.
- Plantear como objetivo prioritario iniciar el camino que nos conduzca a tener un Hospital público de tiempo completo, lo que significaría en la práctica la atención programada de los pacientes durante 8 horas diarias. En nuestro país los hospitales trabajan cuatro horas y generalmente en horario matutino. La existencia aislada de consultorios vespertinos por pocas horas y en ciertas especialidades no contradicen para nada el concepto anterior. La atención permanente de la Guardia Externa y de los Servicios de Cuidado Intensivo tampoco invalidan este aserto por cuanto dicha actividad permanente es immanente a las cualidades intrínsecas de los servicios aludidos. Además de la primaria obligación moral de que un servicio público dedicado al cuidado de la salud atienda programadamente todo el día, no existe ninguna justificación económica ni organizacional para tener una importante estructura edilicia hospitalaria, inversiones millonarias en equipos y un recurso humano para un uso de cuatro horas. Aun más, a esta inconcebible deuda moral que la salud pública tiene para con la comunidad se agrega la ineficiente utilización y asignación de los recursos públicos que no se vuelcan en el total

beneficio de la sociedad porque se encuentran disponibles un sexto del día (4 horas) en el mejor de los casos.

- La propuesta de una nueva carrera médica, que contemple un cupo de cargos con horario reducido (por la mañana o la tarde) pero privilegiando aquellos con dedicación en tiempo completo con o sin guardia, hasta la dedicación exclusiva, hará posible un hospital con funcionamiento todo el día. No se trata sólo de que el personal gane más sino de proveer un esquema necesario para asegurar que el Hospital atienda todo el día a la comunidad que lo sostiene. La Universidad de Buenos Aires podría liderar un cambio que va mas allá del hospital universitario “estimulando que el interés afectivo, científico y económico de su personal estuviera dentro y no fuera de la Institución la mayor parte del día para aumentar la pertenencia y disminuir la visitancia. La desaparición de los cortos horarios de dedicación parcial es el gran cambio que esperamos para la irreversible transformación de los hospitales argentinos” Este último párrafo citado de un trabajo del Prof. Dr. Roberto Soto, Director del Hospital de Clínicas en el período 1986-1990, todavía sigue vigente en nuestro país quince años después.
- El presupuesto universitario que actualmente se destina al Hospital de Clínicas no alcanza para mantener su operatividad y no resultaría lógico, aun en circunstancias de bienestar financiero, que la Universidad se ocupara de muchas más cosas que el monto necesario para el mantenimiento de su estructura, y la docencia y la investigación que es su misión esencial. Los responsables de la ejecución del presupuesto público de la salud debieran requerir que las prestaciones de los efectores también públicos se hicieran centralmente en el Hospital Universitario. El Hospital tendría una comunidad que obligatoriamente debería atender y los dineros públicos quedarían para servir a la sociedad que los solventa. Por ejemplo la obra social más grande del país (INSSJP-PAMI), que tiene el tercer presupuesto anual de toda la administración nacional en magnitud, podría transferir todas las prestaciones posibles, y en especial las de alta complejidad, con exclusividad al hospital público en este caso el universitario, con cuyo ingreso y otros más provenientes de la derivación obligatoria de pacientes de la Seguridad Social podría solventarse gran parte de las necesidades financieras del Hospital de Clínicas. En cambio de esto el Hospital de Clínicas resulta un prestador más y en el caso del INSSPJ, no tienen ambas instituciones un diálogo como sería esperable entre entidades del sector público que manejan los dineros de la comunidad. Hasta la historia registra que, una entidad como el Clínicas que jamás interrumpió los servicios a los pacientes jubilados en las peores crisis, no es regularmente convocado a dialogar como ocurre con las redes integradas con prestadores privados. En el caso de la Obras Sociales la legislación sobre la autogestión de los hospitales públicos es utilizada por el Hospital para facturar y cobrar sus prestaciones pero con la desventaja, respecto de otros hospitales públicos, de no tener un presupuesto de Salud que lo contenga por su dependencia universitaria. No obstante esta penosa historia de falta de colaboración mutua ente quienes administran la salud manejando cuantiosos fondos y quienes puede aportar lo mejor para la formación del recurso humano de la misma, se debe apostar a su integración como existe en los hospitales universitarios del mundo a quienes debemos emular. También se deberá luchar como siempre para que la Nación reconozca que los hospitales universitarios necesitan un presupuesto alternativo mejor y que este deseo lo honren cuando diseñen el presupuesto.

Este conjunto de propuestas tenderá a rescatar al Hospital de Clínicas de una situación muy delicada y podrá ofrecer lo mejor de sí, si se está dispuesto a cambiar lo que hay que cambiar. Por su parte los responsables de la salud pública, que manejan un presupuesto similar a los países desarrollados respecto del PBI de la Nación, deberán privilegiar a los Hospitales Universitarios con el envío de los pacientes de la Seguridad Social contribuyendo decisivamente a sustentar financieramente a estas instituciones con el pago de las prestaciones efectuadas.



**JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES**

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CUADRO COMPARATIVO – RED DE HOSPITALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

ESTABLECIMIENTO	SUPERFICIE	PERSONAL	INGRESOS	ALTAS	CIRUGIAS	CAMAS DISPONIBLES
HOSPITAL DE CLINICAS “JOSE DE SAN MARTÍN”	125.000 m2	3224	6008	5912	4946	455
INST.TISIONEUMONO- LOGÍA “RAUL F VACAREZZA”	11.900 m2	150	790			102
INST. ONCOLOGIA “ANGEL ROFFO”	8.000 m2	580	2319	3057		80
INST.INVEST.MEDICAS “ALFREDO LANARI”	5490 m2	369	984	981	463	75

LAS OBRAS SOCIALES UNIVERSITARIAS: EL CASO DE LA OBRA SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (DOSUBA)

CONTEXTO NACIONAL.

Existen 23 obras sociales universitarias en el ámbito nacional. Todas ellas creadas mediante normas particulares y operando fuera del marco de supervisión de la Superintendencia de Servicios de Salud al igual que la obras sociales provinciales, poder judicial, fuerzas armadas, policía federal, ciudad de Buenos Aires y otras (Ver cuadro 1).

CUADRO 1

INSTITUCIÓN	POBLACIÓN
Ejército	330,000
Aeronáutica	110,000
Armada	230,000
Universitarias	200,000
DOSUBA	60,000
OSBA ex IMOS	30,000
Policía	190,000
Poder Judicial	90,000
Poder Legislativo	40,000
Obras Sociales Provinciales	4.000.000
TOTAL	5.280.000

Fuente: Congreso Argentino de Salud 2001.

Resulta sorprendente que hasta el momento no existan estudios descriptivos y comparativos que permitan evaluar éste conjunto de financiadores que cubren los servicios de salud de aproximadamente un 23% de la población con cobertura. Posiblemente esta omisión se deba a la escasa disponibilidad de información publicada, a la reticencia de las obras sociales para entregar dicha información, y fundamentalmente al hecho de estar legalmente diferenciadas de las obras sindicales ante la supervisión del gobierno nacional.

Sin embargo ésta supuesta diferenciación con la obras sindicales regidas por las Leyes 23660 y 23661 no es absoluta, según veremos más adelante.

Este conjunto está agrupado en el Consejo de Obras Sociales Universitarias (COSUN) y mantiene un sistema de reciprocidad mediante el cual los afiliados de cada obra social tiene cobertura en cada provincia en la que exista un miembro de un miembro de la red.

Las 23 obras sociales universitarias presentan a su vez marcadas diferencias entre sí. Cabe destacar, entre otras características, su forma de gobierno y administración, la población de afiliados, el ingreso promedio de los afiliados, el esquema de servicios, etc. Por otra parte, hay universidades nacionales que no cuentan con una obra social propia (p.ej. Catamarca) por lo que su personal debe buscar cobertura en obras sindicales o sistemas prepagos. Se presenta además el caso peculiar de la Universidad de San Martín que transfiere sus aportes y contribuciones a DOSUBA obteniendo para su personal los mismos beneficios que los empleados de la Universidad de Buenos Aires.

De todas maneras, si aceptamos como válido el criterio predominante que indica que sólo las obras sociales con más de 50.000 afiliados disponen de una capacidad suficiente para distribuir razonablemente los riesgos, sólo un puñado de obras universitarias tendría viabilidad para subsistir. Esta situación presenta un importante campo de análisis para versiones posteriores del Observatorio de Políticas Públicas.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA OBRA SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (DOSUBA)

En este punto consideraremos exclusivamente los últimos veinte años de existencia de DOSUBA.

Mediante Resolución N° 1938/85 el Rector Normalizador aprueba un Estatuto en el que se considera a la obra social como un organismo **descentralizado y autárquico** dependiente del Rectorado, cuyo gobierno y administración será ejercido por el Rector, un Consejo de Administración de 9 miembros (3 en representación del rectorado, 3 por el gremio docente y 3 por el gremio no docente) y un Director General. Muy rápidamente, el Rectorado dicta la Resolución 1126/86 que designa a un Delegado Normalizador que asume las funciones tanto del Director General y como del Consejo de Administración. El objeto de esta intervención sería según dicha resolución la realización de un proceso de normalización para la “transformación definitiva de la Obra Social conforme con los enunciados de la Ley Nacional de Obras Sociales”.

Sin embargo, sin cumplir con el objetivo mencionado, la intervención se renueva mediante sucesivas resoluciones hasta el año 1991 en el que mediante Resolución 1314 se determina que el gobierno y administración será responsabilidad de un Director General y un Consejo de Gestión transitorio. Éste consejo, compuesto por tres miembros (1 por el rectorado, 1 por el gremio docente y 1 por el gremio no docente) ya no posee las facultades de gobierno del Consejo de Administración original, sino que se limita al cumplimiento de funciones de asesoramiento y propuesta.

En 1993 mediante Resolución 1242 se da por finalizado el proceso de normalización designando un Director General en planta permanente y con un esquema de gobierno y administración similar al establecido por la resolución mencionada en el párrafo anterior. Mediante Resolución 383/94 se duplica la cantidad de miembros del Consejo de Gestión, sin modificar sustancialmente la situación.

Ésta es la situación actual. Una forma híbrida, muy parecida a una intervención, en la que un Director General puede realizar contrataciones millonarias en forma directa con prestadores y proveedores prestacionales, las finanzas están fuera del presupuesto y se rinden mediante balance, mientras los salarios son pagados por el rectorado y para todo lo no prestacional está sometido a los mismos controles centrales que cualquier otra dirección.

El proceso de los últimos 20 años ha generado (y genera actualmente) una situación de extrema ambigüedad que crea una infinidad de problemas que sólo podrán ser superados cuando el Rector y el Consejo Superior aprueben una norma que defina con precisión la situación de la Obra Social en el marco de la estructura de la Universidad y su forma de gobierno.

POBLACIÓN ATENDIDA.

El conocimiento de las características del conjunto de afiliados es fundamental para evaluar el grado de cumplimiento en relación con sus expectativas y demandas reales. Tal como se puede observar en el Cuadro II, la media de edad de la población atendida en la Universidad supera la media de la población general. Si bien el envejecimiento poblacional es un fenómeno universal, en el caso de DOSUBA se manifiesta con particular intensidad. Esto significa que se deben esperar cápitas de gasto en salud superiores al promedio ya que los servicios y bienes necesarios para cubrir las necesidades de los grupos de más edad son mayores en cantidad y complejidad, triplicando aproximadamente la inversión necesaria para atender a los grupos jóvenes.

Sin embargo, el principal problema para dimensionar la oferta, cuantitativa y cualitativamente, se origina en la diversidad de expectativas que se registra entre los distintos sectores que componen la población. La primera gran división se pone de manifiesto entre el sector no docente y el docente. En tanto el primero se comporta en términos similares a una obra social sindical clásica y es claramente deficitario, el segundo es más complejo en su constitución lo que se manifiesta claramente en su conducción sindical más orientada a la superestructura que al trabajo de terreno. Esta población (docentes) presenta a su vez una enorme diferencia entre los grupos de menores y mayores ingresos.

CUADRO II

CANTIDAD DE AFILIADOS POR GRUPO ETÁRIO

Edades	Titulares Femeninos	Titulares Masculinos	Familiares Femeninos	Familiares Masculinos	Total de afiliados
0 a 18 años	7	6	6716	7076	13805
19 a 30 años	2416	1981	1767	1199	7363
31 a 50 años	7796	6138	3400	2850	20184
51 a 65 años	4319	3865	2476	1926	12586
más de 65 años	1117	1147	1167	822	4253
Total	15655	13137	15526	13873	58191

El sector docente efectúa, en el grupo de mayores ingresos, un subconsumo de la oferta de DOSUBA dado que el nivel mejor remunerado posee en general cobertura de prepagas. En el otro extremo está el caso de docentes que han solicitado una designación al sólo efecto de conseguir una cobertura de servicios de obra social. De todas maneras este sector en su conjunto es superavitario, compensando el déficit producido por el sector no docente.

Esta multiplicidad de expectativas y aportes, obligó a estructurar durante los últimos tres años una oferta compleja que actualmente consta de tres niveles.

En un primer nivel, el conjunto de bienes y servicios es otorgado en forma absolutamente gratuita incluyendo prótesis y medicación especial. Este primer nivel está constituido por los cuatro hospitales universitarios (Clínicas, Lanari, Roffo y Vacarezza), al que se agrega el conjunto de los hospitales públicos nacionales provinciales y municipales.

El segundo nivel está constituido por el conjunto de prestadores del conurbano y sanatorios de Capital (v.g. Sanatorios Santa Isabel y Güemes). El acceso a sus servicios exige solamente un copago mínimo por única vez y no presenta límites en lo que respecta a los servicios de internación. En el caso de las prótesis y la medicación de alto costo, sin embargo, el afiliado debe abonar un coseguro del 20%.

En un tercer nivel (v.g.; Hospital Británico, Sanatorio San Camilo, Instituto Cardiovascular de Buenos Aires, Instituto Sacre Coeur, Instituto Dupuytren, etc.) el afiliado debe abonar no sólo -al igual que en el segundo nivel- un 20% del valor de las prótesis y la medicación extra módulo, sino además un 30% del valor de la internación.

Este esquema prestacional, de difícil administración, le ha permitido a DOSUBA un razonable nivel de satisfacción del complejo nivel de expectativas de sus afiliados.

EL FINANCIAMIENTO DE LA OBRA SOCIAL.

Una obra social es un organismo **administrativo** que contrata bienes y servicios de salud para distribuir entre sus afiliados. Esta definición deja en claro que el financiamiento y la sustentabilidad son elementos esenciales a considerar en su administración. Sin embargo esta afirmación conlleva inmediatamente en la discusión política a la acusación de constituir una “visión economicista” del servicio. Simultáneamente desde el punto de vista de los afiliados (y esta visión resulta más explicable), la obra social debe cubrir todas y cada una de las necesidades de atención que demanden el titular y sus grupo familiar.

Sin embargo, más allá de estas opiniones y expresiones de deseo, lo real es que una obra social debe cumplir con la demanda sobre la base de una masa de recursos limitada, en el marco de los límites impuestos por la capacidad de aporte de sus afiliados. La situación se complica aún más si consideramos que las dos premisas básicas del sistema de obras sociales son la solidaridad y la libre elección de

prestadores. Esto significa que los ingresos no se efectúan mediante una distribución equitativa de costos sino mediante la apropiación de una proporción fija²² de los ingresos reales del personal²³. Por otra parte, la libre elección significa la elaboración de una oferta múltiple acorde con las expectativas de la población, lo que implica necesariamente un incremento de costos en el caso de una demanda compleja, tal como ha sido descrito precedentemente.

El estancamiento de los niveles salariales, la disminución constante de su valor real y el progresivo achatamiento de la pirámide de ingresos, unidos a la evolución constante de los costos prestacionales originados fundamentalmente por el envejecimiento de la población y el constante crecimiento de la oferta de bienes y prácticas diagnósticas y terapéuticas de alto costo, están generando un panorama realmente complicado para la sustentabilidad de las obras sociales en general.

Mediante las Leyes 23.660 y 23.661 se crea un marco reglamentario básico del funcionamiento de las obras sociales sindicales. En este contexto, mediante Resolución N° 939/00 del Ministerio de Salud con el objeto de *“garantizar la equidad, la universalidad y la solidaridad”* de las prestaciones básicas indispensables crea el Programa Médico Obligatorio (PMO) que constituye un listado mínimo de servicios. Con posterioridad y ante la crisis económica que se desencadena a partir de 2001 el Gobierno advierte que la pérdida de financiamiento podría llevar eventualmente a la desaparición de agentes del sistema y dicta la Resolución N° 201/2002²⁴ que implanta el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE), expresión atenuada en exigencias en relación con el PMO original.

En el Cuadro III se observan los principales conceptos de ingreso que conforman los recursos de DOSUBA para dar cumplimiento a la demanda prestacional que debe cubrir.

Sin embargo las buenas intenciones no siempre encuentran terreno fértil en la realidad. En la actualidad muchas obras sociales no están en condiciones financieras de afrontar una aplicación estricta del PMOE, por lo que implantan formidables barreras de acceso a los servicios.

En DOSUBA se ha seguido el camino inverso, tal como se verá más adelante, incrementando progresivamente la accesibilidad por lo que se ha registrado una cápita de costos creciente. La pregunta crucial que se plantea entonces es cuál es el costo actual del PMOE en un régimen de buena accesibilidad. Esta pregunta es origen de arduas discusiones, pero podemos considerar que en el caso de DOSUBA la cápita de costos se ubica entre los \$50 y \$55.

²² En el caso de la Universidad de Buenos Aires el financiamiento se realiza mediante un aporte del 3% y una contribución patronal del 6% de la remuneración bruta del afiliado.

²³ En DOSUBA se presentan casos en los que mediante un aporte de \$15 (en total) se otorga cobertura completa a grupos familiares de 6 o 7 miembros.

²⁴ Sobre la base del Decreto 486/02 que declaró la Emergencia Sanitaria en todo el país.

CUADRO III

CONCEPTO DE INGRESO	AGOSTO 05
CUOTA AFILIACION	\$ 64,054.07
COBRO 2859/4	\$ 118,100.00
COOP. HTAL. CLINICAS	\$ 1,164.09
UNIV. SAN MARTIN	\$ 50,803.77
DOC. COBRADOS	\$ 8,870.70
DUPL. CARNETS	\$ 860.00
INT. GANADOS POR MORA	\$ 50.49
Cº POR PREST. MEDICAS	\$ -
COSEGURO DE PRÓTESIS	\$ 5,823.00
VENTA DE CHEQUERAS	\$ 25,842.50
UBA AP. PERSONALES	\$ 840,233.61
UBA AP. PATRONALES	\$ 1,440,823.86
UBA DIVERSOS	\$ 10,935.34
CONV. RECIPROCIDAD	\$ 31,284.64
DIVERSOS	\$ 650.00
SEGURO TRANSPLANTE	\$ 1,677.45
GESTION DE COBRO	\$ 1,347.30
CUOTA ESTUDIANTES	\$ 14,587.24
CUOTA GRADUADOS	\$ 5,024.61
VTA. CHEQUERAS EST/GRAD,	\$ 908.60
GTOS. ADM. CUOTAS	\$ 643.14
INT. CUOTAS	\$ 1,125.75
TOTAL	\$ 2,624,810.16

En este punto surge un nuevo inconveniente. En el Cuadro IV, en su primera fila, se observa el ingreso²⁵ que percibiría DOSUBA si el total de los conceptos del salario fueran remunerativos. Este valor cubriría la cápita PMOE. Sin embargo, considerando que los salarios percibidos registran un promedio de 27% de conceptos no remunerativos ni bonificables en función de las actas paritarias generales y los sucesivos decretos del PEN, que implican su exclusión de la base de cálculo de los aportes y contribuciones que deben realizarse a las obras sociales, esa falta de aporte a las obras sociales sobre lo real ingresado consta en la segunda fila, generándose una situación deficitaria crónica. Sin embargo, esta situación tendería a normalizarse, ya que son cada vez más los gremios que reclaman la implantación de la condición de remunerativo para todo el salario.

²⁵ Estos valores incluye exclusivamente los ingresos originados en aportes y contribuciones considerando que los recursos propios deberían ser destinados a gastos de administración.

CUADRO IV

	Total General	Cápita de ingresos
Septiembre 05	\$3,121,296.49	\$53.64
Septiembre 05	\$2,275,685.66	\$39.11
	Diferencia de cápita mensual de ingresos	\$14.53
	Diferencia mensual de ingresos totales	\$845,610.83
	Diferencia anual	\$10,992,940.79
AFILIADOS:		58,191

PRINCIPALES ÍTEMS DE EVALUACIÓN.

Se describen a continuación un conjunto de ítems que permiten una descripción funcional resumida de la obra social. Estas categorías podrían servir como base de un análisis comparativo de las obras sociales que operan fuera de la supervisión directa de la Superintendencia de Servicios de Salud.

1. Accesibilidad

Por accesibilidad se entiende la magnitud de las barreras de acceso impuestas por la obra social para el consumo de los servicios por parte de los afiliados. A principios del año 2002 la obra social presentaba una multiplicidad de obstáculos para acceder al conjunto de prestaciones según detallamos a continuación.

Cabe considerar que la eliminación de estas barreras impactó notablemente en el principal indicador de consumo que es la cantidad de consultas por afiliado por año que pasó de 2 a 3,5 en los últimos tres años. Dado que la consulta es a su vez la principal generadora de demanda de todos los niveles, el impacto económico de este crecimiento fue realmente importante.

1.a Centro único de autorizaciones.

La Universidad consta de múltiples unidades geográficamente dispersas en todo el ámbito de la Capital y en el sur y norte del primer cordón del conurbano. Por otra parte, los domicilios de prácticamente la totalidad de los afiliados se distribuyen entre la Capital, La Plata y la totalidad del conurbano. Es evidente la dificultad que significaba el traslado hasta el edificio central para conseguir una autorización, por lo que en muchos casos se desistía del trámite, salvo que éste fuera de extrema urgencia. Durante los últimos años se han instalado centros de asesoramiento y autorización "on line" en cinco centros (Hospitales Lanari, Roffo y Clínicas, Facultad de Psicología y Ciudad Universitaria) lo que permite que muchos afiliados puedan gestionar una autorización desde sus lugares de trabajo.

1.b Talonario de autorizaciones múltiple y de alto costo relativo.

Las autorizaciones se registraban en talonarios múltiples con fecha de vencimiento que se vendía a \$7. Por exigua que parezca esta cifra, muchos afiliados, especialmente hacia fin del mes, carecían de ese importe. Por otra parte, en general, los formularios no eran consumidos en su totalidad durante el período de vigencia, lo que implicaba una pérdida innecesaria para el agente. Este sistema fue reemplazado por la venta formularios por separado (consulta, prácticas, laboratorio) por un monto mínimo (\$0,50) que se adquieren estrictamente en función de la necesidad. Cabe destacar que la aplicación del nuevo sistema no sólo benefició al conjunto de afiliados, sino que simultáneamente se produjo un incremento de la recaudación de DOSUBA por este concepto.

1.c Distintos prestadores para los afiliados residentes en el conurbano y la capital federal.

Los afiliados residentes en el conurbano²⁶ se encontraban bajo un régimen capitado que imponía el uso exclusivo de los servicios de profesionales e instituciones locales, quedando impedidos de acceder a la oferta de la Capital Federal. Complicaba aún más el panorama el hecho de que los prestadores privados contratados por la gerenciadora eran realmente de baja calidad. Se rescindió el convenio capitado, contratando los servicios directamente bajo la modalidad de pago por facturación, lo que significó un notable incremento de la capacidad de control y del nivel de satisfacción de los afiliados.

1.d Autorizaciones y coseguros.

En este rubro se eliminó la necesidad de autorizar ciertas prácticas diagnósticas usuales (análisis de sangre y orina, radiografías de tórax, hepatogramas, etc.) lo que mas allá de mejorar la facilidad de acceso a los servicios implicaba un valor preventivo importante. Lamentablemente, la situación financiera impidió profundizar en este terreno y en el de la eliminación/disminución de coseguros.

2. Control de costos por afiliado atendido.

La Obra Social se encontraba a principios de 2002 razonablemente informatizada en el caso de las operaciones registrales contables y prestacionales, pero carecía de una integración computarizada del conjunto de las actividades. Es decir, los sectores de autorización, recepción de facturaciones, auditoría de servicios, liquidación, tesorería y estadísticas operaban en forma independiente trasladándose entre sí documentación que si bien cumplía con la normativa vigente, no permitía prácticamente ningún tipo de evaluación de la eficiencia en la gestión.

Por otra parte, se superponían múltiples modalidades de pago a prestadores: capitación en provincia, por facturación en Capital Federal y cartera fija con el Hospital de Clínicas,

²⁶ Aproximadamente 17.000 beneficiarios.

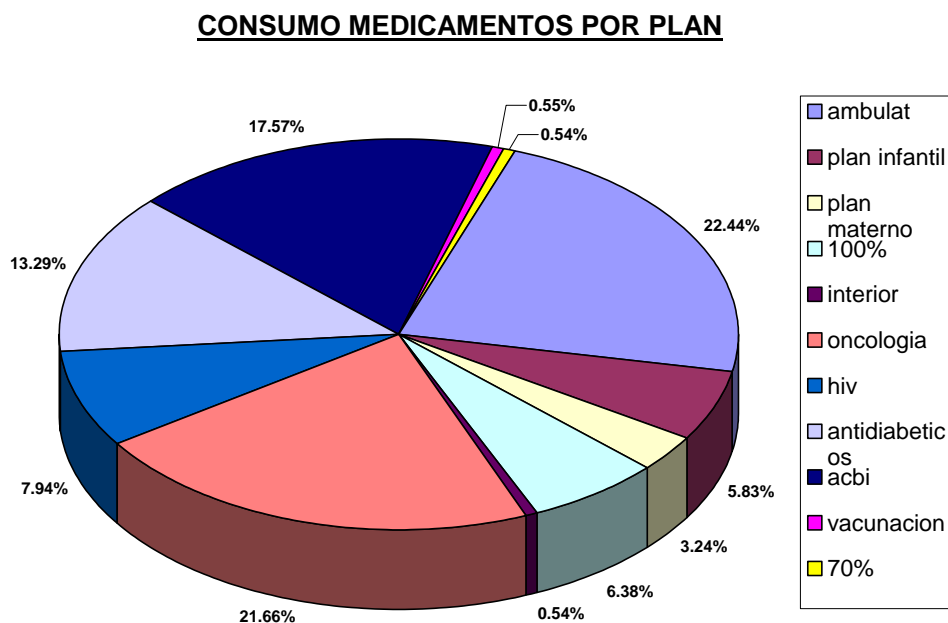
situación que complicaba aún más cualquier tipo de control.

La unificación de la modalidad de pago a prestadores y la integración informática de las distintas áreas que intervienen en la gestión prestacional permitió obtener el costo por afiliado atendido por especialidad. Este indicador no sólo es una poderosa herramienta para la medición de la eficiencia global, sino que además efectúa el seguimiento de la conducta de los prestadores, detectando los desvíos permitiendo aplicar rápidamente las acciones correctivas necesarias.

3. Provisión de medicamentos.

Este rubro es de particular importancia dado que es el mayor gasto unitario de DOSUBA. Es, además, el rubro donde se percibe con más claridad la delegación de obligaciones desde el Estado hacia obras sociales y prepagos. Mediante sucesivas normas se ha ampliado notablemente las especialidades cubiertas al 100%, a lo que se ha agregado recientemente la cobertura al 70% de un vasto listado de patologías crónicas. Como resultado de estas políticas, y tal como se muestra en el Gráfico I, sólo un 22% mantiene la proporción Standard 40/60.

GRÁFICO I



SITIOS DE INTERES

<http://sg.mecon.ar/ejecucion/>

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html>

<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/>

<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/manualcont/default1.htm>

<http://sg.mecon.ar/ejecucion/>

http://www.mcye.gov.ar/spu/Informacion_Presupuestaria/informacion_presupuestaria.html

<http://www.uba.ar/institucional/index.php>