

#10

Serie de Informes

OAC

El Costo Diferencial de la Actividad Universitaria en la Región Patagónica: Análisis de sus Principales Determinantes

El objetivo del informe es exponer los costos diferenciales de la actividad universitaria en la Región Patagónica a partir del caso de la UN de Río Negro. Las características geográficas de la Patagonia, con un territorio enorme y una escasa población, con la consecuente baja densidad poblacional (3,4 h/km² frente a un promedio nacional de 14,3 h/km²), genera una situación que repercute significativamente en los costos educativos. Potencia el problema la mala infraestructura de transporte (vial, ferroviario y aéreo) y conectividad.

OAC

**El Costo Diferencial de la Actividad Universitaria en la Región
Patagónica: Análisis de sus Principales Determinantes**

Diciembre 2019

SERIE INFORMES OAC

Con esta serie la OAC inicia la publicación de documentos de análisis sobre la Universidad como objeto de estudio. Se espera que los estudios, junto con el primer Anuario de Estadísticas, puedan contribuir al debate sobre los problemas y reformas que la Universidad enfrenta desde una perspectiva de mejoramiento continuo, ligado a las transformaciones de las políticas del conocimiento, del gobierno y de la gestión. El sentido de la Serie es revisar las experiencias que han venido realizándose en la UNRN, incorporando una dimensión analítica para un mejor diseño de medidas e instrumentos de política de desarrollo institucional.

La OAC es un cuerpo técnico de la Universidad que fue meritulado como “innovadora en la estructura y actividades que realiza con espíritu crítico, vocación por entender la peculiaridad de la universidad y teorizar sobre el funcionamiento institucional” (CONEAU, Informe de Evaluación Externa UNRN, 2016).

Los primeros números son el resultado de la recopilación de datos y su revalorización a partir del *benchmarking* o experiencias de innovación, mejora y modelos de calidad en el sistema universitario argentino y regional.

Se invita a la comunidad universitaria a participar en la producción de informes

oac@unrn.edu.ar

Resumen Ejecutivo

El objetivo del informe es exponer los costos diferenciales de la actividad universitaria en la Región Patagónica a partir del caso de la UN de Río Negro.

Las características geográficas de la Patagonia, con un territorio enorme y una escasa población, con la consecuente baja densidad poblacional (3,4 h/km² frente a un promedio nacional de 14,3 h/km²), genera una situación que repercute significativamente en los costos educativos. Potencia el problema la mala infraestructura de transporte (vial, ferroviario y aéreo) y conectividad.

La población es escasa pero creciente, exigiendo políticas públicas si se pretende un desarrollo equilibrado del país, incluyendo el financiamiento de la actividad universitaria para que la Región Patagónica no dependa exclusivamente de la explotación de recursos naturales para su crecimiento.

La actividad universitaria tiene costos diferenciales en la Patagonia derivados de los siguientes aspectos:

- I. La Relocalización y el Desarraigo de los Docentes
- II. Los Docentes Viajeros
- III. El Modelo Multisedes
- IV. Los Concursos Docentes
- V. La Capacitación del Personal Docente y No Docente
- VI. El Funcionamiento de las Autoridades Colegiadas
- VII. El Acceso a Internet y las Redes Académicas
- VIII. El Adicional por Zona Desfavorable
- IX. El Transporte de los Estudiantes
- X. Los Costos de Funcionamiento Adicionales por la Ubicación y Dispersión Geográficas

La captación y retención de docentes de otras regiones, ante la ausencia de profesores en la zona de materias específicas, exige costos que no tienen las nuevas instituciones situadas en las grandes urbes, con el agravante de que no existe un cofinanciamiento del ingreso total docente con otras universidades estatales o privadas porque no hay ofertas académicas adicionales que permitan aumentar la remuneración de los docentes. Esto implica un costo diferencial de reconocimiento de antigüedades en actividades afines y de traslados y alojamiento de personal docente y autoridades para las instituciones patagónicas.

La falta de docentes lleva a utilizar también la figura del “docente viajero” que vive en otra ciudad a más de 50 km, pero se desplaza sistemáticamente para dar clases. El costo para la UNRN de este instrumento es superior a los \$ 4,5 Millones anuales en el año 2019.

El modelo de sedes múltiples resulta inevitable ante la dispersión geográfica de dependencias muy distantes, en el extremo de Viedma y El Bolsón, con 896 km de separación. Esto implica una deseconomía de escala en términos de docentes, no docentes, infraestructura y equipamiento que no es reconocida en el componente CIN del Modelo de Pautas de Distribución Presupuestaria, pese a que sí se reconoce esta situación en el caso de la Universidad Tecnológica Nacional.

La realización de concursos para el personal docente es una obligación para las Universidades Nacionales establecida en la Ley de Educación Superior N° 24.521 y en el Convenio Colectivo de Trabajo. El costo de traslados y viáticos de los jurados externos generan un costo que, en el caso de la UNRN, supera los \$ 2 millones anuales y es inevitable para las instituciones patagónicas que no tienen otras universidades en la zona.

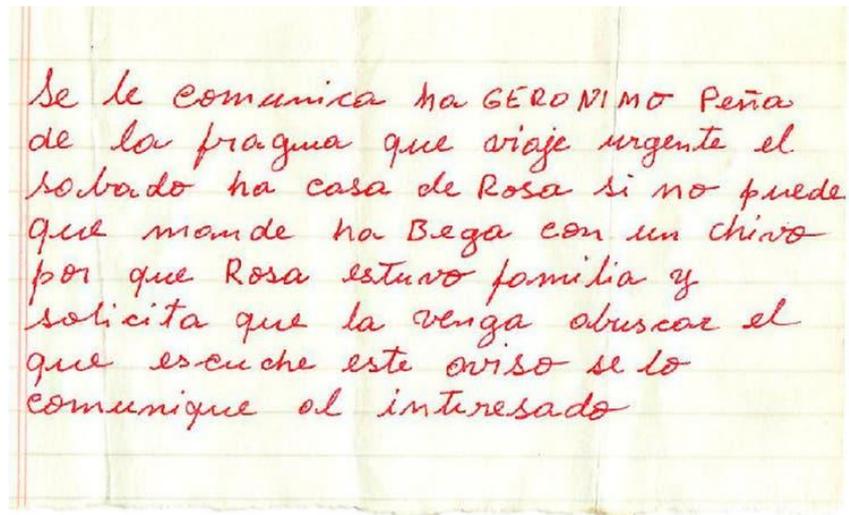
Los convenios colectivos del personal docente y no docente tienen un concepto salarial vinculado con los estudios de posgrado. La dispersión geográfica limita significativamente la oferta de posgrados, especialmente disciplinares, por lo cual las universidades patagónicas deben realizar erogaciones adicionales para permitir la capacitación de su personal (en el caso de la UNRN esto representa más de \$ 2,5 Millones anuales). Además, la realización de las reuniones de las autoridades colegiadas, reuniendo representantes de diferentes ciudades, tiene un costo de transporte, logística y viáticos que supera el millón de pesos anuales.

La existencia de un mayor costo de vida, un ambiente más hostil y salarios alternativos más elevados, sumada a la decisión de promover el desarrollo de la Región Patagónica, determinaron la fijación de un adicional por zona desfavorable en esta región. Sin embargo, la creación de sumas fijas y adicionales diversos sobre los cuales no se aplica el plus por zona hicieron que este concepto tenga un peso muy inferior al determinado por la normativa. En el caso de la Provincia de Río Negro, este concepto se fijó en un porcentaje del 40%, pero su aplicación limitada al salario básico diluye su efecto al 23,8% del salario docente y el 25,6% del salario del personal no docente.

El costo de conectividad a Internet, imprescindible en la actividad académica, es mayor en la Región Patagónica porque en general el servicio solo es prestado por un monopolista entre las distintas ciudades y también por un monopolista en la distribución local, con un precio muy superior al observado en las grandes ciudades del país. Asimismo, el costo de transporte de los alumnos, por las grandes distancias y la escasez de servicios públicos, representa alrededor del 80% de las becas, dificultando la retención de los estudiantes.

Existen también costos ocultos, generalmente no percibidos, derivados de la calefacción por las inclemencias climáticas de la Región Patagónica, la dificultad para captar recursos propios por la inexistencia de un sector privado potente y escasas agencias estatales que sirvan de contraparte y la ausencia de oferta universitaria adicional afincada en la zona para generar economías derivadas de procesos asociativos entre instituciones para iniciativas de enseñanza, investigación o extensión.

En síntesis, la masificación de los estudios universitarios, derivada de la tendencia universalizadora de los niveles previos más las crecientes demandas educativas del mercado laboral, genera la necesidad de una oferta en todo el país para hacer efectivo el derecho a la educación, hoy concebida como un proceso a lo largo de toda la vida. En la Región Patagónica, resulta necesario que el Gobierno Nacional contemple los costos diferenciales para que las instituciones universitarias puedan desarrollar sus actividades de enseñanza, investigación y extensión de un modo acorde a la importancia de estas finalidades y a la trascendencia del objetivo de lograr un desarrollo equilibrado del país.



En su ensayo fotográfico *Mensajes al poblador rural. Más de setenta años en el aire de la Patagonia* el autor logra una impecable construcción del mensaje: cómo se conectan los pobladores rurales de la Patagonia pese al asilamiento de todo. Jorge Piccini, el autor, es fotógrafo y los últimos 15 años recopiló mensajes, los reunió en un libro y fue más allá: buscó a los destinatarios y compartió con ellos charlas y también presencié el momento en el que oían el programa. "Es una gran red social, se juntan alrededor de la radio no solo para oír algún mensaje para ellos, sino para conocer el estado de los caminos, novedades de los vecinos, si murió alguna persona, la pérdida de animales". En el centro este relato-postal del abandono está la radio y el programa que comunica a puesteros y familias que viven en el olvido. Hay puesteros que están a 200/300 km adentro y muchos no pueden salir por 90 días, porque los caminos se congelan. El autor recuerda que un invierno cuando una persona quedó incomunicado, se le envió este aviso: "No hay manera de entrar al puesto, mate al caballo y cómaselo". Otro típico mensaje es "Tal persona salga a la ruta a tal hora que lo van a pasar a buscar".

Esteban Piccini, en *"Mensajes al poblador rural. Más de setenta años en el aire de la Patagonia"*, Ediciones Bex, 2019, Bariloche.

Introducción. La Geografía Crítica de la Patagonia

El recorte territorial designado como Patagonia es un producto histórico en cuyo proceso de construcción la geografía cumplió un papel destacado, sobre todo a partir de su institucionalización hacia fines del siglo XIX (Floria y Williams 2010: 1). La peculiaridad del paisaje patagónico fue incorporándose a la representación de las diferencias y asimetrías que afectaban la imagen clásica de la homogeneidad nacional concebida en torno del paisaje pampeano. Esta incorporación puso en tensión la representación de la particularidad patagónica y de la diversidad nacional con la idea de la unidad naturalizada del territorio e, incluso, la diversidad interna de la Patagonia con su representación como región homogénea. También refleja los debates políticos acerca de los límites de la expansión de la economía agroexportadora, de la necesidad de diversificación productiva y, más tarde, del nuevo perfil planificador del Estado.

El territorio de la Patagonia comprensivo de seis provincias, islas y parte de la Antártida es descripto como una geografía crítica donde se construye el concepto de Región a partir de las interacciones sociales que la definen como tal en el espacio y en el tiempo. La historiografía económica, laboral y política, ha definido la región desde sus orígenes identitarios de pueblos originarios, las oleadas inmigratorias, la transformación política de territorios nacionales a provincias, los procesos de especialización regional, las estructuras agrarias, productivas y sus actores, los circuitos mercantiles y sus protagonistas, el mercado regional, las fronteras y los límites en contextos cambiantes.

En esta denominada “Tierra Maldita” por Darwin fueron distintos elencos de élites nacionales o locales, adaptados a sucesivos climas de época, los que quisieron hacer de la región algo más que viento y lejanía. Aspiraciones tales como la vinculación de la región con el Océano Pacífico a través del ferrocarril o la constitución de Viedma como la “Brasilia argentina” han sido sueños acariciados para esta zona. Muchos fueron los proyectos puestos en la imaginación, pero su concreción real ha sido escasa.

La geografía de la Patagonia argentina se subdivide en dos regiones: la «Patagonia Norte», y la «Patagonia Sur», ambas separadas por el paralelo 44°S. Otra división se basa en consideraciones principalmente ecológicas: el sector Andino-Patagónico (húmedo, cubierto de bosques, y salpicado de grandes lagos de origen glacial), y la Patagonia extra-andina, o esteparia (semiárida, y en gran medida cubierta por arbustos, e incluso desértica o árida).

El elevado tamaño de esta región puede comprenderse si se tiene en cuenta que es comparable en dimensión a Venezuela (912 mil km²), casi dos veces el de España (505 mil km²), tres veces el de Italia (303 km²) y casi cuatro veces el Reino Unido (242 mil km²). La población en la Patagonia argentina es de solo 2.419.139 habitantes, el 6% del total del país, pese a que la región representa casi el 34% de la superficie del total de Argentina. En consecuencia, la densidad demográfica es muy baja: 3,42 habitantes por kilómetro cuadrado, menos de un tercio del promedio nacional de 14,43 habitantes por km².

En el Cuadro N° 1 puede advertirse la escasa densidad poblacional de la Patagonia en relación al resto del país. Además, todas sus provincias tienen escasa densidad y, con las excepciones de Neuquén y Tierra del Fuego, siempre poseen menos densidad que todas las jurisdicciones que no pertenecen a la región del sur del país.

Cuadro N° 1. Superficie, Población y Densidad por Provincias.

Provincia	Área (km ²)		Población		Densidad
	Total	% país	Total	% país	
C.A.B.A.	202	0,01	2.89.0151	7,20	14.307,68
Buenos Aires	307.571	11,06	15.625.084	38,95	50,80
Córdoba	165.321	5,94	3.308.876	8,25	20,01
Entre Ríos	78.781	2,83	1.235.994	3,08	15,68
Santa Fe	133.007	4,78	3.194.537	7,96	24,02
Chaco	99.633	3,58	1.055.259	2,63	10,59
Corrientes	88.199	3,17	992.595	2,47	11,25
Formosa	72.066	2,59	530.162	1,32	7,35
Misiones	29.801	1,07	1.101.593	2,75	36,96
Santiago del Estero	136.351	4,90	874.006	2,18	6,41
Salta	155.488	5,59	1.214.441	3,03	7,81
Jujuy	53.219	1,91	673.307	1,68	12,65
Tucumán	22.524	0,81	1.448.188	3,61	64,29
Catamarca	102.602	3,69	367.828	0,92	3,58
La Rioja	89.680	3,22	333.642	0,83	3,72
San Juan	89.651	3,22	681.055	1,70	7,59
San Luis	76.748	2,76	432.310	1,08	5,63
Mendoza	148.827	5,35	1.738.929	4,33	11,68
REGIÓN PATAGONIA	909.160	33,49	2.419.139	6,03	3,42
Neuquén	94.078	3,38	551.266	1,37	5,86
La Pampa	143.440	5,16	318.951	0,80	2,22
Río Negro	203.013	7,30	638.645	1,59	3,14
Chubut	224.686	8,08	509.108	1,27	2,26
Santa Cruz	243.943	8,77	273.964	0,68	1,12
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	21.478	0,80	127.205	0,32	5,92
TOTAL ARGENTINA	2.758.831	100,0	40.117.096	100,00	14,43

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda INDEC 2010.

La heterogeneidad del territorio en la distribución de recursos naturales y económicos, la concentración poblacional desproporcionada en las regiones urbanas, el dispar desarrollo de infraestructura, la diversidad sociocultural y la falta de coordinación federal de las políticas son algunos de los factores que históricamente han determinado las asimetrías regionales. La geografía y la densidad poblacional de la Patagonia explican en parte las desiguales condiciones de vida respecto de otras las regiones del país y los sobrecostos que serán descriptos en los apartados siguientes.

El agrupamiento de la población en los centros urbanos es un factor central para explicar los costos diferenciales de la actividad educativa, ya que resulta mucho más económica la prestación del servicio cuando los estudiantes comparten la misma ciudad que cuando se ubican dispersos en diferentes ciudades. En el Cuadro N° 2 se exponen los principales cuarenta aglomerados urbanos del país, notándose que solo hay seis pertenecientes a la Patagonia. El de mayor tamaño (Neuquén – Plottier – Cipolletti) se ubica en el número 14 por su población y los restantes están en los puestos 22 (Comodoro Rivadavia), 29 (Gran Santa Rosa), 31 (S.C. de Bariloche), 32 (Trelew) y 34 (Río Gallegos). En consecuencia, se concluye que la región sureña está claramente sub representada entre los centros poblacionales más populosos.

Cuadro N° 2. Aglomerados Urbanos de la Argentina por Población y Provincia.

Puesto	Aglomerado urbano	Provincia(s)	Población (2010)
1º	Gran Buenos Aires	Buenos Aires - CABA	13.588.171,00
2º	Gran Córdoba	Córdoba	1.454.645,00
3º	Gran Rosario	Santa Fe	1.236.089,00
4º	Gran Mendoza	Mendoza	937.154,00
5º	Gran San Miguel de Tucumán	Tucumán	794.327,00
6º	Gran La Plata	Buenos Aires	787.294,00
7º	Mar del Plata	Buenos Aires	618.989,00
8º	Gran Salta	Salta	539.187,00
9º	Gran Santa Fe	Santa Fe	490.171,00
10º	Gran San Juan	San Juan	461.213,00
11º	Gran Resistencia	Chaco	385.726,00
12º	Santiago del Estero - La Banda	Santiago del Estero	358.633,00
13º	Gran Corrientes	Corrientes	346.344,00
14º	Neuquén - Plottier - Cipolletti	Neuquén - Río Negro	341.301,00
15º	Gran Posadas	Misiones	319.469,00
16º	Gran San Salvador de Jujuy	Jujuy	310.106,00
17º	Gran Bahía Blanca	Buenos Aires	291.327,00
18º	Gran Paraná	Entre Ríos	264.076,00
19º	Formosa	Formosa	222.226,00
20º	Gran San Luis	San Luis	209.414,00
21º	Gran S. F. del V. de Catamarca	Catamarca	197.413,00
22º	Comodoro Rivadavia	Chubut	175.126,00
23º	La Rioja	La Rioja	178.872,00
24º	Gran Río Cuarto	Córdoba	163.048,00
25º	Concordia	Entre Ríos	149.450,00
26º	Gran San Nicolás de los Arroyos	Buenos Aires - Santa Fe	133.912,00
27º	San Rafael	Mendoza	118.009,00
28º	Tandil	Buenos Aires	116.916,00
29º	Gran Santa Rosa	La Pampa	114.486,00
30º	Villa Mercedes	San Luis	111.391,00
31º	San Carlos de Bariloche	Río Negro	109.305,00
32º	Trelew	Chubut	99.430,00
33º	Villa María - Villa Nueva	Córdoba	98.169,00
34º	Río Gallegos	Santa Cruz	95.796,00
35º	Reconquista - Avellaneda	Santa Fe	93.890,00
36º	Rafaela	Santa Fe	92.945,00
37º	Pergamino	Buenos Aires	91.399,00
38º	Pcia Roque Saenz Peña	Chaco	89.882,00
39º	Olavarría	Buenos Aires	89.721,00
40º	San Martín - La Colonia	Mendoza	88.879,00

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda INDEC 2010.

Más allá de la escasa población relativa de la Patagonia con respecto al resto del país, la tendencia es creciente, ya que tanto si se toma una serie muy larga desde el inicio de los censos nacionales como si se limita el análisis a las últimas décadas, las distintas provincias de la región han incrementado su participación relativa, partiendo de niveles muy bajos, tal como se observa en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3. Distribución relativa de la población según provincia. Años 1895/2010.

Provincia/ Año	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
CABA	16,4	19,9	18,8	14,8	12,7	10,5	9,1	7,7	7,2
Buenos Aires	22,8	26,2	26,9	33,8	37,6	38,9	38,6	38,1	39,0
Catamarca	2,2	1,3	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9

Chaco	0,3	0,6	2,7	2,7	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6
Chubut	0,1	0,3	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1	1,3
Córdoba	8,7	9,3	9,4	8,8	8,8	8,6	8,5	8,5	8,2
Corrientes	5,9	4,4	3,3	2,7	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5
Entre Ríos	7,2	5,4	5,0	4,0	3,5	3,2	3,1	3,2	3,1
Formosa	0,1	0,2	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Jujuy	1,2	1,0	1,0	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7	1,7
La Pampa	0,6	1,3	1,1	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
La Rioja	1,7	1,0	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8
Mendoza	2,9	3,5	3,7	4,1	4,2	4,3	4,3	4,4	4,3
Misiones	0,8	0,7	1,6	1,8	1,9	2,1	2,4	2,7	2,7
Neuquén	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,9	1,2	1,3	1,4
Río Negro	0,2	0,5	0,8	1,0	1,1	1,4	1,6	1,5	1,6
Salta	2,9	1,8	1,8	2,1	2,2	2,4	2,7	3,0	3,0
San Juan	2,1	1,5	1,6	1,8	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7
San Luis	2,0	1,5	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1
Santa Cruz	0,0	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7
Santa Fe	9,8	11,4	10,7	9,4	9,1	8,8	8,6	8,3	8,0
Sgo. del Estero	4,0	3,3	3,0	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2
Tierra del Fuego	--	--	--	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Tucumán	5,3	4,2	3,7	3,9	3,3	3,5	3,5	3,7	3,6
Total	100,0								

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda. INDEC 2010.

El crecimiento de las distintas provincias de la Región Patagónica entre los dos últimos censos nacionales resulta notablemente superior al promedio nacional, excepto en el caso de La Pampa, exponiendo un dinamismo notable, tal como se observa en el Cuadro N° 4, que sin dudas requerirá políticas públicas que acompañen esta expansión poblacional

Cuadro N° 4. Tasa Media de Crecimiento Inter censal según Provincia. Años 2001 y 2010.

Provincia	Tasa de Crecimiento 2001/2010
CABA	4,5
Buenos Aires	13,8
Catamarca	10,8
Chaco	7,8
Chubut	23,6
Córdoba	8,5
Corrientes	8,5
Entre Ríos	7,3
Formosa	9,6
Jujuy	10,7
La Pampa	7,1
La Rioja	15,8
Mendoza	10,8
Misiones	14,8
Neuquén	17,0
Río Negro	16,3
Salta	13,3
San Juan	10,5
San Luis	18,2
Santa Cruz	37,6
Santa Fe	7,0
Santiago del Estero	9,3
Tierra del Fuego	26,0
Tucumán	8,8

Total	11,4
--------------	-------------

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda. INDEC 2010.

En resumen, la Región Patagonia tiene una geografía caracterizada por su gran extensión, su escasa población, la consecuente baja densidad poblacional y la existencia de aglomerados urbanos de tamaño mediano o pequeño. Sin embargo, este territorio muestra tasas de crecimiento muy superiores al resto del país, lo cual expone la necesidad de desarrollar la infraestructura básica para una población en expansión.

El Transporte y la Conectividad

La Patagonia es una región de enormes potencialidades, que ha tenido un desarrollo en algunos sectores puntuales como la extracción de hidrocarburos, el turismo, la actividad fruti-hortícola, la plantación forestal o la cría de ganado ovino, pero tiene una potencialidad muy superior para el desarrollo de esas mismas actividades y otras que también podrían desarrollarse ligadas a la industria y los servicios. La extensión y escasa población que caracterizan a la Patagonia generan un desafío en términos de transporte de personas, mercaderías y telecomunicaciones.

Lamentablemente, el transporte aéreo tiene muy escasa frecuencia o resulta inexistente fuera de las ciudades capitales o centros turísticos, siendo el medio más lógico de transporte de personas debido a las grandes distancias de la región. El transporte ferroviario es también muy limitado y las rutas, fuera de las principales como la 3 o la 40, también presentan serias falencias. El transporte de cargas, que tiene la necesidad de combinar los medios marítimos y terrestres, presenta las mismas limitaciones para el acceso a las poblaciones situadas por fuera de las capitales provinciales o grandes centros turísticos.

En materia de conectividad también se observa la falta de inversiones, particularmente por fuera de los grandes centros urbanos, con servicios de Internet satelitales o de proveedores locales de alto costo. Esto resulta una desventaja competitiva para todas las actividades y, especialmente, las de servicios como las universitarias. En consecuencia, dadas las características geográficas y demográficas de la Patagonia, para un desarrollo armónico de su territorio más allá de los sectores ligados a los recursos naturales, resulta necesario una planificación e inversión en transporte y conectividad que dé sustento al crecimiento socio-económico.

1. Los Costos Diferenciales de la Actividad Universitaria en la Región Patagónica

La Universidad constituye la institución básica en la que se desarrollan los estudios superiores en todos los países. El financiamiento de este nivel de estudios genera tensiones en la experiencia comparada por varios factores simultáneos que complican las dinámicas históricas:

- La masificación de los estudios. La tendencia a la masificación de los niveles educativos previos, que en la Argentina son obligatorios desde el año 2006 con la sanción de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, lleva a un crecimiento notorio de la cantidad de estudiantes del nivel superior, que parte de una cobertura más baja.
- Las crecientes demandas del mercado laboral. La sustitución a través de la tecnología de las actividades operativas hace que los nuevos empleos requieran habilidades más sofisticadas que en el pasado. Además, el aumento de las credenciales educativas genera una oferta laboral que permite a los empleadores poner más exigencias en sus búsquedas laborales, imponiendo a los trabajadores la necesidad de mostrar certificaciones de estudios más elevadas para acceder a puestos de trabajo atractivos.
- El mayor costo de los estudios universitarios. A diferencia de los niveles educativos previos, los estudios universitarios tienen un costo más elevado por su mayor nivel de equipamiento y personal más capacitado, superando el costo por alumno universitario promedio en un 60% al de nivel secundario y en un 80% al de nivel primario¹.
- La mayor duración de los estudios. Los estudios universitarios se han extendido con un cuarto nivel conformado con los posgrados e, incluso, con cursos de capacitación por fuera de la educación formal. Si en el pasado el título de grado implicaba la culminación de los estudios, esto ha variado con una tendencia a la “educación permanente” para hacer frente a un mundo cambiante y a la obsolescencia de los conocimientos derivada, en gran medida, de los avances tecnológicos. Si bien los estudios de posgrado y los cursos de capacitación son arancelados, en muchos casos no se autofinancian y existe un subsidio cruzado de parte de las restantes actividades que exige más fondos a las instituciones.
- La tendencia a considerar a la educación como un bien de consumo que, más allá de la inversión para la inserción laboral, lleva a más personas a estudiar carreras formales o cursos de extensión por el placer que conlleva el acceso al conocimiento.

Estas tendencias, si bien pueden considerarse en general positivas en términos sociales, implican una dificultad seria para el financiamiento universitario. En el caso de las instituciones situadas en la Patagonia, esto tiene una dificultad adicional por los costos adicionales que representa el desafío de impartir educación superior en este contexto. A continuación, se detallan los principales determinantes de los sobrecostos observados en la región.

1.1. Costo de Oportunidad: Relocalización y Desarraigo

El desarraigo es una condición implícita de las poblaciones patagónicas por la despoblación originaria de la región que, en el caso universitario se potencia por la

¹Datos de la publicación “Education at a Glance 2018”. OCDE.

especificidad de los puestos de trabajo que exige la contratación de trabajadores con perfiles específicos que, frecuentemente, no se encuentran disponibles en las ciudades que los requieren. En forma análoga, para los estudiantes, existe un ahorro cuando no deben trasladarse a otra ciudad, en general las grandes urbes del país, para continuar sus estudios superiores, si bien este ahorro no se explicita porque constituye una erogación individual no realizada y no contabilizada en las cuentas nacionales o del sector universitario.

En el caso de la UNRN, para ejemplificar con un caso específico, durante el año 2008, en ocasión de la presentación del proyecto institucional que también incluyó la formulación de las carreras que se pondrían en marcha al año siguiente, se constituyó el grupo promotor de la UNRN integrado por expertos que serían a la vez los futuros directores de las carreras. En esa ocasión se logró identificar y seleccionar un líder local (por ejemplo el Mg. Roberto Martínez para Ingeniería Agronómica en Viedma y el Dr. Arturo López Dávalos de Bariloche, para las Ciencias Exactas e Ingenierías), mientras que en otros casos se debió identificar y seleccionar líderes de proyectos residentes en otras provincias, con propósitos de relocalización (por ejemplo la Dra. Claudia Briones, investigadora del CONICET para Antropología, el Ing. Juan Segura, investigador categoría II del Programa de Incentivos y ex director de la carrera de Ingeniería de Alimentos de la UNQUI, para esa carrera y el Mg. Carlos González, ex Decano de la Facultad de Veterinaria de la UNCPBA, para el diseño de la carrera de Veterinaria).

Los responsables o líderes de proyectos de carreras coordinaron los grupos de trabajo de diseño preliminar y final de las carreras definiendo los perfiles y alcances de las mismas con base en los lineamientos institucionales. A su vez colaboraron en el proceso de selección de los docentes del primer año del plan de estudios o hasta del tercer año en los supuestos de carreras reguladas por el Estado (Agronomía, Ingeniería de Alimentos, etc.).

La estrategia para la relocalización comprendió a docentes que aplicaron a subsidios del Programa de Radicación de Investigadores (PIDRI) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; al Programa de Formación de Doctores en Áreas Tecnológicas Prioritarias (PFDT) correspondiente al Programa de Formación de Recursos Humanos (PRH) del FONCYT y docentes que solicitaron su relocalización a través del Programa Raíces. También hubo grupos de investigadores que motivados por un nuevo horizonte de desarrollo laboral en el que pudieran avanzar en su carrera académica y científica, decidieron relocalizarse. Una estructura académica diferente a las universidades tradicionales con una vinculación más fluida entre las carreras y un aprovechamiento diferente de la planta docente ha sido casi el factor determinante para captación de esas *tribus académicas*.

Una notable diferencia entre lo sucedido en las nuevas universidades del conurbano (NUC) y la UNRN es que el contexto económico del nuevo horizonte para el docente que decide migrar e insertarse es mucho más costoso: esa diferencia de costo de oportunidad la Universidad la reconoce y lo compensa a diez años de iniciar su funcionamiento. Adicionalmente, al no haber coexistencia de ofertas similares en las localidades donde funciona la Universidad, ni de gestión privada ni pública este costo –y las ventajas de oportunidades- no es compartido con otra institución.

Este cofinanciamiento del costo docente entre varias instituciones es ampliamente reconocido por la literatura para el caso argentino, ya que existen los denominados docentes “a tiempo completo en el sistema” que, si bien no tienen una designación con una dedicación exclusiva, sumando varios cargos en distintas instituciones logran vivir de la docencia (Fanelli2009: 14). Asimismo, el dictado de cursos de posgrado es otro mecanismo que permite complementar los ingresos de los docentes que suelen tener cargos en distintas instituciones

en diferentes niveles del sistema educativo (Pérez Centeno 2013: 188). Estas situaciones no resultan viables para los docentes radicados en la Región Patagónica al no existir un mercado laboral de instituciones públicas y privadas que operen como empleadores alternativos de los profesores. Otra situación que conspira en la radicación de docentes formados que tienen entre 40 y 59 años (el 66% del total según cifras del CONICET), es la escasa oferta laboral para las parejas de los docentes dispuestos a migrar. Durante la última convocatoria de CONICET la UNRN no pudo completar la radicación de los investigadores por no contar con alternativas laborales para sus parejas. En términos cuantitativos, esto se ve reflejado claramente en el Anuario Estadístico de la SPU del año 2016 que muestra que los estudiantes de grado de la Región Sur representan el 4% del total del país, pero en el subsistema privado solo representan el 0,6% del total y, en general, a través de ofertas virtuales dictadas por docentes de otras regiones. Asimismo, los alumnos de posgrado de esta región solo constituyen el 3% del total, notándose la sub representación de esta zona en este tipo de ofertas².

El financiamiento del desarraigo también se extendió, en el caso de la UNRN, a la planta de funcionarios políticos a través del reconocimiento de los gastos de traslado y alojamiento durante la prestación de sus servicios y mientras no estuvieran radicados, en otro costo no recobrado por el financiador central, el Ministerio de Educación de la Nación.

Una iniciativa adicional que la UNRN ha implementado para favorecer la consolidación de su claustro es un régimen de remuneraciones adicionales que permitiera atraer y retener a los profesores. Esto implica el reconocimiento de años antigüedad por la trayectoria profesional (proxy de costo de oportunidad) o docencia en el exterior y no estrictamente por la antigüedad acreditada en la docencia universitaria nacional. Este incentivo es clave para los docentes con perfil profesional, tales como un ingeniero del INVAP en Bariloche, un jefe de producción de una planta industrial de jugos de manzana en el alto valle o un ex director de informática del estado provincial. Este mecanismo es un sistema paliativo que necesita utilizar la institución para reclutar y mantener personal docente calificado, con formación específica, que de otro modo no aceptaría participar de la actividad académica. En contextos de mayor tradición universitaria o de mercados profesionales más dinámicos, no se requiere adoptar estas medidas porque resulta factible contratar docentes de alto nivel sin apelar a mecanismos excepcionales con respecto a las disposiciones que regulan la remuneración a la docencia.

El emplazamiento del Rectorado en Viedma, la capital y cuarta ciudad en población de la Provincia de Río Negro, depende de una conexión aérea de cinco días a la semana desde el aeropuerto local a la ciudad de Buenos Aires, una terminal de ómnibus con conexiones directas a Buenos Aires, Bahía Blanca, La Plata, Neuquén, Bariloche, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Mendoza, Resistencia, Corrientes y de su conexión con el resto de la provincia y el país a través de la ruta 3 y sus empalmes con otras rutas provinciales. La Universidad contempla el pago de los gastos en los que incurran las autoridades superiores desarraigadas para atender alojamiento, alimentación y subsistencia que supera, en la suma de estas autoridades, a 1,6 millones de pesos en el año 2019. Esta situación alcanza a docentes que son nombrados funcionarios políticos en otra sede, dado que debe mudarse. Esta decisión resulta inevitable para lograr un cuerpo de conducción acorde con la importancia de los objetivos institucionales y guarda estrecha relación con el espíritu del Decreto 1840 del Poder Ejecutivo Nacional del año 1986, que con la visión de compensar las asimetrías de funcionamiento del

² Para ilustrar la falta de oferta universitaria del sector privado puede exponerse que en el país hay 3,6 alumnos del sector estatal por cada uno del sector privado, pero la disparidad por regiones hace que mientras en la Región Metropolitana este cociente sea de 2,3 en la Patagonia hay 33,5 estudiantes del sector estatal por cada uno del sector privado.

gobierno federal instalado en la Ciudad de Buenos Aires posibilitaba ampliar el régimen especial de compensación de los mayores gastos en que incurrieran los funcionarios convocados por el P.E.N. para cumplir funciones políticas en diversos lugares del país³.

1.2. Los docentes viajeros

Una situación estrechamente vinculada con el desarraigo y la relocalización es la de los docentes viajeros, ya que el origen de los costos adicionales es la inexistencia de personal calificado en la zona de las universidades que obliga a llevar docentes o autoridades de otro lugar. A diferencia de los profesores relocalizados, los docentes viajeros son aquéllos que mantienen su residencia permanente en una ciudad alejada de la sede universitaria, pero viajan regularmente a la institución para dictar clases.

En el caso de la UNRN, a diez años de iniciar sus actividades académicas, más de 120 docentes viajan más de 500 km desde sus localidades de residencia para desempeñarse como tales en carreras de grado de la UNRN. La mayoría lo hace en la Sede Alto Valle y Valle Medio, aunque también hay docentes viajeros en la Sede Atlántica y en menor medida en la Sede Andina.

Un costo oculto de la presencia de docentes viajeros es la falta de formación de auxiliares y, además, la dificultad en la relación con los estudiantes. En varios casos, el docente viajero solo acude a dictar clase y se vuelve a su lugar de origen, no permitiendo la formación de auxiliares por la poca dedicación que destina a ese efecto, salvo la mera presencia del auxiliar en la clase teórica.

En el desarrollo del sistema universitario argentino se observan varias corrientes de migración de académicos de un tipo de universidades a otras (de las nacionales a las privadas) o de regiones (de la UBA hacia el conurbano) o de conformación de zonas comunes de circulación compartida de docentes (la región metropolitana con nacionales y privadas, el primer cordón del conurbano bonaerense, el NOA, la región de Cuyo, la provincia de Córdoba, Entre Ríos-Santa Fe, etc.). En esta última modalidad confluye también el desarrollo de polos de investigación que hacen del esfuerzo compartido y la asociatividad, su razón de ser. Sin embargo, en la Patagonia, son aún incipientes estas prácticas de sinergia institucional en virtud de la magnitud de las distancias: la falta de cobertura de medios de transporte (sobre todo aéreo), sumado a que los centros urbanos no cuentan con el desarrollo local de las grandes ciudades de las regiones, funcionan como elementos disuasivos que dificultan sustantivamente el traslado de los académicos a la región. Una excepción la constituyen las ciudades andinas de Bariloche y El Bolsón, que desde 1970 atraen a profesionales jóvenes para un cambio de vida

³ El texto de este Decreto expresa lo siguiente: "Artículo 1° — *Facúltase a los señores Ministros y al señor Secretario General de la Presidencia de la Nación a compensar en sus respectivos ámbitos, los mayores gastos en que incurren los funcionarios que han sido convocados para cumplir funciones de nivel político en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y que tienen residencia permanente en el interior del país a una distancia superior a los 100 Km de la sede de sus funciones. Art. 2° — Dicha compensación alcanzará a los funcionarios contemplados en el Artículo 10, Apartado VI del Decreto Nº 1.343/74, modificado por el Decreto Nº 1.569/85 y al personal designado como gabinete según lo establecido en el Artículo 12 de la Ley Nº 22.140 y su reglamentación. Art. 3° — Cuando la asignación mencionada deba ser concedida a un ministro o al Secretario General de la Presidencia de la Nación la decisión pertinente será adoptada por decreto del Poder Ejecutivo nacional. Art. 4° — Si con posterioridad al otorgamiento de la asignación de referencia, el funcionario instalare su domicilio permanente a una distancia inferior a la prevista en el Decreto Nº 1.569/85, perderá el derecho a ambos beneficios. Art. 5° — Fijase en australes seiscientos (A 600) mensuales el monto de la compensación establecida en el Artículo 1° del presente decreto, reajutable por índice de costo de vida".*

en un contexto que reúne el Parque Nacional con el desarrollo turístico, científico, tecnológico y cultural.

La consolidación de un claustro docente propio resulta más compleja en los años superiores en los que la especialización define el perfil del egresado y, finalmente, su éxito en el mercado laboral. El problema se agrava con las carreras reguladas, en las que el compromiso debe alcanzarse debido a que está resguardado con la contractualidad de la acreditación que exige docentes estables en un porcentaje superior al 60%.

En el Cuadro N° 5 puede observarse que los docentes viajeros generan un costo adicional a la remuneración establecida por el Convenio Colectivo de Trabajo de los docentes universitarios y las paritarias del sector, compuesto por los pasajes (o transporte alternativo) alojamiento, viáticos y comidas de los profesores que viven en otras ciudades. Estos rubros de costos no son reconocidos a las universidades de la Patagonia en las asignaciones de recursos del Ministerio de Educación de la Nación y, en el caso de la UNRN, representaron en el año 2019 un costo de \$ 4.558.504 para solventar los viajes de 114 docentes de la Sede de Alto Valle y valle Medio y 10 docentes de la Sede Atlántica.

Cuadro N° 5. Docentes Viajeros. Primer Cuatrimestre del Año 2019.

Sede	Alojamiento	Combustible	Pasajes	Viáticos	Costo total
Sede AV y VM	\$ 527.070	\$ 1.186.214	\$ 1.858.526	\$ 291.472	\$ 3.863.283
Sede Atlántica	\$ 62.446	\$ 119.147	\$ 307.380	\$ 206.248	\$ 695.221
Total	\$ 589.516	\$ 1.305.361	\$ 2.165.906	\$ 497.720	\$ 4.558.504

Fuente: Secretaría de Hacienda de la UNRN.

1.3. Modelo Multisedes. Viáticos y Pasajes

El modelo multisedes es la estrategia de organización académica que adoptaron las Universidades Nacionales de la Patagonia para lograr una cobertura del servicio educativo en jurisdicciones caracterizadas por una población dispersa en distintas ciudades muy alejadas entre ellas. En este sentido, la UNRN incorporó en su organización este modelo multicampus o multisedes debido a las distancias entre las sedes planificadas. Se consideró que este tipo de organización posibilitaría responder al importante compromiso de cualquier sistema educativo: la articulación y la integración de sus partes, en este caso hacia afuera con el contexto idiosincrático de cada una de las sedes y hacia adentro con la administración central de la universidad. La planificación de las sedes o campus estuvo orientada desde el propio estudio de factibilidad a la comprensión de las distintas realidades socio-económicas y geográficas de la provincia.

El área de influencia de la UNRN, de acuerdo con lo establecido por su Ley de creación, es el territorio de la Provincia de Río Negro (que abarca más de 200.000 km²) y por ello la institución se vio requerida a responder a la petición de amplios sectores de la sociedad, concertando diferentes propuestas, ofertas y adhesiones e integrando a organismos e instituciones académicas y científico-técnicas con asiento en la provincia o fuera de ella para consensuar una oferta consistente y pertinente a las potencialidades y las capacidades económicas, sociales y de investigación y desarrollo de la zona.

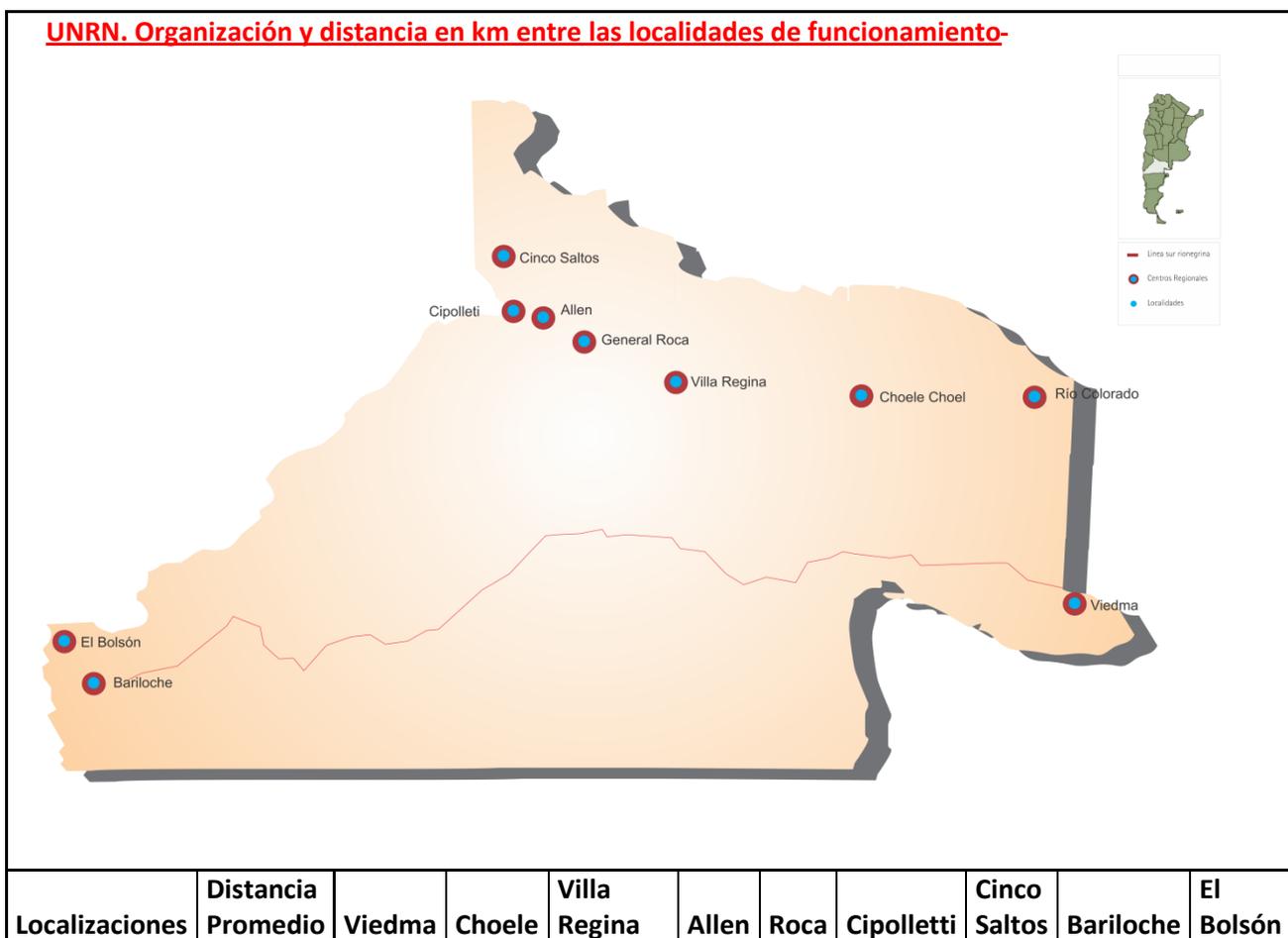
Sin embargo, la estructura multisedes no está exenta de las tensiones que surgen de esta organización, implicada fuertemente por un sistema de gobierno que cohesionan a través de las funciones centralizadas pero que, simultáneamente, deja a cada una de sedes la

administración de la educación y los recursos humanos⁴. Por otra parte, si bien tuvo ocasiones de asociatividad y sinergias para localizar ofertas demandadas por municipios, cámaras empresarias o asociaciones profesionales, muchas de estas adhesiones y colaboraciones no llegaron a prosperar más allá de un convenio o declaración suscripto entre las partes.

Una cuestión adicional que agrega tensión del modelo mutisedes es la dispersión y las distancias entre las localidades (inclusive de la misma sede), que afectan por los costos de la diseconomía de escala en la organización de la docencia y la programación de las otras funciones, tal como se describe en los Informes N° 7 y N° 8 de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad de la UNRN. El promedio de distancia entre localizaciones es de 385 kilómetros, muy superior a la distancia de una unidad académica y su rectorado en la región metropolitana (donde las distancias son muy pequeñas) e, incluso, en las regiones bonaerense, centro este, centro oeste, noroeste o noreste del país.

En el Cuadro N° 6 se puede observar la distancia entre las ciudades en que se asienta la UNRN, notándose que la distancia promedio entre las localizaciones de 385 km, una longitud semejante al trecho entre la UBA y a la UN del Centro de la Provincia de Buenos Aires, la menor de ellas -14 km entre Allen y Cipolletti, dos localizaciones de la Sede Alto Valle y Valle Medio- es igual a la distancia entre la UBA y la UN de Avellaneda y los 896 km que separan El Bolsón (localización de la Sede Andina) y Viedma, es comparable con la distancia entre la UBA y el Rectorado de la UNRN.

Cuadro N° 6. Localización de las Sedes de la UNRN y Distancia entre ellas.



⁴Según el modelo de las grandes universidades estatales estadounidenses.

Viedma	589	0	332	466	538	513	552	568	844	896
Choele	353	332	0	134	206	181	220	236	683	828
Villa Regina	269	466	134	0	72	47	86	102	549	694
Allen	261	538	206	72	0	25	14	30	527	672
Roca	251	513	181	47	25	0	39	55	502	647
Cipolletti	267	552	220	86	14	39	0	16	541	665
Cinco Saltos	283	568	236	102	30	55	16	0	557	702
Bariloche	541	844	683	549	527	502	541	557	0	124
El Bolsón	654	896	828	694	672	647	665	702	124	0
Promedio entre Localizaciones	385									
Valor Máximo	654									
Valor Mínimo	251									

Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de Río Negro.

La estrategia de desarrollo de la UNRN consistió en cubrir inicialmente las regiones andina, atlántica y valletana – en ese orden- previendo iniciar acciones diversas en la línea sur, caracterizada por la baja densidad poblacional y la dificultad de desarrollo de carreras universitarias, de manera de proveer la oferta académica a todos los habitantes de la provincia. En el crecimiento de las sedes de la UNRN se privilegió el equilibrio de la expansión de carreras, distinto al modelo de universidades con *emplazamientos extraúlicos* que suelen concentrar en la sede rectoral más del 50% de las actividades de docencia, extensión e investigación. Una situación similar de cobertura territorial se observa en otras Universidades Nacionales de la Patagonia que debieron utilizar la estructura multisedes, como los casos de la UN de La Patagonia San Juan Bosco en la Provincia de Chubut (con las sedes de Comodoro Rivadavia, Esquel, Puerto Madryn y Trelew), la Patagonia Austral en la Provincia de Santa Cruz (con las sedes de Caleta Olivia, Río Gallegos, Río Turbio y San Julián) y Tierra del Fuego (con las sedes de Ushuaia y Río Grande).

De manera análoga a las unidades regionales de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), cada sede replica una estructura mínima de gestión y de gobierno para el desarrollo de las funciones sustantivas de enseñanza, investigación y extensión. Además, la imposibilidad de juntar los estudiantes en sus materias comunes de las distintas sedes por la imposibilidad fáctica derivada de las distancias geográficas, impone mayores costos de docentes, no docentes, infraestructura y equipamiento, con sobre costos inevitables de personal, gastos de funcionamiento y menor uso de la capacidad instalada. En términos cuantitativos, se observa para el total de la UNRN que, en promedio, las aulas se usan un 50% del tiempo total de apertura de los edificios, con una tasa de ocupación inferior en el turno tarde. Además, cuando están en clase, las aulas tienen, en promedio, un 55% de capacidad ociosa. Lógicamente, estos porcentajes son valores medios de una realidad con muchas disparidades por sedes y carreras, pero reflejan la deseconomía de escala inevitable de una dispersión geográfica que impide la tasa de uso intensiva observada en la C.A.B.A. y el Conurbano Bonaerense.

Esta situación ha sido reconocida normativamente por el CIN a través del Acuerdo Plenario N° 508/2004 que establece un tratamiento diferencial de la UTN en el modelo de pautas presupuestarias por la deseconomía de escala derivada de su alta dispersión geográfica. Sin embargo, esta misma condición no ha sido contemplada para las instituciones situadas en la Patagonia, que tienen esta misma problemática, incluso agravada, porque no

tienen una parte de sus actividades afincadas en los grandes centros urbanos del país como tiene la UTN en la Ciudad de Buenos Aires, Rosario o Córdoba. Podría ser entonces una solución que el cálculo del coeficiente de economía de escala del modelo de pautas considere las distancias entre las sedes y el rectorado para las universidades patagónicas en analogía a cómo se trata el caso UTN, pero con un criterio nuevo dado que todas se ubican en el CPRES Sur.

1.4. Los concursos docentes

Los concursos son prácticas estándares de la carrera académica y un imperativo determinado por la normativa vigente, que exige su realización para el ingreso a la docencia y la conformación de jurados calificados. Al respecto, la Ley de Educación Superior N° 24.521 indica en el artículo 51 que *“El ingreso a la carrera académica universitaria se hará mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición, debiéndose asegurar la constitución de jurados integrados por profesores por concurso, o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible aunque no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo rigor académico. Con carácter excepcional, las universidades e institutos universitarios nacionales podrán contratar, al margen del régimen de concursos y solo por tiempo determinado, a personalidades de reconocido prestigio y méritos académicos sobresalientes para que desarrollen cursos, seminarios o actividades similares... Los docentes designados por concurso deberán representar un porcentaje no inferior al setenta por ciento (70 %) de las respectivas plantas de cada institución universitaria”*. Asimismo, el Convenio Colectivo de Trabajo de los docentes universitarios expresa en su artículo 11 que *“El acceso a la carrera docente será por concurso público y abierto de antecedentes y oposición con jurados integrados por pares ordinarios o regulares de las Instituciones Nacionales Universitarias de categoría no inferior al cargo concursado o excepcionalmente por personas de idoneidad indiscutible que no reúnan esa condición, que garanticen la mayor imparcialidad y el máximo nivel académico. ...”*

En el caso de las instituciones universitarias de la Patagonia se reportan obstáculos para la sustanciación de los concursos porque resulta complejo lograr la integración de los tribunales con mayoría de expertos externos, inevitables en muchos casos en los que no hay evaluadores sobre temas específicos en la zona y una práctica deseable para evitar la endogamia institucional. Sin embargo, esto depara a las universidades un importante gasto para la cobertura de traslados, alojamiento y alimentación, además de que la mayoría de los jurados debido a sus múltiples obligaciones acceden a participar solo si cuentan con el reconocimiento del costo de oportunidad por el tiempo en el cual desatienden sus otros compromisos.

La participación en tribunales evaluadores de concursos docentes u otros recursos humanos es entendida como una carga pública, pero también se sabe que los docentes en condiciones de ser jurados (usualmente titulares o asociados concursados, con máximo nivel educativo de posgrado, con antecedentes en investigación o experticia profesional reconocida) en su mayoría tienen dedicación exclusiva en una institución universitaria, es decir 40 horas o más, están en el cenit de su producción académica, científica u artística, por lo que deben atender equipos docentes, becarios, dirigir proyectos y en algunas ocasiones también tienen cargos en la gestión de carreras o de la propia universidad. Esta sobreocupación les genera serias dificultades para trasladarse a otra región para participar de tribunales de concursos.

La comparación entre la disponibilidad de expertos con residencia en la región metropolitana o en centros urbanos con alta concentración de oferta (Santa Fe, Córdoba, Rosario o Mendoza) con la que se cuenta en la Patagonia permite advertir que el federalismo, o la expansión territorial universitaria son aún muy incipientes, con especial énfasis en las disciplinas menos demandadas por los estudiantes. Además, la disponibilidad de expertos en distintas disciplinas por fuera del sistema universitario también es más difícil de encontrar en el contexto patagónico de escasez de organismos públicos nacionales o un mercado laboral privado alternativo para estos perfiles profesionales, potenciando la dificultad para la designación de jurados.

En consecuencia, existe un costo adicional para el cumplimiento inevitable de la obligación normativa de la realización de concursos docentes en las instituciones patagónicas que no resulta reconocido presupuestariamente. Como ejemplo de esta situación, en el caso de la UNRN, la organización de estos concursos durante el año 2019 generó una erogación de \$2.118.150 pesos en materia de traslados y estipendios por el reconocimiento del tiempo de esa carga pública.

1.5. La Capacitación del Personal Docente y No Docente

La Ley de Educación Superior N° 24.521 indica en el artículo 37 que *“Las instituciones universitarias garantizaran el perfeccionamiento de sus docentes, que deberá articularse con los requerimientos de la carrera académica. Dicho perfeccionamiento no se limitará a la capacitación en el área científica o profesional específica y en los aspectos pedagógicos, sino que incluirá también el desarrollo de una adecuada formación interdisciplinaria”*. En la misma línea el Convenio Colectivo de Trabajo de los docentes universitarios en el capítulo de derechos de los profesores plantea que *“Dado que el perfeccionamiento y la actualización del personal docente de las Instituciones Universitarias Nacionales tiene como objetivo propender a la excelencia académica en todas sus manifestaciones, cada Institución Universitaria Nacional ... adoptará todas las medidas para ofrecer gratuitamente los estudios de perfeccionamiento para todo su personal docente”*.

La obsolescencia acelerada de los conocimientos exige que, más allá de su formación inicial, los docentes deban actualizarse permanentemente y las universidades proveerles la capacitación necesaria para impartir un servicio de calidad a los estudiantes y desarrollar investigaciones adecuadamente. Esto exige capacitación específica en las áreas disciplinares de los profesores, capacitación en nuevas tecnologías y pedagogías para una mejor transmisión de conocimientos y capacitación interdisciplinaria para evitar la generación de espacios compartimentados que no aprovechen los avances de otras disciplinas. En algunas instituciones, como la Universidad de Buenos Aires, existen centros específicos que desarrollan posgrados y cursos para capacitar a sus docentes⁵ y, en todas las instituciones, se imparten actividades de capacitación sobre temas pedagógicos, de metodología de la investigación y

⁵ El Centro de Innovación en Tecnología y Pedagogía (CITEP) de la UBA es un espacio formalizado con un notable desarrollo que produce herramientas, prototipos y entornos digitales de trabajo que puedan ser apropiados por diversas cátedras para pensar propuestas innovadoras, lleva a cabo instancias de formación en nuevas tecnologías y pedagogía con cursos sobre procesos de inclusión de herramientas, aplicaciones y entornos digitales en propuestas de enseñanza innovadoras por los que ya pasaron 13.000 docentes. Trabaja con las unidades académicas, departamentos, cátedras y centros de servicios informáticos en la identificación de necesidades y oportunidades para el desarrollo de proyectos que promuevan procesos de mejora e innovación pedagógica.

temas disciplinares específicos que hagan efectivos los mandatos normativos. En el caso de las instituciones patagónicas, esto resulta mucho más difícil de implementar, sobre todo en forma presencial, porque los docentes se encuentran físicamente separados, existen pocos docentes en cada área lo cual lleva a un costo por docente capacitado muy elevado y hay pocos docentes locales con conocimientos sobre temas específicos.

En el caso de la UNRN, debido a una necesidad de profesionalizar la docencia en educación superior y de demandas de los propios actores por participar en instancias de perfeccionamiento, desde sus inicios se promueve la formación continua de los docentes. Desde el año 2012 se llevó a cabo el Programa de Formación Profesional Continua y en el año 2017 se puso en marcha la primera de tres carreras de Especialización en Docencia Universitaria. Las tres ofertas acreditadas por la CONEAU están dirigidas a los docentes de la universidad y externos que cuentan con escasa formación desde el campo pedagógico didáctico. Se persigue el objetivo de brindar un marco teórico y un espacio colaborativo de análisis y reformulación de la práctica que permita el desarrollo de nuevas y significativas propuestas de enseñanza. Desarrollar esta oferta significa una erogación de \$ 899.530 en el año 2019 en la suma de las tres sedes.

En línea con la necesidad de capacitación de los docentes, la Ley de Educación Superior N° 24.521 indica en su artículo 36 que *“Los docentes de todas las categorías deberán poseer título universitario de igual o superior nivel a aquel en el cual ejercen la docencia... Gradualmente se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario”*. En consecuencia, se debería procurar que todos los profesores tengan estudios de posgrado, idealmente de doctorado. Sin embargo, en las instituciones patagónicas resulta muy difícil por lo costoso generar una oferta masiva para los docentes, sobre todo considerando la amplitud de campos disciplinarios y especialmente si se tiene en cuenta la dispersión geográfica y la necesidad de una relación muy individualizada, casi artesanal, entre los directores y los tesisistas para la elaboración de los trabajos finales de los doctorados, el núcleo central de la carrera de más alto nivel.

Otro argumento que plantean los docentes para exigir la oferta de posgrados, no carente de validez, es que el Convenio Colectivo de Trabajo estableció un adicional por posgrados (especialización, maestría y doctorado), por lo cual sería contradictorio establecer un plus salarial que los profesores no pudieran ejercer por falta de propuestas de carreras. La UNRN, atendiendo a esta realidad y más allá de sus ofertas propias, ha firmado un convenio para la realización de carreras de doctorado de sus docentes en instituciones colegas de la C.A.B.A. con ofertas que no brinda la institución, para lo cual debe erogar un total de \$ 1.591.355 a valores del año 2019 para solventar los gastos de traslado, viáticos y matrícula de sus profesores.

Por otro lado, el Convenio Colectivo de los Trabajadores No Docentes de las Universidades Nacionales, en su artículo 119, expresa que *“Las Instituciones Universitarias nacionales deberán ofrecer a sus trabajadores cursos de capacitación permanente, que posibiliten su crecimiento personal y el mejor desempeño de sus funciones. Se desarrollarán con criterios de pertinencia respecto de las funciones que desempeñen o puedan desempeñar, sin que esto entorpezca la carrera administrativa”*. Por lo tanto, los mismos inconvenientes para el financiamiento de la capacitación al personal docente se aplica al personal no docente, de administración y servicios generales, siendo esta capacitación no una opción sino un mandato legal para las instituciones universitarias.

1.6. El funcionamiento de los Autoridades Colegiadas

Las Universidades Nacionales son organizaciones públicas con una autoridad, unipersonal y colegiada, muy extendida que privilegia la participación de los distintos sectores de la vida institucional interna e, incluso, en las casas de estudios más recientes con actores sociales representativos del contexto socio-económico circundante. Por ello la Ley de Educación Superior N° 24.521 prevé, además del funcionamiento de asambleas universitarias, consejos superiores y directivos con representantes de los claustros de docentes, alumnos, graduados y no docentes, en su artículo N° 56, *“la constitución de un consejo social, en el que estén representados los distintos sectores e intereses de la comunidad local, con la misión de cooperar con la institución universitaria en su articulación con el medio en que está inserta. Podrá igualmente preverse que el Consejo Social este representado en los órganos colegiados de la institución”*.

En el caso de las universidades de la Región Patagónica resulta más difícil la participación en los diferentes Consejos por la organización multi-sedes que obliga a desplazarse a los representantes de los claustros cuando tienen simultáneamente otras obligaciones personales, familiares, sociales, académicas o laborales extra-universitarias. Además, se generan costos adicionales de traslados y estadías fuera de la localidad de origen, lo cual constituye un sobre-costo con respecto a una universidad unicampus, como son la mayoría en el caso argentino.

La UNRN ofrece un caso testigo sobre el funcionamiento de estos consejos, con funciones esencialmente legislativas, ya que cuenta con instancias de participación de los claustros (docentes, estudiantes y personal de apoyo técnico y administrativo) y de la sociedad civil a través de sus organizaciones libres de productores, trabajadores y otras no gubernamentales, y de la representación de la soberanía popular del nivel territorial: gobiernos provincial y municipales, estos últimos a escala regional.

Al considerar la participación en el funcionamiento de los consejos, medida en términos de asistencia, se observan diferencias en la participación de los claustros, lo cual obedece a las tradiciones e intereses específicos de cada uno en la arena política del gobierno colegiado, y en cierta medida a compromisos familiares que algunos consejeros tienen para desplazarse al lugar de realización de las reuniones, que es rotativo entre las distintas sedes.

Otra razón de la falta de participación se vincula con el modelo multisedes de la universidad: las reuniones de los consejos se realizan alternadamente en diferentes ciudades de la provincia de Río Negro: Viedma, Bariloche, Regina, Roca, Choele Choel, que implican días de viaje y estadías fuera de la localidad de origen, a las que se agregan las actividades académicas de evaluación o prácticas de cumplimiento impostergable tanto para docentes como estudiantes. Una opción que se incorporó con el fin de aumentar la participación fue la realización de videoconferencias, aunque se han registrado problemas en la calidad de la conectividad.

Para las reuniones de cada Consejo, habida cuenta de las distancias entre las localidades, se procura alcanzar la máxima participación de consejeros. Para ello se concentra la actividad en un día de duración completa, que se distribuye en la mañana dedicada a la agenda de las comisiones y a la tarde en el tratamiento en plenario, exclusivamente de los proyectos de resolución, además del informe del Rector sobre el estado de la Universidad, oportunidad en la que se socializa el análisis general y particular de otros consejos y en la que los consejeros también hacen uso de la palabra.

Más allá de apelar a mecanismos paliativos para reducir los costos, como el uso de conferencias virtuales y la concentración de actividades en un día, para el funcionamiento de

los Consejos de la Universidad y la realización de una Asamblea anual se debió erogar en el año 2019 más de un millón de pesos para cubrir los gastos de alimentación, alojamiento, gestiones y traslado solamente de los integrantes de la Universidad.

1.7. El Adicional por Zona Desfavorable

El sistema universitario es el único dentro del sistema educativo que se encuentre regulado y casi enteramente financiado, en su componente público, por el Estado Nacional. Por el contrario, los niveles educativos inferiores y los institutos de educación superior (los tradicionales terciarios de formación técnica, o profesorado) están a cargo de las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los sistemas de administración federal tienen algunas virtudes, como la visión integral del sistema, pero también algunos inconvenientes, como la adaptación a las realidades particulares que a veces escapan al entendimiento o la información disponible por parte de la autoridad central. En este sentido, a los efectos de tener en cuenta la diferencia en los costos en las distintas zonas del país, o promover la identidad nacional en espacios especialmente sensibles como zonas despobladas, conflictivas o de frontera, se creó el adicional por zona desfavorable que remunera diferencialmente al personal que trabaja en geografías particulares como, entre otras, la Patagonia⁶.

La exigencia de una situación especial en la Región Patagónica resulta ampliamente corroborada por las estadísticas oficiales que indican que en esta región se verifican costos e ingresos muy superiores a las restantes zonas del país, tal como se observa en el Cuadro N° 7. De este modo, de no contemplar la realidad particular de los trabajadores en la Patagonia existiría un doble perjuicio para ellos porque, por un lado, se enfrentarían a un costo de la canasta básica más elevado lo cual reduce el salario real y, por otro lado, al existir salarios mayores que en las otras regiones en los empleos alternativos como por ejemplo los vinculados a la industria petrolera, los restantes consumos también tienen precios superiores que en el resto del país. Adicionalmente, esto impone un desafío institucional para captar y retener al personal calificado ante un ambiente que tiene ofertas alternativas de mayores ingresos.

Cuadro N° 7. Ingreso Familiar Promedio y Canasta Básica Total por Regiones.

REGION	Ingreso Total Familiar Medio	Porcentaje de Ingreso Adicional en la Patagonia	Costo de la Canasta Básica Total	Porcentaje de Costo Adicional en la Patagonia
Gran Buenos Aires	\$ 27.568	58%	\$ 10.080	17%
NOA	\$ 33.588	30%	\$ 9.570	23%
NEA	\$ 29.720	47%	\$ 8.393	40%
Cuyo	\$ 33.353	31%	\$ 8.133	44%
Pampeana	\$ 28.685	52%	\$ 9.964	18%
Total Resto del País	\$ 30.583	43%	\$ 9.228	27%
Patagonia	\$ 43.677	0%	\$ 11.747	0%

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares-INDEC. 2do Trimestre 2019.

Históricamente, a partir de la vigencia de la Ley 19.485 de 1972 que promovía un “programa de afincamiento y crecimiento demográfico de la región sur del país para posibilitar el desarrollo regional”, los salarios de docentes, no docentes y autoridades superiores de la Patagonia incluyen el pago de una suma extra por zona desfavorable, que por ejemplo en el

⁶ En los niveles educativos inferiores a cargo de las Provincias y la CABA también se observa el mayor costo por alumno de las provincias patagónicas que supera al resto de las jurisdicciones (Claus y Sánchez 2019: 46).

caso de la UNRN es del 40% sobre el sueldo básico. El beneficio, además de reflejar una situación diferencial de costos, busca comprometer la permanencia de profesores altamente calificados que han emigrado hacia las universidades patagónicas dejando los grandes centros urbanos para afincarse en esta región y apostar no solo a la federalización de la educación superior sino a la investigación y transferencia de conocimiento en pos del desarrollo de las economías regionales.

Sin embargo, debe advertirse que el efecto del plus por zona desfavorable ha sido parcialmente desvirtuado por la forma que adquirió el régimen remunerativo de los trabajadores universitarios, ya que tanto en el escalafón docente como en el no docente el salario básico, sobre el cual se calcula el porcentaje del adicional por zona, constituye una fracción menor del ingreso total de los trabajadores, al haberse creado otros adicionales salariales. Resulta lógico suponer que la norma que estableció el plus por zona desfavorable tuvo como espíritu rector reconocer los mayores costos y la voluntad de favorecer el desarrollo de la región y, en ese propósito se determinó el porcentaje de aumento de sueldo. Si ese porcentaje deja de calcularse sobre el componente central del salario y pasa a estimarse sobre un elemento disminuido, se altera significativamente el sentido de la norma⁷. En términos cuantitativos esto puede advertirse considerando que el 40% de adicional salarial por zona al aplicarse solo sobre el salario básico, para el caso testigo de la UNRN, representa solo el 23,8% del salario promedio del personal docente y el 25,6% del salario promedio del personal no docente.

La dinámica de creación de adicionales salariales en ambos escalafones, como los conceptos de título de posgrado, riesgo laboral, antigüedad incrementada, permanencia en la categoría, capacitación, fallo de caja, además de sumas fijas y conceptos no remunerativos supuestamente transitorios pero recurrentes que potencian el problema, ponen un interrogante sobre la efectiva capacidad de este adicional para reconocer los mayores costos y fomentar el desarrollo del sur del país.

1.8. Acceso a Internet y Redes Académicas

Es importante destacar que en aquellos lugares de la Región Patagónica donde existe una sola conexión de red de transporte que provee de servicios a los proveedores de Internet locales, la conectividad suele tener un precio muy alto que hace que el precio final minorista sea más alto que en otras ciudades donde hay diversos operadores mayoristas. Este problema de vulnerabilidad ante un proveedor monopólico no se encuentra en las instituciones situadas en grandes centros urbanos.

Por otro lado, las universidades nacionales en conjunto con el CIN, están vinculadas entre sí, conformando una red académica nacional universitaria. Esta red es administrada por la Asociación Redes de Interconexión Universitaria (ARIU). La UNRN, como ejemplo de la región patagónica, forma parte de la misma por medio de un vínculo de conexión que se encuentra en el Campus de la Sede Atlántica. A través de esta red, se cuenta con acceso a otras redes académicas nacionales e internacionales como son Innovared y RedCLARA respectivamente, y a través de estas al resto de las redes académicas del mundo.

⁷ La Universidad Nacional de la Patagonia Austral pagó en su momento el adicional por zona desfavorable considerando la totalidad del salario y no solo el salario básico, pero ante la falta de reconocimiento del gobierno nacional de este procedimiento se puso en riesgo la viabilidad económica de la institución.

Sin embargo, cada UUNN cuenta con un solo punto de conexión a la red RIU. Sobre este aspecto sobresale el problema de la distribución geográfica de las instituciones multisedes y la dificultad de vincular cada dependencia a esta red académica nacional. En la Provincia de Río Negro existen grandes proveedores del servicio de transporte o conexión punto a punto entre ciudades, como son Telefónica de Argentina, Claro, Silica Network, ArSat y Telecom, pero el único que puede vincular las dependencias de la UNRN en su totalidad es Telefónica. El resto, está distribuido por regiones de cobertura. Por ejemplo, ArSat podría brindar la UNRN conexión en Viedma, Bariloche y Bolsón. Actualmente, la UNRN cuenta con 13 dependencias interconectadas y vinculadas a este único punto de conexión a la red RIU y el servicio de conexión lo provee la empresa Telefónica de Argentina S.A. mediante la tecnología MPLS que se conforma una red interna privada. El ancho de banda de todas las dependencias suma un total de 140Mbps y tiene un costo mensual promedio de referencia de USD 117 por Mega. Si bien es un costo elevado, la conformación de esta red interna permite no solo el acceso a la red RIU, sino que también se brinda acceso de red a servicios internos como son los sistemas de gestión, videoconferencias entre dependencias y servicio de telefonía IP, los cuales son pilares fundamentales para el funcionamiento de Institución.

En consecuencia, la UNRN se encuentra con un doble problema de afrontar el servicio de conexión con un proveedor minorista, tanto en la vinculación del Rectorado con la totalidad de sus sedes como en el transporte local en algunas ciudades que cuentan con un solo proveedor. Esta situación, como explica correctamente la teoría económica, genera una dependencia inevitable de las instituciones patagónicas que deben pagar un precio mayor por un servicio a menudo subóptimo.

1.9. El Transporte de los Estudiantes

La movilidad de los estudiantes desde y hacia las universidades constituye un costo, muchas veces oculto, que dificulta la asistencia y promueve la deserción educativa. Esto ha sido relevado en estudios como el de la Universidad de Buenos Aires “Altos Costos en Transportes para Acceder a la Educación Universitaria, Pública y Gratuita en la Región Metropolitana” que señala que, según una encuesta propia de la institución, un 86% de las personas indicaron que el precio del boleto afectaba su cursada. En el mismo sentido se expresaron las Federaciones Universitarias de Buenos Aires y La Plata al demandar el boleto estudiantil e indicar una correlación entre el abandono de estudios y los costos educativos, entre ellos los del transporte.

Por más que la universidad sea pública y gratuita, el costo del transporte se convierte en una limitación al acceso a la educación para aquellos jóvenes que no pueden pagarlo y el aumento de las tarifas en estos últimos años ha provocado que este factor sea un verdadero obstáculo: los estudiantes cursan menos días o materias o, directamente, dejan de cursar. Agrava la situación el hecho de que 70 años después de declarada la gratuidad aún no se haya implementado un boleto educativo de alcance nacional de todos los niveles. El boleto estudiantil está vigente solo en algunos distritos del país, con diversa cobertura y en general no incluye al nivel universitario.

En el caso de la Patagonia, esta situación se potencia por las grandes distancias. Por ejemplo, en el caso de la UN de Río Negro de acuerdo con un relevamiento propio, los estudiantes becarios de la región patagónica perciben en promedio \$20.000 anuales en concepto de ayuda económica, monto que no incluye el costo una asignación específica para el

transporte. Sin embargo, en la Región de Alto Valle, donde hay una sola proveedora de servicios de transporte, el valor promedio del boleto interurbano (Incluye tramos entre las localidades desde Neuquén a Villa Regina) es de \$100, es decir que un estudiante que cursa en promedio cuatro materias (dos días, siempre que la programación académica tenga esta disposición) deberá pagar mensualmente más de \$1.600; o sea el 80% de la beca (suponiendo 10 meses de cursada). Asimismo, la ausencia de comedores escolares a precios subsidiados en la mayoría de las sedes aumenta las condiciones de fragilidad de la vida estudiantil.

En síntesis, el sobre costo patagónico en la provisión del servicio educativo, derivado de las grandes distancias y la escasez de oferta de transporte público, limitan la implementación efectiva del concepto de igualdad de acceso a la universidad.

1.10. Los Costos de Funcionamiento Adicionales por la Ubicación y Dispersión Geográficas

La ubicación de algunas Universidades Nacionales en la Región Patagónica les genera algunos costos adicionales no percibidos por las autoridades centrales y no contemplados en los modelos de asignación de recursos. En materia de gastos de funcionamiento no salariales, además de algunos costos adicionales como la calefacción por las inclemencias climáticas, hay un costo oculto por la dificultad adicional de captación de recursos propios, por fuera del presupuesto nacional, debido a la inexistencia de un sector privado potente y diversificado que opere de eventual contraparte para la venta de servicios. En el sistema universitario, una parte de los gastos de funcionamiento se solventan a través de esta recaudación, especialmente en las instituciones situadas en los grandes centros urbanos, algo vedado en términos de significativos para las instituciones patagónicas.

La ausencia de oferta universitaria privada afincada en la zona también impide las economías derivadas de procesos asociativos entre instituciones, cosa que se observa en el Área Metropolitana de Buenos Aires entre universidades públicas y privadas para el dictado de posgrados o la presentación de proyectos de investigación para su financiamiento.

La dispersión geográfica genera un espacio de actuación necesariamente descentralizado para la operación de algunas gestiones administrativas, a diferencia de las universidades unicampus. Esto, como puntualizaba Olivera (1967, 11) en un trabajo pionero sobre la economía de la educación, conlleva un uso subóptimo de bibliotecas, laboratorios y equipos, así como una interacción menor entre grupos de investigación, situando a las instituciones o sedes pequeñas en un lugar de la curva de costos unitarios superior a las instituciones de mayor tamaño.

Además, las instituciones nuevas situadas en el Conurbano Bonaerense, plantean explícitamente en sus Estatutos la centralización de su gestión económico-financiera y, operativamente, funcionan sin descentralización de sus funciones debido a que pueden coordinar las tareas por su concentración geográfica. Esta situación genera ahorros inviábiles en las instituciones patagónicas con sedes a cientos de kilómetros de distancia.

2. Conclusiones

La Región Patagónica ha tenido históricamente un desarrollo socio-productivo inferior al resto del país, con una población muy escasa en un territorio enorme, con la consecuente densidad poblacional muy baja. Más allá de algunos planes de promoción económica en los años 1960s y 1970s, fruto de los cuales se desarrolló por ejemplo la promoción de aluminio de la empresa Aluar en Puerto Madryn, y de la zona franca en Tierra del Fuego en los años 2000s que generó una industria ligada al ensamblaje en la Ciudad de Río Grande, hubo escasas iniciativas estatales que procuraran que la Patagonia tuviera un desarrollo potente por fuera de la explotación de los recursos naturales⁸ y el turismo.

Algunos obstáculos para el mayor desarrollo se vinculan con la falta de infraestructura de transporte y comunicaciones y con la ausencia de reconocimiento de los costos diferenciales que existen en la Patagonia de parte del Estado Nacional, que debe proveer los servicios sociales básicos, como la educación superior, para que exista un capital humano que permita un desarrollo industrial y de servicios en la región.

La tendencia a la masificación universitaria impone el dictado de carreras para las cuales no existen docentes calificados, requiriéndose la relocalización de profesores de otras regiones o la adopción de la figura de los “docentes viajeros” que prestan servicios en una ciudad distinta a su lugar de residencia. En ambos casos las universidades tienen costos de viáticos y pasajes superiores a las instituciones de los grandes centros urbanos.

La dispersión geográfica es un factor crucial en un contexto de población escasa y dispersa, como el de la UNRN cuyas sedes tienen una distancia media de 385 kilómetros. Esta situación impone costos adicionales no reconocidos por las autoridades ministeriales nacionales ni por el modelo de pautas presupuestarias del CIN (que si los reconocen para el caso de la UTN) para la realización de concursos docentes, la capacitación del personal docente y no docente, el funcionamiento de las autoridades colegiadas, los gastos de funcionamiento y los servicios de conectividad.

La captación de recursos propios, que en algunas instituciones permite financiar gastos no corrientes, es más dificultosa en la región patagónica por la falta de un mercado privado disponible para la venta de servicios y la inexistencia de otras instituciones universitarias que permita iniciativas asociativas con esta finalidad.

La herramienta del adicional por zona para reconocer los mayores costos (que se verifican estadísticamente en La Patagonia) y fomentar el desarrollo armónico del país tiene un efecto compensador limitado debido a que se calcula como un porcentaje sobre un salario básico de decreciente participación en los sueldos del personal docente y no docente.

En síntesis, más allá de la intención siempre declamada por parte de las autoridades nacionales de generar un desarrollo en el sur del país, se observa que existen costos no reconocidos para la actividad universitaria. En este informe se señalan los componentes más relevantes de eso sobrecostos, ejemplificándose y cuantificándose algunos elementos, especialmente a partir de la información de la UNRN. Si bien la exactitud de la dimensión de estos mayores costos puede debatirse, la direccionalidad resulta incontestable en términos de

⁸ La explotación de recursos no renovables genera un ingreso significativo para las provincias patagónicas (Cetrángolo, Curcio y Folgar 2017: 2).

la existencia de gastos adicionales que deben erogar las instituciones para brindar el servicio educativo imprescindible para el desarrollo de la región.

Bibliografía

- Battaglia, M. 2019. *Los limitantes para el desarrollo de la Patagonia*. Artículo Publicado el 19 de septiembre de 2019 en Visión Desarrollista.
- Cetrángolo, O.; Curcio, Javier y Folgar, J. 2017. *Radiografía de las Cuentas Provinciales*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Claus, A. y Sánchez, B. 2019. *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de Trabajo N° 178. Buenos Aires: Cippec.
- Consejo Interuniversitario Nacional. Acuerdo Plenario 508/04.
- Convenio Colectivo de Trabajo de los Docentes Universitarios. Decreto N° 1246/2015.
- Convenio Colectivo de Trabajo del Personal No Docente Universitario. Decreto N° 366/2006.
- García de Fanelli, A. M. 2009. *Profesión Académica en la Argentina: Carrera e Incentivos a los docentes en las Universidades Nacionales*. Buenos Aires: CEDES.
- Ley de Educación Superior N° 24.521.
- Navarro Floria, P. y Williams, F. 2010. *La Construcción y Problematización de la Regionalidad de la Patagonia en las Geografías Regionales Argentinas de la Primera Mitad del Siglo XX*. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 322.
- Observatorio Universitario de Buenos Aires. 2019. *Altos Costos en Transportes para Acceder a la Educación Universitaria, Pública y Gratuita en la Región Metropolitana*. Informe N° 5. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Oficina de Aseguramiento de la Calidad. Informe 07. 2019. *El costo por estudiante en la UNRN*. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
- Olivera, J. (1967). *La Universidad como Unidad de Producción*. Asociación Argentina de Economía Política. Tucumán.
- Perez Centeno, C. 2013. *El ejercicio de la profesión académica universitaria argentina en el nivel de posgrados y la educación a distancia, en el contexto nacional e internacional*. Revista Integración y Conocimiento, N°2, 179-195.