



Indicadores de Gestión de las Universidades Estatales Argentinas

Área temática 5: El Financiamiento y los Criterios de asignación de los Recursos

CPN Olga Liliana Kreisel

CPN Luis Fernando Sacca

CPN Pedro Rollán

e-mail de contacto: lkreisel@herrera.unt.edu.ar
pedrorollan@gmail.com

ÍNDICE

Título	Página
Resumen del trabajo	3
El Uso de Indicadores en la Educación Superior	4
Comportamiento de Algunos Indicadores del Presupuesto en los últimos años	4
Indicadores en Ocho Universidades Nacionales de Gestión Estatal	9
Conclusiones	14
Bibliografía	15

INDICADORES DE GESTION DEL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES ARGENTINAS

Área Temática: 5-El Financiamiento y los criterios de asignación de recursos

Autores: CPN Kreisel Olga Liliana, CPN Sacca Luis Fernando y CPN Rollan Pedro UNT, Facultad de Ciencias Económicas. Tucumán Argentina.

lkreisel@herrera.unt.edu.ar

En nuestro país la asignación de recursos hacia las instituciones de educación superior está orientada por la ley de Educación Superior, que en su artículo 58 expresa que el Estado debe asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de estas instituciones garantizando su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines.

Presentaremos series valuadas en millones de pesos de 2009, que aluden a los recursos y ejecuciones presupuestarias, de ocho universidades estatales de Argentina, clasificadas en cuatro grandes; dos medianas y dos pequeñas; todas ellas comparadas con el total de Universidades, con el objetivo de evaluar y analizar mediante indicadores de gestión si el Estado sigue, en alguna medida, las directrices de la mencionada ley y ver si las Instituciones cumplen con las disposiciones en cuanto al uso racional de los fondos públicos y evaluar adecuadamente su contribución a la formación y al desarrollo humano y social del país.

Este informe forma parte del proyecto de Investigación Educación Superior y Desarrollo Regional. “El Plan Estratégico de la UNT. Indicadores Cuantitativos y Cualitativos de su contribución al Desarrollo Humano de la Región”, dirigido por el Lic. Daniel Enrique Yañez y Codirigido por el CPN Juan Alberto Cerisola.

INDICADORES DE GESTION DEL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES ARGENTINAS

El Uso de Indicadores en la Educación Superior

El uso de los indicadores se extendió a partir de la puesta en funcionamiento de lo establecido por la propia ley de Educación Superior en los artículos 44 y 46, en donde se instituyen los sistemas de auto-evaluación, evaluación externa y acreditación a ser aplicados en las universidades públicas y privadas.

Esta tendencia se origina en el afán, por parte del Estado, de querer controlar la eficacia y eficiencia de la utilización de los fondos que provee para cumplir con lo previsto en su artículo 58, modalidad que también es de uso extendido en universidades de Estados Unidos y Europa y se trata de incorporar a nuestro medio. De allí que la utilización de los indicadores está relacionada a los siguientes procesos:

- a) Procesos de evaluación institucional:
- b) Procesos de rendición de cuentas:
- c) Modelos de financiamiento relacionados a la asignación de recursos al logro de determinados objetivos:

Comportamiento de Algunos Indicadores del Presupuesto en los últimos años.

Argentina, desde hace varias décadas, vive ciclos que van de buenos momentos económicos a muy malos, la universidad inmersa en este contexto no escapó a estos vaivenes y sus recursos, en especial los económicos, sufrieron continuos deterioros que nunca se pudieron recuperar.

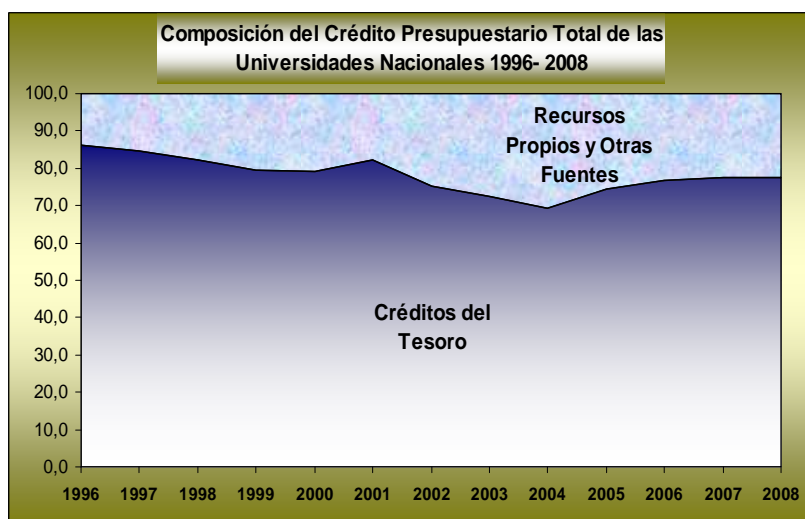
Sobre el concepto de presupuesto se dice que es un documento que refleja la proyección de la actividad financiera del Estado por un periodo determinado, es aprobado por ley y significa, en consecuencia, un compromiso del sector público hacia la comunidad con respecto a la forma en que desarrollará su actividad. El mismo refleja la orientación y las convicciones del ente director de la política económica, no sólo con respecto al sector público, sino con respecto a la economía en su conjunto.

Cuando se habla de “presupuesto ejecutado” nos referimos no a la expresión de deseo del Estado, sino a lo que efectivamente se realizó o llevó a cabo del presupuesto; en otras palabras, a lo realmente ingresado y gastado del presupuesto (Devengado). Por lo tanto las cifras allí expresadas son empíricas y se comparan con los importes presupuestados al principio del ejercicio a fin de puntualizar desvíos que deben corregirse.

El primer indicador a analizar, referido a este tema, es la composición del Crédito Presupuestario Total durante el periodo 1996 – 2008. Cabe aclarar que todas las variables se encuentra expresadas en cifras constante de 2009, para dicho propósito se utilizó el índice de Precios Internos Mayoristas (IPIM), todo ello para reflejar el real poder de compra de las variables aquí analizadas.

Si analizamos el Crédito Presupuestario Total del que disponen las Universidades Nacionales, (Gráfico N° 1), que está compuesto por el Crédito definitivo del Tesoro, Recursos Propios y de Otras Fuentes de Financiamiento. Observamos que estos dos últimos conceptos fueron creciendo su participación, lo que implica una disminución de los aportes del Tesoro Nacional, a valores constantes.

Gráfico N°1: Composición del Crédito Presupuestario Total de las Universidades Nacionales Período 1996-2008



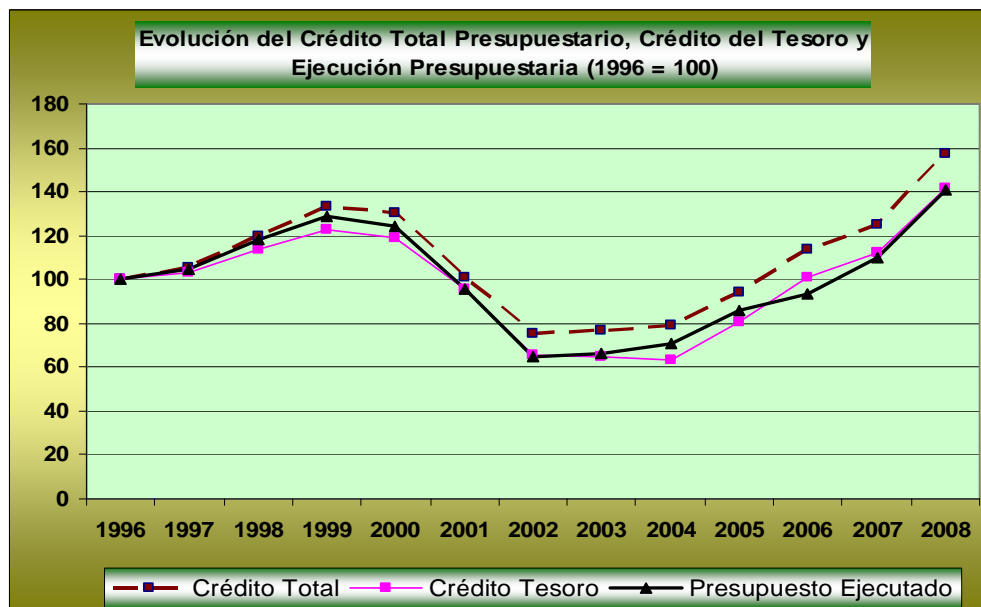
Fuente: Elaboración propia en base a información de los Anuarios de Estadísticas Universitarias 1986, 1987, 1988, 1989, periodo 1999-2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. Ministerio de Educación - Secretaría de Políticas Universitarias.

En el año 1996 la participación de los aportes de Tesoro Nacional era del 86%, la misma fue disminuyendo llegando a representar un 69% en el año 2004, aumentando en los últimos años pero no al nivel de los primeros años analizados.

Si se analiza la evolución de tres conceptos, el Crédito Presupuestario Total, el Crédito definitivo del Tesoro y la Ejecución Presupuestaria (etapa devengado) de las Universidades, (Gráfico N° 2), vemos que presentan una tendencia creciente (y casi pareja) hasta el año 2000, disminuyendo bruscamente en el 2001 y 2002, años que coinciden con un contexto histórico y económico convulsionado, en especial la del año 2001, que por cuya gravedad institucional y cercanía se mantiene vigente hasta los recientes años. Notándose una recuperación a partir del año 2005, con una tendencia creciente en la evolución de las tres variables, pero no al mismo ritmo, ya que en el año

2008 el crédito total aumentó un 274%, los créditos del tesoro un 112% y el presupuesto ejecutado un 142%, con respecto al año base 1996.

Gráfico N° 2: Evolución del Crédito Presupuestario, Crédito del Tesoro y Ejecución Presupuestaria (1996 = 100)



Fuente: Idem Gráfico N° 1

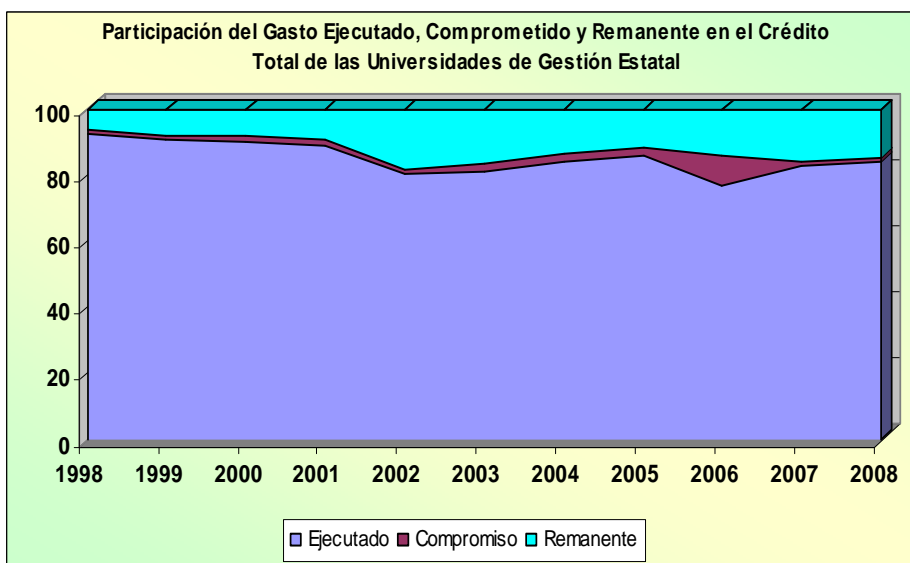
Si se analiza la diferencia entre el Total de Recursos (Crédito Total) que disponen las Universidades y el Gasto Ejecutado, se plantea una duda sobre el mismo, ya que permite inferir una sub-ejecución de los créditos disponibles y que a partir del año 2002 esa brecha se va haciendo mayor. Por ejemplo en el año 1996 la diferencia rondaba los 357 millones de pesos (a valores constantes), y a partir del año 1999 esa diferencia se duplicó, y en los tres últimos años se triplicó

Si bien es sabido que existen distintas etapas del Presupuesto como el Compromiso, el Devengado, el Pagado, que los mismos están condicionados por la disponibilidad de fondos al momento de realizar el gasto, y que hay gastos que al momento de cierre de los ejercicios económicos no fueron registrados por estar en trámite, que la diferencia entre el crédito total y el compromiso genera un remanente pendiente para ser usado en el próximo ejercicio, etc. dejamos planteada estas disparidades por falta de información que trataremos de indagar en una próxima etapa y refinar estas diferencias encontradas.

Lo planteado anteriormente se lo puede ver reflejado en el gráfico N° 3 en donde del Total del Crédito que disponen las Universidades, en el año 1998, alrededor de un 94% del crédito se encuentra comprometido y dentro del mismo el 93% fue ejecutado, quedando un

6% del crédito sin gastar (Remanente). En el año 2002 el 18% del crédito quedó sin gastar y en el año 2008 representó un 14,7%.

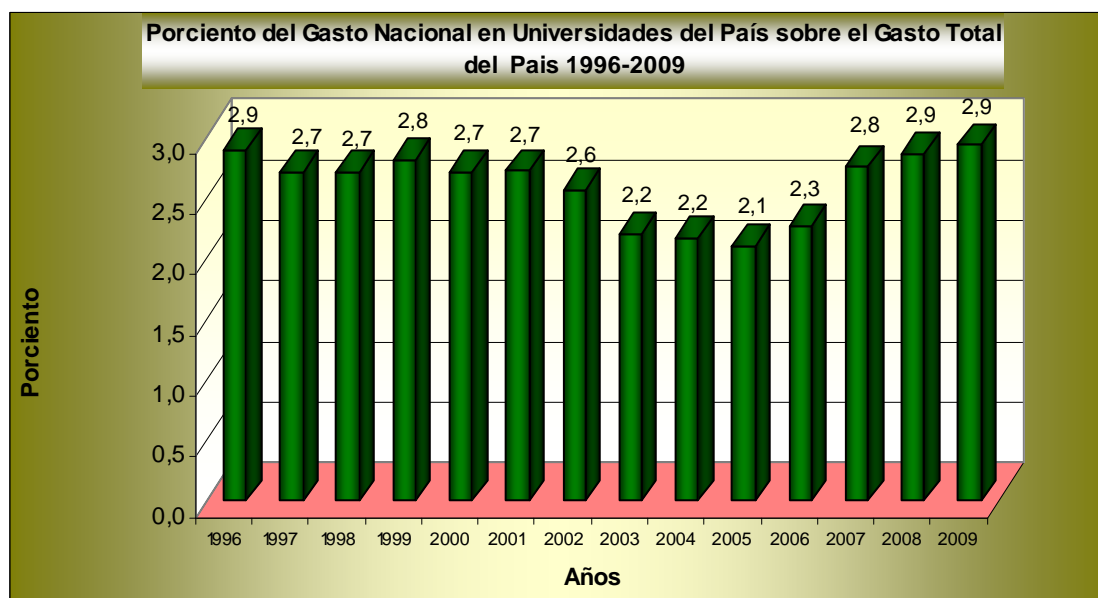
Gráfico N° 3: Participación del Gasto Ejecutado, Comprometido y Remanente sobre el Crédito Total de las Universidades de Gestión Estatal



Fuente: Idem Gráfico N° 1

Anteriormente se dijo que el presupuesto del Estado es un determinante de la política financiera del mismo, siguiendo con este enfoque, se observó cual fue la relación existente entre lo que el país destinó a gastar en la educación universitaria comparado con su gasto total y se obtuvo la siguiente representación:

Gráfico N° 4: Porcentaje del Gasto Nacional del País sobre el Gasto Total del País 1996 - 2009

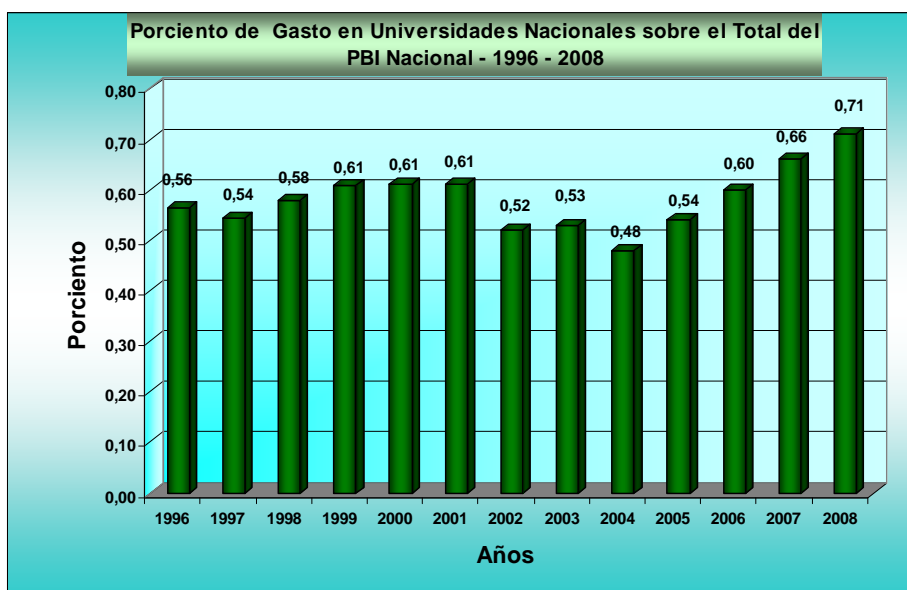


Fuente: Idem Gráfico N° 1

El gráfico muestra que la proporción que el Estado Nacional destina a gastar en Educación Universitaria tiene una tendencia decreciente hasta el año 2006 y nunca llegó a sobrepasar los 2,9% del Total del Gasto. En los años 2003, 2004 y 2005 esta participación giró alrededor del 2,2% ¿Será un indicio para pensar cuál es la importancia de la educación para el Estado?

Si a este análisis lo hacemos a partir de la proporción que invierte el Estado en Educación Superior sobre Total del Producto Bruto Interno Nacional (calculado por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales), el resultado es aún más desalentador como lo muestra este gráfico:

Gráfico N° 5: Porcentaje del Gasto en Universidades Nacionales sobre el Total del PBI Nacional 1996 - 2008

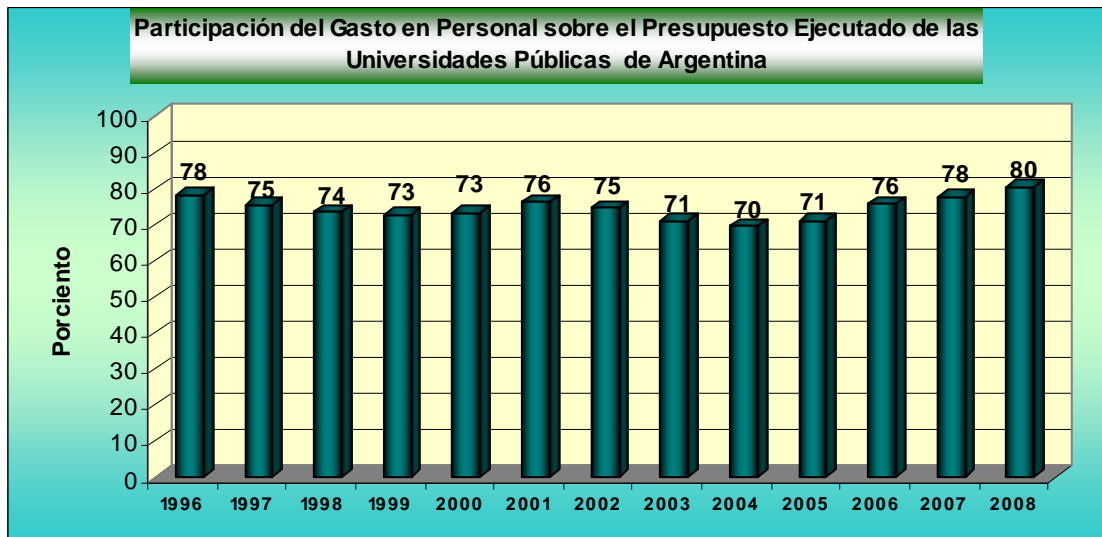


Fuente: Idem Gráfico N° 1

Observamos que el porcentaje que el Estado destina a las Universidades nunca alcanzó a representar ni en 1% del Producto Interno Bruto, representando en el año 2004 su porcentaje más bajo 0,4% y su máximo valor en el año 2008 0,71%

Otro indicador que se analizó, es el porcentaje que se lleva el gasto en personal del total del presupuesto ejecutado, (gráfico N° 6):

Gráfico N° 6: Participación del Gasto en Personal sobre el Presupuesto Ejecutado de las Universidades Públicas de Argentina

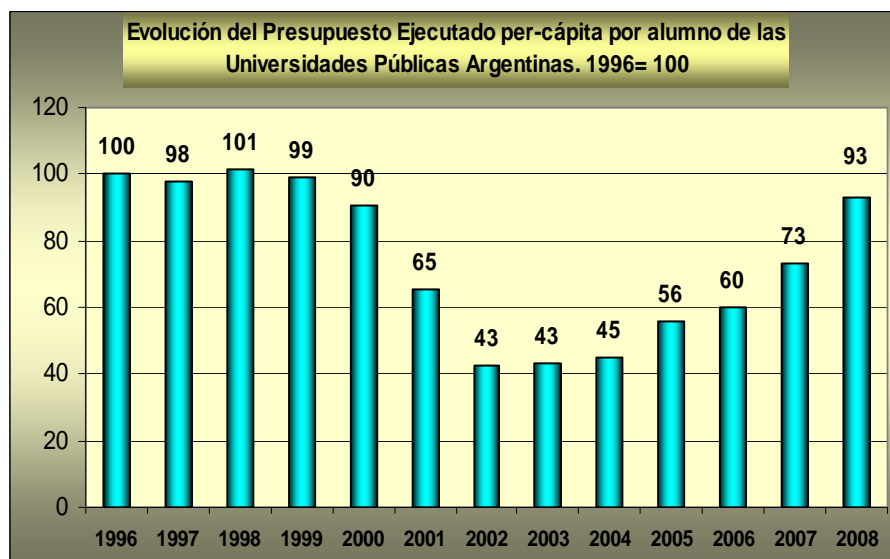


Fuente: Idem Gráfico N° 1 e Informes Trimestrales del Ministerio de Economía.

Si bien la tendencia de este indicador es a bajar, los porcentajes oscilan entre un 70% (2004) a un 80% (2008), valores elevados a lo que normalmente debería tener una Institución de esta actividad, sea pública o privada. De acuerdo a lo señalado en los Anuarios Estadísticos de la Secretaria de Políticas Universitarias los gastos en Personal, se conforma con la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia, contribuciones patronales, asignaciones familiares, servicios extraordinarios, y prestaciones sociales recibidas por los agentes.

Otro indicador del deterioro de los recursos universitarios es el presupuesto real per-cápita, definido como la relación existente entre el presupuesto ejecutado a moneda constante sobre el total de alumnos, que en líneas generales sigue el mismo comportamiento que los demás indicadores descriptos hasta aquí. La evolución de este indicador entre los años 1996 a 2008 se aprecia en el Gráfico N° 7:

Gráfico N° 7: Evolución del Presupuesto Ejecutado per-capita por alumno de las Universidades Públicas Argentinas. 1996 = 100



Fuente: Idem Gráfico N° 1

Los valores más bajos de este indicador corresponden a los años 2002, 2003 y 2004 con una pérdida del 34% y 33% respecto del año 1996. Este resultado se explica por el diferente ritmo de crecimiento entre el presupuesto (que fue decreciente a partir del año 1994 hasta el 2005 incluido, con aumentos en el 2006 y 2008) y la cantidad de alumnos (creciente) que ingresan sistema de educación universitaria y los que permanecen (más de los años teóricos de la duración real de la carrera) en el sistema.

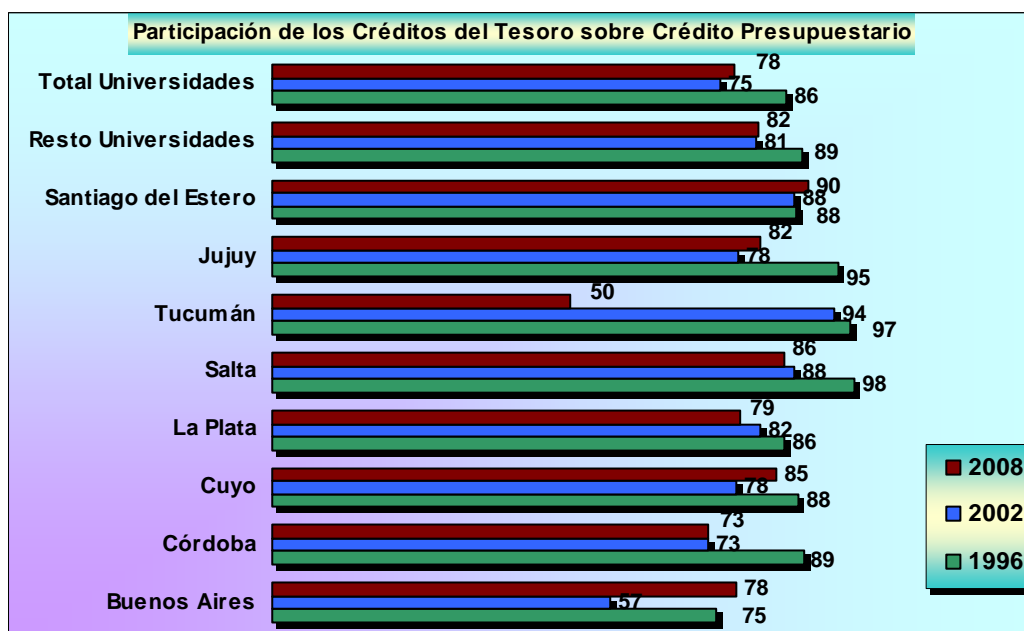
Indicadores en Ocho Universidades Nacionales de Gestión Estatal

Si profundizamos el análisis y vemos que pasó en ocho universidades estatales de Argentina, seleccionadas de las 39 Universidades Estatales, clasificadas en cuatro grandes: Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Tucumán; dos medianas: Cuyo y Salta y dos pequeñas: Jujuy y Santiago del Estero; todas ellas comparadas con el total de Universidades, con el objetivo de evaluar y analizar mediante indicadores de gestión si el Estado sigue, en alguna medida, las directrices de la mencionada ley respecto de la financiación de la Educación Superior y por otra parte ver si las Instituciones cumplen con las disposiciones en cuanto al uso racional de los fondos públicos y evaluar adecuadamente su contribución a la formación y al desarrollo humano y social del país.

Cabe aclarar que para algunos años no se contó con información para algunas Universidades, motivo por el cual se repitió los valores del año anterior, y por supuesto esta falta de información dificulta el análisis de los indicadores

Podemos observar que la participación del Crédito del Tesoro sobre el Crédito Presupuestario Total de las Universidades para los años 1996, 2002 y 2008 fue la siguiente

Gráfico N° 8: Participación de los Créditos del Tesoro sobre Crédito Presupuestario



Fuente: Idem Gráfico N° 1

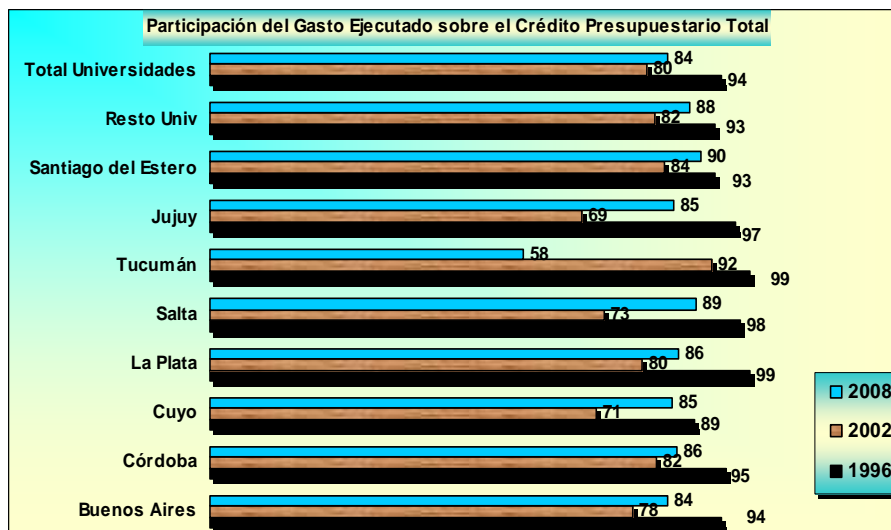
La relación del Crédito del Tesoro en el Crédito Presupuestario Total fue bajando. Mientras que a nivel total de Universidades de un 86% bajo a un 78%, la Universidad de Tucumán, que representaba un mayor porcentaje (97%) bajó a un 50%. La Universidad de Santiago del Estero es la única de las analizadas que no bajó su participación.

Cabe recordar que la diferencia entre Crédito Presupuestario total y los aportes del Tesoro, dan como resultado los recursos propios y de otras fuentes de financiamiento, que a través de los años, fueron logrando las Universidades para solventar sus gastos.

La Universidad de Buenos Aires en el año 2002, fue la que presentó una mayor proporción en este concepto 43% y en menor medida le siguen las Universidades de Córdoba, Cuyo y Jujuy. Esto se explica por el área de influencia de cada Universidad y la región en que están ubicadas, las universidades de la zona central están rodeadas de grandes empresas, gobiernos municipales y provinciales fuertes, cosa que no sucede con las universidades del NOA y NEA.

La participación del gasto ejecutado sobre el crédito presupuestario total, también fue bajando como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 9: Participación del Gasto Ejecutado sobre el Crédito Presupuesto Total

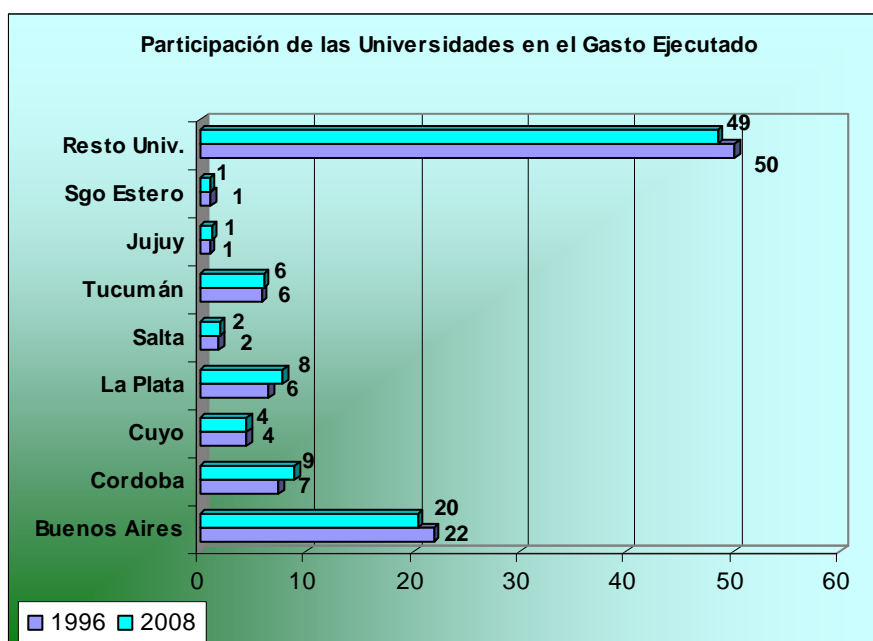


Fuente: Idem Gráfico N° 1

En el año 1996, casi todo el crédito era ejecutado (entre un 93 y 99%); esta participación fue bajando en los años 2002 y 2008, llegando en este último año a representar entre 90%, máximo valor de la Universidad de Santiago del Estero y un 58% (menor valor) registrado para la Universidad de Tucumán.

La composición o peso del Gasto Ejecutado por cada Universidad sobre el Total del Gasto Ejecutado por las 39 Universidades, para los años 1996 y 2008 era la siguiente:

Gráfico N° 10: Participación de las Universidades en el Gasto Ejecutado



Fuente: Idem Gráfico N° 1

La participación en estos dos años analizados cambió un poco y es de hacer notar que bajaron su peso relativo, las Universidades de Buenos Aires, y Resto de las Universidades

y aumentaron en 2 puntos porcentuales su importancia en el total las Universidades de Córdoba y La Plata. Las restantes Universidades de las 8 seleccionadas prácticamente no cambiaron su peso relativo.

Si analizamos la evolución del Gasto Ejecutado (etapa devengado) con base 1996 igual a 100, podemos observar:

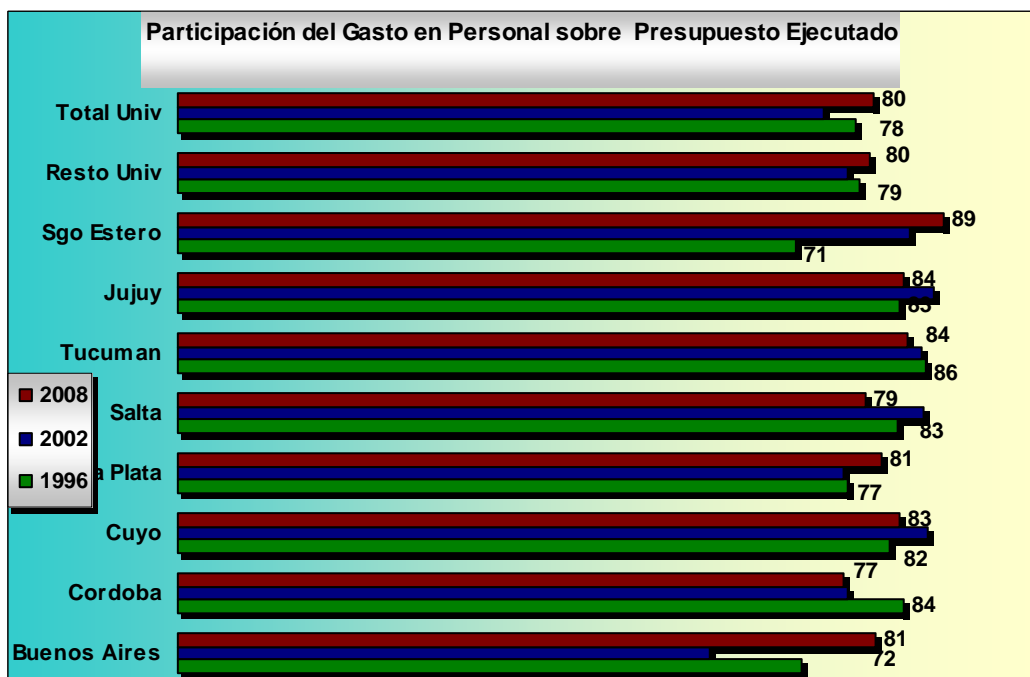
Gráfico N° 11: Evolución del Presupuesto Ejecutado por Universidad. Año 1996 = 100



Fuente: Idem Gráfico N° 1

Todas tuvieron un comportamiento similar al total, pero las Universidades de Córdoba La Plata y Jujuy, tuvieron niveles por encima del registrado por el total de las Universidades Públicas (alrededor del 70%), Santiago del Estero, Buenos Aires y el resto, tuvieron niveles por debajo del total de las universidades (entre un 24 y un 37%)

Gráfico N° 12: Participación del Gasto en Personal sobre el Presupuesto Ejecutado



Fuente: Idem Gráfico N° 1

Con respecto al Gasto en Personal, todas las Universidades analizadas bajaron su participación en el total del Presupuesto Ejecutado en el año 2002 con respecto al año 1996, aumentando nuevamente su participación en el 2008. Pero pese a este comportamiento, las participaciones de este rubro siguen siendo elevadas.

A los efectos de cumplir con las limitaciones reglamentarias de presentación de este trabajo, no se analiza otros indicadores de gestión abiertos por Universidad, temática que se continuará profundizando en próximas publicaciones.

Conclusiones

Argentina, desde hace varias décadas, vive ciclos que van de buenos momentos económicos a muy malos, la universidad inmersa en este contexto no escapó a estos vaivenes y sus recursos, en especial los económicos, sufrieron continuos deterioros que nunca se pudieron recuperar.

Procesos como el aumento sostenido del ingreso de alumnos a la educación superior ha demostrado que el Estado nunca planificó; por consiguiente tampoco pudo prever los problemas de recursos que estas situaciones han acarreado hasta los presentes años.

Todo esto se une a la falta de objetivos y directrices por parte del Estado, que permitan fijar los propios a las instituciones de educación, lo que provoca una falta de metas a conseguir en su generalidad.

La disminución de los montos asignados a las universidades, demasiado gasto en personal, menoscabando la participación de los recursos dedicados al funcionamiento de las mismas, salarios deteriorados y la constante lucha de dirigentes ante un Estado inoperante son muestra que nuestro país no invierte en educación sino que todavía convive con la idea que la educación es un gasto y no una inversión en el desarrollo económico y social de toda la comunidad.

A valores constantes se pudo observar que a partir de la crisis del año 2001 los aportes del Tesoro fueron disminuyendo y las Universidades analizadas obtuvieron recursos propios y de otras fuentes, para afrontar sus gastos.

El porcentaje de gasto ejecutado sobre el Total de Recursos, a valores constantes fueron disminuyendo, lo que nos hace pensar en una sub-ejecución obligada por la falta de los fondos para ser afectados o comprometidos antes del cierre del ejercicio económico de las Universidades.

Por último, queremos dejar la siguiente reflexión: sería importante que las universidades utilicen indicadores pertinentes, no por una imposición de la autoridad de contralor, sino por las ventajas de tener estándares que permitan puntualizar desviaciones y tomar decisiones apropiadas a los problemas que ellos marcan, de esa forma seguramente sus actividades tendrán el impacto esperado en el desarrollo humano y social de las comunidades en las que se encuentran insertas.

Bibliografía

Ferrucci R., (1997): *Instrumental para el Estudio de la Economía Argentina*. 8° Edición. – Ediciones Macchi, Argentina Buenos Aires

García de Fanelli A., (Julio 1998): *Gestión de las Universidades Públicas, la Experiencia Internacional*. Ministerio de Cultura y Educación – SPU. Serie Nuevas Tendencias, Buenos Aires-Argentina

Ginestar A. y Colaboradores, (1990): *Costos Educativos para la Gerencia Universitaria. Elementos de Economía y Administración aplicados a la Educación Universitaria: el caso de la Universidad Nacional de Cuyo*. EDIUNC, Mendoza – Argentina

Ley Nacional N°24.521, (1995): *Ley Nacional de Educación Superior*. Argentina.

Medina R., (1988): *Política Universitaria en la UNT 1970 - 1986*. Publicación XV Serie Investigaciones. UNT, San Miguel de Tucumán.

Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias. Anuarios 1996, 1997, 1998, y 99-03, 2004, 2005, 2006 y 2007. Estadísticas Universitarias, Buenos Aires. Argentina.

Morduchowicz A., (Marzo 2004): *Discusiones de Economía de la Educación*. Editorial Losada, Buenos Aires-Argentina.

Page A., (1977) *La Economía de la Educación*. Colección Estudios e Investigaciones. Editorial Kapelusz, Buenos Aires-Argentina.

Panambi A., (2000): *Estudio sobre indicadores y Costos en la Educación Superior*. Documento de Trabajo del Rectorado N° 11, Uruguay.

Parrino. M., (Abril 2000): "Utilización de Indicadores en el Sistema de Educación Superior" *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*. Año II N° 4. – Versión Digital 163. Jorge Baudino Ediciones, Argentina.

Romero J. y De Miguel A., (1969): *El Capital Humano, Ideas para una Planificación Social de la Enseñanza en España*. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid, España

Schultz T., (1968): *Valor Económico de la Educación*. Primera Edición en Español. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México.

www.indec.gov.ar / precios/Índice de Precios Internos Mayoristas e Índice de Precios al Consumidor.

www.mecon.gov.ar / Informes Trimestrales de Economía y Actividad I y II Trimestre 2005, 2006 y 2007.