



Título: EL FINANCIAMIENTO Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ARGENTINA.

Autor: Esp. Cecilia MENA de Méndez¹

Resumen:

El financiamiento de la educación universitaria, es un tema periférico en la agenda de las políticas universitarias en Argentina. Esto ocurre hace más de cuarenta y cinco años e impacta de manera importante en el mejoramiento de la educación superior. La existencia de recursos escasos en la economía plantea a la comunidad un problema de asignación, que implica un sistema de racionamiento de bienes. El objetivo central del presente trabajo es analizar el presupuesto asignado a la educación universitaria principalmente en los últimos cuatro años y su relación con algunos indicadores del sistema universitario.

A partir de un enfoque económico de la educación universitaria, se analizan las fuentes de los recursos asignados a las universidades nacionales y su relación con las tasas promedios de crecimiento de la matrícula. Puede visualizarse también la relación entre presupuesto asignado y algunos de los indicadores a tener en cuenta para el mejoramiento de la calidad de la educación superior.

Los resultados del trabajo, permiten tomar conciencia de la relevancia de las asignaciones presupuestarias, a lo largo del tiempo que en algunos casos el análisis se extiende a los últimos diez años, para optimizar el mejoramiento de la calidad de la educación superior en Argentina.

¹ MENA de Méndez, Cecilia, Directora Proyecto de Investigación nº 1867, “Evaluación de la calidad de la educación superior en Salta”, CIUNSa, Universidad Nacional de Salta.

Índice:	pg.
Resumen	1
Consideraciones Preliminares	3
Metodología	5
Los Recursos de las Universidades	5
Algunos indicadores del sistema universitario	8
El presupuesto asignado a las Universidades nacionales	12
Conclusiones	18
Sugerencias finales	19
Bibliografía y fuentes	20

1. Consideraciones preliminares:

Se sabe que la existencia de recursos escasos en la economía plantea a la comunidad un problema de asignación, que implica un sistema de racionamiento de bienes.

Si se tuviera que hacer un balance del financiamiento de la educación universitaria en Argentina, los que llevamos varios años trabajando en el tema, podríamos decir sin temor a equivocarnos, que los recursos asignados a ella siempre fueron escasos.

Tal escasez, impacta de manera negativa en la calidad del servicio educativo que presta la Universidad, ya sea debilitando el existente y/o impidiendo su optimización.

Si se toma el primer párrafo, surgen algunas preguntas a saber: ¿cómo se puede aplicar un sistema de racionamiento de bienes, a un sistema universitario que financieramente viene postergado por décadas?, ¿cómo alcanzar el mínimo de calidad de formación universitaria, gestionar una universidad, promover el acceso y permanencia, realizar investigación y transferencia, etc. ante tal escasez de recursos?. Sin agotar los temas, se ve que del financiamiento de la educación universitaria, dependen todas las otras variables vinculadas al mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria.

Una primera aproximación al tema, sería plantear la siguiente cuestión “el financiamiento de la educación universitaria impacta en la calidad de su servicio”. Se sabe en economía, que siempre las necesidades son superiores a los recursos, es por ello que se apela a un racionamiento de bienes.

La actividad educativa universitaria se visualiza como un proceso a través del cual, la sociedad aplica recursos humanos y materiales (insumos) a un conjunto de actividades pedagógicas y científicas, con la finalidad de obtener un producto de características múltiples, conformado por un bagaje de conocimientos científico – técnicos y humanísticos

incorporados al estudiante. Estas ideas sintetizan de manera alguna los fines que la sociedad se propone perseguir con la enseñanza universitaria, en tanto el proceso educativo es utilizado como instrumento de política para múltiples propósitos, como son la formación técnico-profesional y humana de la persona, la investigación científica, la ampliación de la cultura, propiciar la movilidad social, la distribución del ingreso, mejorar el desarrollo económico, promover la inclusión social, y otros propósitos más, cuya explicitación depende de las expectativas de bienestar social que la comunidad y/o sus representantes políticos tienen como meta optimizar.

La educación universitaria es un bien mixto, es decir, genera beneficios conjuntos – externalidades- junto a los privados.

Ahora bien, sólo a los fines de continuar reflexionando, se puede preguntar: ¿saben los sectores sociales los fines que persiguen las universidades?, ¿alguna vez, la universidad argentina realizó una consulta pública a cerca de los propósitos de la misma?, ¿la universidad, realiza un autoanálisis reflexivo y lo comparte con la sociedad?, ¿sabe la sociedad lo que se invierte en educación universitaria argentina y los resultados que obtiene?, ¿tiene conciencia la sociedad de la tremenda escasez de recursos asignados a las universidades y cómo impacta ello en la formación que reciben sus jóvenes?, ¿sabe la sociedad que la escasez de recursos tiene un fuerte impacto en el abandono de los estudios universitarios?, por expresar solo algunos.

Sin agotar la agenda temática, es menester dejar planteado, que se está ante un problema que puede ir decreciendo en la medida que el tema del financiamiento de la educación superior se instale entre las prioridades de las acciones de una política estratégica de gobierno. Sin embargo, se advierte que la inversión en educación en general, es un tema periférico y no central, tal como se pregona desde algunos ámbitos políticos.

2. Metodología

Se trabaja básicamente con una metodología descriptiva, tomando como fuente de datos el Anuario Estadístico 2008 de la SPU. En consecuencia se incluyen comparativamente los presupuestos destinados a las Universidades nacionales desde 2004 a 2008 y su relación con las matrículas de estudiantes de pre grado y grado para los mismos años. Se calculan las proporciones de gastos por año y los respectivos porcentajes.

Se analiza la evolución de la matrícula de las universidades nacionales, en base a la tasa de crecimiento, para el período 1998-2008. Se calcula el gasto por alumno por año.

El presupuesto ejecutado para las Universidades Nacionales en el año 2008, es analizado según objeto del gasto para determinar su incidencia en la calidad de la educación. Finalmente se incluye el análisis de lo gastado en personal, en particular al personal docente y se construyeron algunos indicadores.

3. Los recursos de las universidades nacionales:

El aporte del Tesoro Nacional (fuente interna) constituye el recurso por excelencia en el esquema de financiamiento de las universidades nacionales, de acuerdo a todas las disposiciones legales de los últimos cuarenta y cinco años.

Nótese que en la Planilla Anexa al Artículo 1º de la Ley 26.546/09 (Presupuesto General de la Administración Nacional, en Boletín Oficial), donde se explicitan el destino y las finalidades analíticas del presupuesto, respecto al Ministerio de Educación –Jurisdicción 70- Política presupuestaria de la jurisdicción, se expresa “La educación es una prioridad nacional y constituye una Política de Estado que prefigura el futuro....” Luego hace referencia específicamente a los principales objetivos de política que el Ministerio impulsa para la Educación Superior, respetando la autonomía y autarquía universitarias. Se observa en su formulación el énfasis en las palabras tales como promover, mejorar, prestar apoyo, implementar acciones, desarrollo de recursos humanos, fortalecer la formación de posgrados, garantizar la seguridad y accesibilidad a edificios universitarios, apoyo al bienestar universitario, promover la investigación, favorecer la articulación con la escuela media, internacionalización del sistema universitario argentino....

Se advierte, en un acotado análisis, la amplitud y ambición de tales objetivos, que de seguro, a veces, no están acompañados por las partidas presupuestarias correspondientes.

Basta con observar el estado de deterioro de la mayoría de los edificios destinados a la educación universitaria; la infraestructura insuficiente para albergar a una matrícula creciente; los altos índices de abandono en el sistema universitario; las escasas acciones tendientes a retener y promover a los estudiantes, el escaso índice de promovidos en las carreras de grado; la bibliografía insuficiente en número y en algunos casos desactualizada; la falta de espacios y de equipamiento para el desarrollo de las actividades académicas y de investigación; los insuficientes recursos destinados al perfeccionamiento docente, jerarquización y permanencia, categorización en investigación; el escaso número de carreras de grado acreditadas ante la

CONEAU; la escasa internacionalización del sistema universitario argentino en los ámbitos de cooperación bilateral, multilateral y en el ámbito nacional a nivel interinstitucional, por citar las más relevantes (consultar algunos indicadores en Anuario SPU, 2008).

Otras fuentes de financiamiento son:

Fuentes internas

√ Recursos con afectación específica

√ Transferencias internas

Fuentes externas

√ Transferencias externas

√ Crédito externo

Sólo a los efectos de dimensionar la problemática de la falta de financiamiento a las universidades, introducimos a continuación un enfoque analítico (pero no acabado) de los presupuestos destinados a las universidades nacionales.

3.a .Algunos aspectos cuantitativos de las finanzas públicas de la educación Universitaria.

Medida en términos del PIB, la finalidad Cultura y Educación representaba en 1990 el 4,03 %. La evolución experimentada desde 1960 incluyendo Ciencia y Técnica, resultó la siguiente:

1960: 1,96 % del PIB

1970: 3,53 % del PIB

1986: 5,03 % del PIB

1990: 4,40% del PIB

En tanto el subsector de educación superior y universitaria, resultó:

1986: 0,64 % del PIB

1990: 0,62 % del PIB

Asimismo, considerando exclusivamente el gasto de las universidades nacionales, resulta para 1986 a 1992:

1986: 0,62 % del PIB

1990: 0,61 % del PIB

1991: 0,51 % del PIB

1992: 0,53 % del PIBⁱ

Se advierte que los recursos destinados al subsector, no acompañó al explosivo crecimiento de la matrícula (quintuplicó entre 1970 y 1986 – Informe N° 7471-AR del Banco Mundial)ⁱⁱ que debió ser atendida por las universidades.

Es interesante detenerse en la propia frase que utiliza la última cita bibliográfica, expresada por el mismo Banco Mundial, cuando dice “por datos modificados que utilizan las autoridades de cada casa con fines de “pelear” por mayor presupuesto”. Implícitamente revela que ante la escasez de recursos, son las propias autoridades de las universidades (no todas) las que deben modificar las cifras de alumnos matriculados para obtener más presupuesto. Claramente se advierte que los recursos asignados no cubren las necesidades, diría básicas, de los estudiantes, como la falta de bancos y un espacio digno para escuchar sus clases. Basta con recorrer las clases de primer año de las carreras de grado y/o algunas de los otros años para advertir tal situación lamentable, que aún hoy persiste y empeora.

3.b .Análisis del presupuesto asignado a las universidades nacionales 2004-2008.

2004: 0,48 % del PIB

2005: 0,54 % del PIB

2006: 0,60 % del PIB

2007: 0,66 % del PIB

2008: 0,71 % del PIBⁱⁱⁱ

Resulta relevante observar, que la participación porcentual del PIB transferido a las Universidades Nacionales, período 2004-2008 es muy similar a los de los años 1986 a 1992. Esto es, en veinte años tal participación porcentual varió escasamente.

4. Algunos indicadores del sistema universitario:

4.a. La matrícula en las universidades.

A la hora de evaluar el mejoramiento de la educación superior, una de las variables que se analiza primordialmente, es la matrícula en las universidades, su evolución y por lo tanto su comportamiento. Quizás, porque de ella dependen o se vinculan muchas otras variables que tienen que ver con la calidad de la educación, en este caso la superior universitaria.

Al momento de analizar la matrícula universitaria, período 1998-2008, resulta necesario realizar un estudio minucioso para tratar de llegar a ver cual o cuáles son los años en que se registró variación en el número de alumnos.

Por lo tanto, se presenta a continuación la evolución de la matrícula de estudiantes de carreras de pregrado y grado y la tasa de crecimiento anual del sector de gestión estatal, para el período 2004-2008.

Cuadro A: Tasa de crecimiento de estudiantes de carreras de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual, gestión estatal. Período 2004-2008.

Año	2004	2005	2006	2007	2008	Tasa Promedio
Tasa	2	0	1	-2	1	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIE-SPU.

Entre los años 1998 – 2008, nótese que lo interesante es relacionar la tasa promedio de crecimiento anual 2004-2008 (0,4%), con la del período 1998-2008 (3,3%). Ello evidencia que la mayor tasa promedio de crecimiento anual en la matrícula se dio antes de 2004. a saber:

Cuadro B: Tasa de crecimiento de estudiantes de carreras de pregrado y grado y tasa promedio de crecimiento anual, gestión estatal. Período 1999-2003.

Año	1999	2000	2001	2002	2003	Tasa Promedio
Tasa	12	7	6	4	1	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIE-SPU.

Se advierte que desde el año 1998-2002, la tasa promedio de crecimiento de la matrícula de estudiantes de carreras de pregrado y grado es superior (6%) a la tasa promedio entre los años 2004-2008. Ello explicaría de algún modo que la tasa promedio de crecimiento de la

matrícula de estudiantes de carreras de pregrado y grado en el período 1998-2008 sea del 3,3 %.

Nótese lo elevada que resultan las tasas promedio mencionadas, si tomamos como referencia que para Argentina la tasa anual de crecimiento en el período 2000-2015 es del 1,0 % (Fuente, INDEC, Sinopsis Estadística: edición 2002-2003. 1° ed.- Buenos Aires: INDEC, 2004).Ello puede deberse a otros factores de tipo demográfico que no analizaremos ahora.

A continuación se presenta la evolución de la matrícula universitaria estatal en el período 1998-2008, a saber:

Cuadro C: Evolución de la matrícula de las universidades nacionales, período 1998-2008.

Años	Matrícula Universidades estatales	proporción	porcentaje
1998	931010	0,06988039	7%
1999	1056650	0,07931076	8%
2000	1138503	0,08545454	9%
2001	1209328	0,09077057	9%
2002	1257707	0,09440184	9%
2003	1273832	0,09561216	10%
2004	1299564	0,09754357	10%
2005	1295989	0,09727523	10%
2006	1306548	0,09806778	10%
2007	1270295	0,09534668	10%
2008	1283482	0,09633648	10%
	13322908	1	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias.

Del cuadro precedente, se infiere una evolución sostenida de la matrícula de las universidades nacionales, con un crecimiento del 1% anual desde 1998 a 2003, luego se mantiene en líneas generales hasta 2008.

5 .El presupuesto asignado a las Universidades nacionales:

El análisis del presupuesto asignado a las Universidades Nacionales permite ver el grado de evolución que tuvo a lo largo de los años. A continuación se presenta información para el período 2004-2008:

Cuadro D: Evolución del presupuesto asignado a las Universidades nacionales, en el período 2004-2008.

Años	Presupuesto universidades nacionales en millones de \$ ARS	Proporción	Porcentaje
2004	2147	0,098862642	10%
2005	2873	0,132292674	13%
2006	3937	0,18128655	18%
2007	5394	0,248376848	25%
2008	7366	0,339181287	34%
	21717	1	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias.

En el cuadro anterior se observa, que del total del presupuesto destinado a las universidades estatales, período 2004-2008, los porcentajes más altos corresponden a 2007 y 2008.

Por ello, si analizamos el presupuesto de las Universidades nacionales para 2008, clasificada por objeto del gasto y vinculado al gasto anual por alumno vemos:

Cuadro F: Ejecución presupuestaria en universidades nacionales por objeto del gasto, año 2008.(a valores corrientes)

Año	Total	Personal	Bienes de consumo	de servicios no personales
2008	7426215971	5970043225	158749091	678811270 continúa

Bienes de uso	Transferencias	Otros Incisos
241781592	373034940	3795853

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIE-SPU.

Cuadro G: Gasto por alumno por partidas presupuestarias en las Universidades nacionales, año 2008. (a valores corrientes)

Año	Matrícula	Personal	Bienes de consumo	de servicios no personales
2008	1283482	4651,442891	123,6862621	528,8825788 continúa

Bienes de uso	Transferencias	Otros Incisos	Gasto total por alumno
188,3794179	290,6429073	2,957464927	5785,99152

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIE-SPU.

Del anterior cuadro puede observarse, que el mayor componente del gasto total por alumno, refiere notoriamente al gasto en personal (80 %), siendo significativamente menores los otros objetos del gasto.

Sólo a los fines de acercar un indicador al análisis, se presenta a continuación la información referida a gastos en personal, cargos docentes, clasificados por dedicación y categoría, para el total de Universidades nacionales, período 2008.

Cuadro H: Cargos docentes universitarios y dedicación. Año 2008.

Total	Exclusiva	Semi exclusiva	simple
171421	18641	28711	95415
100 %	11 %	17 %	56 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIE-SPU.

Cuadro I: Cargos docentes universitarios con dedicación exclusiva. Año 2008.

Total	Exclusiva					
	Total	Titular	Asociado	Adjunto	JTP	Ayud. de 1°
171421	18641	4054	1982	6000	4796	1809
	100 %	22 %	11 %	32 %	26 %	8 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIE-SPU.

Cuadro J: Cargos docentes universitarios con dedicación semi exclusiva. Año 2008.

Total	Semi Exclusiva					
	total	Titular	Asociado	Adjunto	JTP	Ayud. de 1°
171421	28711	4243	1149	7601	10449	5269
	100%	15 %	40 %	26 %	36 %	18 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIIE-SPU.

Cuadro K: Cargos docentes universitarios con dedicación simple. Año 2008.

Total	Simple					
	Total	Titular	Asociado	Adjunto	JTP	Ayud. de 1°
171421	95415	8090	2555	19618	23792	30921
	100 %	8 %	3 %	21 %	25%	32 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, CIIIE-SPU.

El análisis de los últimos cuatro cuadros, permite inferir que de los docentes con dedicación exclusiva la mayoría son profesores adjuntos, seguidos por escasa diferencia porcentual por los JTP. Con respecto a la dedicación semi exclusiva, nótese que el mayor porcentaje recae en los profesores asociados y algo menor en los JTP. Finalmente los que tienen dedicación simple

en su mayoría son Ayudantes de primera y algo menor son los JTP. Estos indicadores permiten observar que dadas las exigencias de formación que tienen los docentes universitarios es casi impensable imaginar un docente que pueda cumplir con todas ellas con una dedicación de 12 horas semanales, atento a que el 56 % de los docentes tienen esa dedicación.

Si vinculamos también éstos indicadores con las actividades estrictamente académicas, como son el preparado y dictado de clases, evaluaciones de producciones escritas realizadas por los alumnos y/o coloquios, las reuniones para coordinar las actividades entre cátedras, sólo por mencionar algunas, se puede inferir con relativa certeza que éste estado de situación afecta de manera directa la calidad de la educación que prestan las universidades nacionales.

Otra cuestión no menor, que llama la atención, es el alto porcentaje de Ayudantes de 1ª con dedicación simple. Al respecto caben algunos interrogantes, ¿del claustro de docentes, si bien están en formación, son los que menor remuneración reciben?, ¿es por ello que se los designa en tal significativo número?, ¿cuál es la tarea que efectivamente realizan?, ¿quién monitorea

la tarea de ellos, por ejemplo cuando brindan apoyo a los estudiantes, si los docentes más formados son significativamente más escasos?.....

No se puede dejar de hacer mención, de la relevancia que debe tener para la formación de los docentes, el realizar investigación en los diferentes niveles de participación en los proyectos y/o programas. Relevancia que se advierte en el aporte que hace a la formación docente, no sólo por los conocimientos del cual se apropia, sino fundamentalmente por las competencias que se desarrollan y que deben ser transmitidas a los estudiantes. Es la manera en que el conocimiento se acrecienta y la mejor manera de invertir en las generaciones futuras.

6. Conclusiones:

Este diagnóstico, no acabado por cierto, lleva seriamente a plantearse el tema del financiamiento de la educación superior. El aumento de la matrícula en las universidades argentinas públicas, ha provocado excesivas tensiones en las universidades debido a que el aumento proporcional de la matrícula ha sido superior al aumento proporcional de recursos financieros que reciben. Un indicador lo constituye el gasto por estudiante (no es el único).

Otro indicador, es el referido a la distribución de docentes por cargo y dedicación, a partir del cual es posible construir otros, como por ejemplo cantidad de docentes por alumno, según se trate de carreras básicas o aplicadas, es diferente y si se trata de estudiantes de primer año o de los demás años.

El introducir el análisis económico para plantear el tema del financiamiento de la educación universitaria, hace posible dejar planteados una serie de elementos (no todos) que son significativos y que sirven para justificar o no la toma de decisiones en la gestión universitaria.

Es compartido por una amplia mayoría, que la determinación de indicadores se convirtió en un elemento de vital importancia, pues permiten visualizar y comparar elementos de presupuesto, que inciden en la implementación de la planificación educativa universitaria.

Es posible seguir trabajando en esta línea, esto es, en modelos metodológicos generales para el análisis de los costos de la educación universitaria, para el cálculo de los costos de los egresados, por nombrar algunas. Este último cálculo es eminentemente dinámico, pues implica el seguimiento del itinerario formativo real de un estudiante, con las economías y

deseconomías que ello implica. Por supuesto que cada una de las últimas propuestas mencionadas abre un abanico de perspectivas, para el análisis de la educación universitaria.

7. Sugerencias finales:

Presentar la discusión de cómo afecta el presupuesto a la calidad de la enseñanza, resulta altamente clara. Ante la escasez de recursos, la formación de los estudiantes se debilita y si ello ocurre los profesionales que entrega la universidad están menos formados o mal formados?. Algunas sugerencias a acercar son: a. Profundizar en la construcción de indicadores útiles para la asignación presupuestaria a las universidades y en consecuencia aumentar el presupuesto, b. Si la asignación presupuestaria es escasa, pensar en propuestas tal que se puedan suplir los déficit en formación de los alumnos, especialmente de los ingresantes, c. Si el estado decide cubrir el total del financiamiento, el gasto del alumno por la educación que recibe es cero. Si se asume tal compromiso, se asume absorber la totalidad de los gastos para garantizar la calidad esperada por los estudiantes, su familia y la sociedad. d. Observar que si el estado no absorbe los gastos en la educación universitaria, alguien lo hace para garantizar su calidad, sea la familia supliendo ésa formación no recibida a través del pago a profesores particulares para sus hijos o los profesores trabajando más horas de las que en realidad deben hacerlo, entre otras. Aquellos estudiantes que no pueden pagar de manera particular, desertan o su permanencia en la universidad se prolonga, con los consecuentes costos privados y sociales, e.El estado debe tomar conciencia y hacer tomar conciencia, que la educación no es un gasto, sino por el contrario, es una inversión que genera beneficios futuros para el propio estudiante, su familia y la sociedad. Se trata de una inversión a largo plazo, por parte del estado y la familia.

ⁱ PIFFANO, Horacio, El financiamiento de la Educación Universitaria y su racionamiento, Harvard Club Argentina, Bs. As., 1993.

ⁱⁱ Kugler, B.(Director), 1989. Se estima que los datos sobre matrícula universitaria adolecen de sesgos (sobreestimación) por razones de tipo metodológico(definición amplia de “alumno regular” y también por datos modificados que utilizan las autoridades de cada casa con fines de “pelear” por mayor presupuesto. Esta circunstancia no invalida las conclusiones que se arriban en esta sección, aceptando el supuesto de “constancia de la sobreestimación” a los largo de la serie de tiempo.

ⁱⁱⁱ Fuente: Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias, en base a información de DNCIEyPP-SPU.

8. Bibliografía y Fuentes:

Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias. SPU.

Administración Nacional- Ejecución Año 2008.

INDEC, Sinopsis Estadística, 2002-2003.

GINESTAR, A., Costos educacionales para la gerencia universitaria, INAP, UNCuyo, CICAP- OEA.

MENA, Cecilia, Inversión en Educación, Gredes, Salta, 199

PIFFANO, H., Foro sobre organización y financiamiento de la Educación Universitaria en Argentina, Harvard Club de Argentina, Bs. As., 1993.

SCHULTZ, T., El Valor Económico de la Educación, México,