

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA: GRATUITA, NO SELECTIVA, INEQUITATIVA E INEFICIENTE

A pesar que la gratuidad junto con la admisión abierta en el sector estatal se han venido considerando como políticas claves para la igualdad de oportunidades y movilidad social en Argentina, las cifras muestran que los resultados no han cumplido dichos objetivos. Al observar la distribución del gasto público por quintil socioeconómico, se observa que los ricos captan 2,5 veces más beneficios de la gratuidad que los pobres. Este estudio aporta en la discusión sobre la conveniencia de que Chile implemente un sistema de gratuidad universal en educación superior, tal como está planteado en el programa de gobierno de la presidenta Bachelet.

Educación universitaria en Argentina: Gratuita, no selectiva, inequitativa e ineficiente

En Argentina, la educación universitaria es de predominio estatal, con una participación del 80% de la matrícula total. Sin embargo, en los últimos años casi la totalidad del incremento de alumnos de primer año se matricula en el sector privado. A pesar que la gratuidad junto con la admisión abierta en el sector estatal se han venido considerando como políticas claves para la igualdad de oportunidades y movilidad social en Argentina, las cifras muestran que esto no es del todo cierto. Por un lado, un gran número de estudiantes que se matriculan en universidades públicas provienen de los sectores más aventajados. De hecho, al observar la distribución del gasto público por quintil socioeconómico, se observa que los ricos captan 2,5 veces más beneficios de la gratuidad que los pobres. Por otro lado, sólo 27 alumnos de cada 100 se gradúan, convirtiendo a Argentina en uno de los países con la tasa de graduación más baja, lo que indica un grave problema de ineficiencia.

Introducción

En Argentina el sistema educacional se compone de cuatro niveles: Educación parvularia (hasta los 5 años de edad), educación primaria (cursos del 1 al 6 o 7, dependiendo de la Provincia), educación secundaria (cursos del 7 u 8 hasta el 12), y luego la educación superior. La educación obligatoria comprende 13 años de escolaridad, desde pre-escolar hasta el grado 12.

El sistema de educación superior está bajo la tutela del Ministerio de Educación y está coordinado por una serie de consejos: el Consejo de Universidades; el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES).

La educación superior incluye niveles universitarios y no universitarios. Esta última se ofrece en Institutos de Formación Técnica, tanto públicos como privados, conformados principalmente por institutos superiores de formación docente e institutos de formación técnica, los que entregan un Título Menor, que tienen distintas duraciones, dependiendo del programa. La formación universitaria comprende universidades e institutos universitarios, de gestión pública y privada, los que entregan grados y posgrados. La diferencia entre las universidades e institutos universitarios radica en el hecho de que estos últimos ofrecen cursos en una sola área de conocimiento, mientras que las universidades están divididas en facultades, que ofrecen cursos en diferentes áreas de conocimiento.

A continuación se realiza un análisis del sistema universitario argentino desde la perspectiva de la equidad y eficiencia. La siguiente sección entrega un contexto del sistema universitario argentino en los ámbitos de la normativa, la matrícula e instituciones, la forma de financiamiento y el sistema de admisión. Luego se analiza el sistema en términos del gasto público y las tasas de graduación. Se finaliza este documento con una conclusión que sintetiza las principales ideas.

Contexto

Aspectos jurídicos, normativos y de estructura institucional

El sistema de educación superior argentino ha pasado por considerables cambios en los últimos treinta años. La última ley que ha tenido un profundo impacto en el sistema es la N° 24.521, la Ley de Educación Superior, publicada el año 1995. Ésta consagra los lineamientos generales que regulan el sistema de educación superior argentino, en particular: la responsabilidad del Estado en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, el reconocimiento de la educación superior no universitaria, la articulación del sistema de educación superior, la entrega de mayor autonomía a las universidades, tanto públicas como privadas (e.g. las universidades pueden establecer su propio régimen de salarios, dictar y reformar estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, crear carreras, definir sus propios planes de estudios, etc.), la implantación de procesos de autoevaluación interna y evaluación institucional externa cada seis años, entre otros.

Respecto a la evaluación institucional, la ley también establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), creado en 1997. Entre sus principales tareas están: la realización de evaluaciones externas periódicas de las universidades, acreditar los programas de pre y posgrado, determinar la pertinencia de apertura de nuevas universidades nacionales, y la preparación de informes con el fin de acreditar a las universidades privadas.

Las universidades privadas, constituidas como organizaciones sin fines de lucro, comenzaron a existir en 1958, cuando la legislación así lo permitió, aunque por periodos se prohibió abrir nuevas instituciones. Al inicio de la década de los 90 surgió una oportunidad para la expansión privada. Con la entrada de 23 instituciones nuevas, entre 1989 y 1995, por primera vez las universidades privadas fueron más numerosas que las públicas (48 frente a 40). Las recién llegadas agregaron heterogeneidad a un sistema dominado por el sector público (86% en 1995). Sin embargo, la llegada de la CONEAU se constituyó como un organismo de control muy estricto, con la intención de restringir la apertura de universidades privadas e internacionales (De Wit et al., 2005)^{1 2}.

Matrícula e instituciones

Actualmente el sistema universitario está conformado por: 47 Universidades Nacionales, 50 Universidades Privadas, 7 Institutos Universitarios Estatales, 14 Institutos Universitarios Privados, 3 Universidades Provinciales, 1 Universidad Extranjera, y 1 Universidad Internacional³.

De acuerdo a las cifras del Ministerio de Educación⁴, el año 2011 cerca de 1,8 millones de estudiantes seguían estudios universitarios en Argentina. Como se puede ver en las tablas a continuación, la participación del sector privado es de un 20% en la matrícula total, y de un 25% en la matrícula de primer año. Sin embargo, al considerar la evolución entre 2002 y 2011, se aprecia

¹ A la fecha del estudio, sólo 9 de 79 aplicaciones para crear nuevas universidades privadas se habían aprobado.

² De Wit, H., Jaramillo, C., Gacel-Ávila, J. y Knight, J. (2005). Higher Education in Latin America. The International Dimension. The World Bank.

³ <http://portales.educacion.gov.ar/spu/sistema-universitario/>

⁴ Ministerio de Educación. (2011). Anuario de Estadísticas Universitarias - Argentina 2011. Secretaría de Políticas Universitarias.

que el 95% del incremento en matrícula nueva prefiere universidades privadas. Mientras la educación estatal recibió un 1% más de alumnos nuevos entre el año 2002 y 2011, la educación privada prácticamente se duplicó.

Tabla 1: Distribución de la matrícula universitaria pregrado total en Argentina, para el 2002 y 2011.

	2002	2011	Incremento (N)	Incremento (%)
Estatales	1.257.331	1.441.845	184.514	15
Privadas	204.119	366.570	162.451	80
Total	1.461.450	1.808.415	346.965	24

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina. Anuarios estadísticos universitarios.

Tabla 2: Distribución de la matrícula universitaria pregrado de primer año en Argentina, para el 2002 y 2011.

	2002	2011	Incremento (N)	Incremento (%)
Estatales	305.420	307.894	2.474	1
Privadas	53.578	105.022	51.444	96
Total	358.998	412.916	53.918	15

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina. Anuarios estadísticos universitarios.

Un análisis relevante es la asistencia a universidades por nivel socioeconómico. Rozada y Menéndez (2001)⁵ encuentran que los alumnos universitarios tienden a pertenecer a los sectores económicamente más aventajados de la sociedad, y a haber egresado de escuelas particulares. Asimismo encuentra que los alumnos que asisten a las universidades privadas no se diferencian socioeconómicamente de los que asisten a las estatales; y que más de la mitad de los estudiantes en las universidades estatales completaron su educación media en escuelas privadas donde pagaron matrícula.

La organización SEDLAC⁶ provee de información respecto de la distribución de la matrícula en educación superior según quintil socioeconómico para varios países latinoamericanos, cuyos datos se muestran en la tabla siguiente. Para el año 2011, se puede apreciar que en Argentina, mientras el 57% de los jóvenes del quintil más rico asiste a educación superior, sólo un 18% lo hace en el quintil de jóvenes más desfavorecidos. Este nivel de inclusión de los alumnos más vulnerables es superior al de varios países latinoamericanos como Brasil (5%), Colombia (9%), Uruguay (4%), pero es inferior al de Chile (21%).

⁵ Rozada, M. and Menedez, A. (2001). Public University in Argentina: subsidizing the rich? *Economics of Education Review* 21, 341-351.

⁶ *Socio-economic Database for Latin America and the Caribbean*

Tabla 3: Tasa asistencia a la educación superior en Argentina, por quintil socioeconómico (2011).

Quintil	Cobertura
1	18
2	25
3	30
4	38
5	57
Total	31

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

Sistema de financiamiento

El financiamiento para las universidades nacionales está a cargo principalmente de los fondos públicos, no cobrando arancel en el pregrado. Debe indicarse que existen otras fuentes de financiamiento (la matrícula para los programas de posgrado, los ingresos por trabajos de consultoría y de investigación por contrato), pero que representan menos del 20% del financiamiento universitaria (De Wit et al., 2005)⁷.

Por otra parte, las instituciones universitarias privadas se financian por el arancel cobrado a las familias y por contribuciones de firmas privadas. El Estado reconoce el derecho de la universidad de cobrar un arancel (no regulado), siempre y cuando reserven recursos para entregar becas y ayuda académica para estudiantes vulnerables. Los aranceles pueden pagarse entre 10 a 12 cuotas al año, y junto con ellos pueden existir pagos por matrícula, derechos de examen, entre otros.

Los aranceles dependen de la institución y del área de conocimiento, mostrando una alta variación entre ellas. Asimismo, han aumentado considerablemente los últimos años⁸. Un estudio realizado el año 2012 por Clarín respecto de los costos para obtener el título arrojó que en promedio una carrera cuesta \$114.000 pesos argentinos (US\$41.155)⁹, donde el promedio de la cuota mensual es de \$1.540 pesos (US\$556), sin considerar otros costos. La carrera más cara es medicina (\$223.920, US\$80.837), y las más baratas son letras, filosofía, turismo (\$56.064; US\$20.240)¹⁰.

Sistema de admisión

La entrada en el sistema de educación superior se basa principalmente en haber egresado de la educación escolar, y en algunos pocos casos, en exámenes de ingreso o en la aprobación de cursos iniciales (e.g. Universidad de Buenos Aires). La mayoría de las universidades públicas siguen una política de inscripción abierta, a pesar que en teoría son libres de determinar su proceso de admisión. Es decir, cualquier sea su desempeño académico, los candidatos pueden ingresar a cualquier institución pública en casi cualquier campo de estudio. Esta política de admisión

⁷ De Wit, H., Jaramilloa, C., Gacel-Ávila, J. y Knight, J. (2005). Higher Education in Latin America. The International Dimension. The World Bank.

⁸ Hasta tres veces más que hace cinco años, cuando se realizó un estudio por parte de Defensa del Consumidor de Argentina donde se levantó información de 17 carreras en 41 universidades privadas el año 2003 (Fuente: Clarín. URL: http://www.clarin.com/educacion/carreras-privadas-cuestan-veces_0_1099090118.html).

⁹ Argentina PPP Conversion factor for private consumption year 2011 (no disponible el del año 2012). <http://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PRVT.PP>

¹⁰ http://www.clarin.com/sociedad/Hacer-carrera-universidad-privada-cuesta_0_778122280.html

permissiva ha tenido malos resultados, lo que se refleja en tasas alarmantes de abandono y el bajo número de graduados (Rabossi, 2013)¹¹.

Algunas instituciones privadas siguen un procedimiento de admisión que incluye pruebas, ensayos y entrevistas, y algunos otros exigen curso de introducción y exámenes de ingreso (Rozada y Menéndez, 2002)¹².

Gasto en educación superior

Argentina invierte alrededor del 1,5% de su PIB en educación superior, valor similar al promedio de la OCDE de 1,6% (OCDE, 2013)¹³. Este porcentaje ha aumentado ligeramente en los últimos 15 años, aunque de forma muy inferior al aumento explosivo en el número de estudiantes que ingresan a las universidades públicas. El problema del financiamiento ha dado lugar a diversas dificultades estructurales, como la falta de inversión en infraestructura y equipamiento, salarios muy bajos de los profesores, y un bajo porcentaje de profesores de tiempo completo. La cuestión de la financiación ha dado lugar a un conflicto permanente entre las universidades y el gobierno nacional (De Wit et al., 2005)¹⁴.

El gasto público promedio por alumno en universidades nacionales fue de \$13.535¹⁵ pesos argentinos (US\$4.886)¹⁶ anuales el 2011, pero con fuertes variaciones de acuerdo a la universidad. La institución con menor financiamiento recibió \$5.574 pesos (30 mil alumnos; US\$2.012) mientras la mayor recibió \$52.088 (13 mil alumnos; US\$18.804), un 800% más que la primera universidad (Centro de Estudios de la Educación Argentina, 2014)¹⁷. En términos comparados, para el 2010, Argentina gasta US\$4.680 por estudiante en universidades estatales¹⁸ al año, una cifra baja en comparación con los países desarrollados y con el promedio de la OCDE (US\$11.382)¹⁹.

Respecto a la equidad del gasto público, mientras la gratuidad de la educación primaria beneficia principalmente a las familias de los deciles más bajos, pasa lo contrario en la educación superior. En ella, el año 2010, mientras el quintil más rico se beneficia con el 30% del gasto público total, el quintil más pobre se beneficia con apenas el 12%. Es decir, los ricos captan 2,5 veces más beneficios de la gratuidad en el nivel superior y universitario que los pobres (Gaggero y Rossignolo, 2011)²⁰.

¹¹ Rabosi, M. (2013). Argentine Public Universities: Inefficient and Ineffective? *International Higher Education* N° 71, Spring 2013

¹² Rozada, M. and Menedez, A. (2001). Public University in Argentina: subsidizing the rich? *Economics of Education Review* 21, 341-351.

¹³ OCDE. (2013). *Education at a Glance 2013*.

¹⁴ De Wit, H., Jaramilloa, C., Gacel-Ávila, J. y Knight, J. (2005). *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. The World Bank.

¹⁵ Dividiendo el gasto total en universidades del 2011 por la cantidad total de alumnos.

¹⁶ Argentina PPP Conversion factor for private consumption year 2011.
<http://data.worldbank.org/indicador/PA.NUS.PRVT.PP>

¹⁷ Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA). (2014). *Las Universidades Nacionales Deben Cuidar Mejor sus Recursos*. Boletín Año 3 N° 19. Universidad de Belgrano.

¹⁸ Según metodología OCDE.

¹⁹ OCDE. (2013). *Education at a Glance 2013*.

²⁰ Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. (2013). *Resumen Estadístico Comentado 2000-2010*.

Tabla 3: Gasto en educación por decil de ingresos.

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Educación primaria	30%	24%	19%	17%	10%
Educación superior	12%	16%	19%	23%	30%

Fuente: Gaggero y Rossignolo, 2011²¹.

Eficiencia

Tasas de egreso

Argentina se caracteriza a nivel mundial por ser uno de los países con menor graduación en proporción a los estudiantes que ingresan a la universidad. Como se puede ver en la siguiente tabla, la relación de graduados cada 100 alumnos nuevos es de 27, mientras que en otros países esta tasa es de 50% en Brasil, 59% en Chile, 61% en México y 91% en Japón (Centro de Estudios de la Educación Argentina, 2012)²². La tasa de graduados es casi el doble en el sector privado que en el estatal (40 graduados cada 100 alumnos versus 23) lo que se debería a los costos financieros y de oportunidad más altos, y las carreras mejor organizadas del sector privado estimulan a los estudiantes a terminar sus estudios en menos tiempo (Rabossi, 2013)²³.

Tabla 4: Relación egresados a nuevos estudiantes.

	Nuevos inscritos 2003-05	Egresados periodo 2008-10	Graduados cada 100 inscritos
Estatales	885.100	205.890	23
Privadas	214.932	86.579	40
Total	1.100.032	292.469	27

Fuente: (Centro de Estudios de la Educación Argentina, 2012)

Ministerio de Educación de Argentina. Anuarios estadísticos universitarios.

Relacionado con lo anterior está el hecho de que son muchos los alumnos con pocas asignaturas aprobadas después de un año de permanencia en la universidad. Según cifras del Centro de Estudios de la Educación Argentina el 27% de los alumnos no había aprobado ninguna materia durante el año anterior, lo que sube al 40% si se considera los que aprobaron a lo más un curso (Centro de Estudios de la Educación Argentina, 2012)²⁴. Lo anterior llama la atención teniendo en cuenta que se estaría violando la Ley de Educación de 1995, que dispone que todos los alumnos deben aprobar por lo menos dos ramos al año para conservar su matrícula (Rabossi, 2013)²⁵. Junto con lo anterior se tiene que los alumnos se toman un 60% más de tiempo para completar sus estudios, que la duración teórica de las carreras (González y Menéndez, 2001)²⁶. Algunas de las

²¹ Gaggero, J. and Rossignolo, D. (2011). Impacto del Presupuesto Sobre la Equidad- CEFID-AR

²² Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA). (2012). Necesitamos más graduados. Boletín Año 1 N° 5. Universidad de Belgrano.

²³ Rabosi, M. (2013). Argentine Public Universities: Inefficient and Ineffective? International Higher Education N° 71, Spring 2013

²⁴ Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA). (2012). Necesitamos más graduados. Boletín Año 1 N° 18. Universidad de Belgrano.

²⁵ Rabosi, M. (2013). Argentine Public Universities: Inefficient and Ineffective? International Higher Education N° 71, Spring 2013

²⁶ González, M. and Menendez, A. (2001). Public University in Argentina. Subsidizing the Rich? Economics of Education Review 21, 341-351

posibles causas de este fenómeno serían la ausencia de exámenes de ingreso y la gratuidad completa de los estudios, ya que a los candidatos no se les pediría que hagan un esfuerzo, ni intelectual ni financiero, para ingresar a las universidades, incluso las más prestigiosas (Rabossi, 2013)²⁷.

Un hecho que llama la atención es que en Argentina un alto porcentaje de los alumnos que estudian en las universidades, también trabajan. Justamente una de los argumentos de hacer la universidad gratuita era aminorar el peso de trabajar afuera de la universidad. Sin embargo esta situación puede estar justamente relacionada con las altas tasas de deserción²⁸, ya que deben trabajar largas horas para mantenerse. La Universidad de Buenos Aires reporta que el 63% de sus 305.000 alumnos trabaja, y la mitad de ellos, más de 35 horas a la semana²⁹.

Por último, aunque no está relacionado directamente con la tasa de graduación, debe mencionarse que el sistema universitario argentino genera algunos desequilibrios costosos relacionados con el ajuste entre los egresados y el mercado laboral. Es así como, por ejemplo, el promedio en la Argentina es de un médico cada 200 personas, nivel que cuadruplica a Chile, y que es superior a España (240), Alemania (290) y EE.UU. (360), solo superado por Italia (181)³⁰. Mientras que en el caso de las enfermeras existe un déficit: mientras hay cuatro médicos por cada enfermera, las recomendaciones internacionales sugieren que debiera haber 3 enfermeras por cada médico (año 2011).

Conclusiones

El sistema universitario argentino ha experimentado varios cambios en los últimos tiempos. A pesar de que todavía se caracteriza por el predominio de la educación pública, la privada ha ganado terreno, donde se aprecia que entre el 2002 y 2011, el 95% del incremento en la matrícula nueva prefiere universidades privadas.

El sistema estatal se caracteriza por ser gratuito (pregrado), financiado con fondos públicos, y carente de sistemas de admisión (salvo excepciones), a diferencia de lo que sucede en el sector privado que cobra aranceles y tiene procesos de selección.

A pesar que la gratuidad junto con la admisión abierta se han venido considerando como políticas claves para la igualdad de oportunidades y movilidad social en Argentina, las cifras muestran que esto no es del todo cierto. Por un lado, un gran número de estudiantes que se matriculan en universidades públicas provienen de los sectores más aventajados, mientras que pocos estudiantes provienen de ambientes económicamente desfavorecidos. De hecho, al observar la distribución del gasto público por quintil socioeconómico, se observa que los ricos captan 2,5 veces más beneficios de la gratuidad que los pobres. Por otro, se aprecia una alta discriminación en el gasto público por alumno, donde algunos estudiantes pueden recibir un 800% más de financiamiento sólo por estar en una universidad específica.

²⁷ Rabosi, M. (2013). Argentine Public Universities: Inefficient and Ineffective? International Higher Education N° 71, Spring 2013

²⁸ <http://www.insidehighered.com/blogs/world-view/debating-dropout-data-argentina#sthash.c76MtJ7Q.7WGs2BIC.dpbs>

²⁹ <http://www.insidehighered.com/blogs/world-view/argentina-top-%E2%80%94-its-dropout-rate#sthash.Z9RXasla.CPvMOI49.dpbs>

³⁰ <http://www.intramed.net/contenido.asp?contenidoID=72549>

Por otro lado, Argentina se caracteriza por ser uno de los países con menor graduación en proporción a los nuevos estudiantes que ingresan a la universidad. De cada 100 alumnos nuevos sólo 27 se gradúa, lo que estaría indicando un grave problema de eficiencia del sistema. Variadas son las razones que podrían estar ocasionando este fenómeno, donde no se descarta la inexistencia de exámenes de ingreso a la educación superior y la gratuidad de la educación estatal. En las universidades privadas la tasa de graduación es un 74% mayor.