

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 | Cuadernos del INAP

El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?

Juan Ignacio Doberti, Gabriela Gabay
y Melina Levy

7

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?

Juan Ignacio Doberti, Gabriela Gabay
y Melina Levy

7



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Introducción	14
2. La Asignación de Recursos: Mecanismos, Características y Efectos	17
3. Conclusiones	43
4. Bibliografía	47
5. Anexo Estadístico	48

Prólogo

Los Cuadernos del INAP (CUINAPs) constituyen una publicación sobre temas vinculados al Estado y la administración pública que se involucra en los aspectos macro de las políticas públicas, en un nivel medio vinculado a la gestión del aparato estatal y en nivel micro asociado a las vivencias particulares de quienes transitan el día a día en el sector público.

Desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones, Cohen, March y Olsen (1) en un artículo de 1972 veían como “anarquías organizadas” a las Universidades que presentaban las siguientes características comunes:

a) Una fuerte ambigüedad en las preferencias de los actores, quienes tienen claras dificultades para establecer cuáles son los fines que desean y cuáles son sus objetivos. Las universidades, dada su complejidad, tienen objetivos contradictorios y a veces resulta muy difícil poder conciliarlos.

b) Una tecnología indeterminada para tratar con los problemas. En las organizaciones por tecnología se entiende al proceso que se le aplica a un problema o insumo para transformarlo en algún producto. Dada la complejidad organizacional de la universidad no todas las subunidades que la componen le aplican la misma tecnología a la resolución de un problema. Y lo mismo ocurre con los criterios

para evaluar el resultado de la aplicación de una tecnología sobre un problema, varían absolutamente los criterios de éxito o fracaso entre las unidades académicas.

c) Una fluida participación en los procesos de decisión. En las universidades hay ciertos ámbitos de decisión en los cuales los participantes no permanecen estables y tienen una alta tasa de rotación. No siempre está decidiendo la misma gente y tampoco lo hace de la misma forma. Y por otro lado, las fronteras organizacionales (al interior y al exterior) suelen también ser difusas.

Esta complejidad, no impedía que finalmente, un sistema complejo como el descrito, adoptase decisiones que permitieran hacer frente a los problemas cotidianos.

Por ello, los estudios sobre las universidades y sus comportamientos presupuestarios y organizacionales son un valioso aporte a la comprensión del fenómeno. En este número del CUIINAP presentamos un interesante análisis del sistema universitario visto desde una perspectiva predominantemente presupuestaria, que tampoco es ajena a grandes expertos en políticas públicas como Hugh Hecló y Aaron Wildavsky, quienes señalaban que la dinámica del gasto era la clave para comprender el “juego político” (¿quién decide?) en los sistemas gubernamentales.

Por todo lo expuesto, hablar de la universidad y su presupuesto, resulta especialmente oportuno en el debate sobre el financiamiento universitario en la actual coyuntura de crisis económica, puesto que es en estos momentos de replanteo de prioridades, cuando se hace más importante distinguir las actividades que son principales de accesorias y los objetivos trascendentes de los circunstanciales. El texto presentado tiene la virtud de exponer los aspectos centrales de la problemática universitaria en términos de su sostenimiento económico, incluyendo los temas usuales como el tamaño del gasto público, la participación del sector privado o las prescripciones legales, pero también otros temas muy significativos a los que no suele prestarse la debida atención pese a sus efectos decisivos, como el rol de los actores sociales o los mecanismos de gestión presupuestaria. Además, debe destacarse la visión integradora del análisis en términos geográficos, ya que la temática universitaria es común a todas las regiones del país y el entendimiento de las situaciones diferenciales es un imperativo ético para las políticas públicas nacionales.

Por último, el estudio transmite información y análisis útiles para el debate sobre una futura ley de educación superior. Lejos

de recetas universales o aseveraciones dogmáticas, el texto sirve como un disparador para pensar cuestiones insoslayables referidas al financiamiento del sistema universitario, un sector indisolublemente ligado al destino del país.

Dr. Alejandro Miguel Estévez
Subsecretario del INAP

(1) COHEN, Michael; MARCH, James G. Y Johan P. OLSEN (1972) "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, pp. 1-25, Marzo; 1972.

El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?

Juan Ignacio Doberti

Es Licenciado en Administración y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Master in Public Administration de la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha ejercido la docencia en la UBA y en la UN de La Matanza en el nivel de grado y en distintas universidades públicas y privadas en el nivel de posgrado. Ha dirigido proyectos de investigación, realizado numerosas publicaciones y brindado conferencias, en el país y en el extranjero, sobre temas vinculados a la administración y el financiamiento educativo.

Gabriela Gabay

Es Licenciada en Economía y Magister en Economía de Gobierno de la Universidad de Buenos Aires. Ejerce la docencia en la Universidad Nacional de La Matanza y en el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos. Anteriormente ha dado clases en la Universidad de Buenos Aires y en la UN de la Patagonia Austral. Es docente investigadora y ha realizado numerosas publicaciones en revistas especializadas del país y del exterior.

Melina Levy

Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de la Matanza. Ha participado en distintos proyectos de investigación tanto nacionales como internacionales. Ha realizado publicaciones recientes en revistas de Ciencia Política.

Resumen

El objetivo de este trabajo es exponer las características del presupuesto público universitario argentino durante el período 1993-2018 en términos de sus aspectos más relevantes. Esto comprende, por un lado, el tamaño en relación al PBI, los destinatarios institucionales, el grado regresividad o progresividad, la distribución entre las Universidades Nacionales, la asignación por áreas geográficas, los mecanismos de transferencias, las técnicas presupuestarias utilizadas, el uso de los clasificadores presupuestarios, la distribución territorial, el rol de los actores sociales, la incidencia de la inflación y la participación del sector privado. Por otro lado, se plantean las principales tendencias observadas, los desafíos futuros, las falencias principales detectadas y los aspectos positivos más destacados en materia económica del sistema universitario. Por último, se realizan algunas recomendaciones respecto de temas sobre los cuales cabría poner el foco en el anunciado debate de una ley de educación superior en materia de financiamiento educativo.

Palabras clave

Presupuesto Universitario – Economía – Educación – Financiamiento Educativo

Abstract

The object of this paper is to expose the characteristics of the Argentine university budget from 1993 to 2018 in terms of the most relevant facts, including the relationship with the GDP, the institutional recipients, how progressive or regressive it is, the distribution between the National Universities, the allocation according to geographic areas, the transfer mechanisms, the budget techniques, the use of budget classifiers, the social actors' role, the inflation incidence, and the private sector participation. Moreover, we state the main trends observed,

the future challenges, the main shortcomings and the most important economic achievements of the Argentine University System. Finally, we make some recommendations about the most important issues to consider when discussing a new Educational Financing Law.

Key words

University Budget – Economics – Education – Education Financing

1

Introducción

Los estudios sobre el presupuesto ocupan un lugar marginal en las investigaciones sobre las universidades. En los diferentes congresos sobre el nivel superior de estudios, los aspectos pedagógicos, de gestión académica, de extensión y de ciencia y técnica ocupan los espacios centrales, dejando un rol accesorio al tratamiento del uso de los recursos monetarios. De forma análoga, en los encuentros económicos, los análisis de políticas fiscales, monetarias o de comercio internacional concitan la atención principal, relegando a un lugar menor a los trabajos sobre economía de la educación.

La situación particular de los estudios sobre el presupuesto educativo de “navegar a dos aguas”, entre la economía y la educación, hace que sean escasos estos trabajos pese a las magnitudes involucradas en términos de recursos, presupuesto público e incidencia en el empleo. Sin embargo, las recurrentes crisis de la Argentina hacen que, periódicamente, se vuelva a poner en el debate público el tema del presupuesto universitario. Asimismo, es creciente, si bien no guarda relación con su importancia en términos económicos, el espacio de discusión académica sobre el financiamiento de las casas de altos estudios, en un intento de reducir el lugar de vacancia de esta cuestión.

Ante la escasez de estudios rigurosos, el debate sobre el presupuesto universitario suele transitar por el prejuicio ideológico y no sustentar

las diferentes posturas con la evidencia empírica. La falta de estadísticas confiables del país, sumada a las dificultades de realizar series temporales por la inestabilidad macroeconómica, dificulta aún más la discusión. En este sentido, una economía que convive con una elevada inflación y fluctuaciones marcadas del tipo de cambio en forma persistente, e incluso con episodios hiperinflacionarios y desdoblamientos cambiarios, obstaculiza la comparación de variables en términos reales y vuelve inútiles los análisis en términos nominales.

Sin embargo, las complicaciones para el armado de cifras lejos de justificar la falta de estudios, tornan necesaria la realización de estas investigaciones. En este sentido, el objetivo de este trabajo es exponer el presupuesto universitario argentino y sus aspectos asociados más relevantes, incluyendo el tamaño en relación a la economía argentina y al presupuesto público nacional, los destinatarios institucionales, el grado de regresividad o progresividad, la distribución entre las universidades nacionales, los mecanismos de transferencias, las técnicas presupuestarias utilizadas, el uso de los fondos de parte de las instituciones en términos de los clasificadores presupuestarios, la distribución territorial, el rol de los actores sociales, la incidencia de la inflación y la participación del sector privado.

Las fuentes de información principales del trabajo provienen de las estadísticas de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Asimismo, se utilizó la normativa e informes del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Por último, cabe mencionar como una fuente adicional de información, a las páginas de

Internet de distintas universidades que, en muchos casos, exponen su situación presupuestaria.

Un elemento central de las políticas públicas, y dentro de estas de las políticas educativas, es el entramado legal que las rige. En el caso argentino, durante el presente siglo, el marco jurídico de la educación fue casi enteramente modificado a través de leyes como la Ley de Educación Nacional (Ley 26206), la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26075), la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26058) y la Ley de educación Sexual Integral (Ley 26150). Sin embargo, para el sistema universitario continuó vigente la Ley de Educación Superior (Ley 24521), sancionada en el año 1995, solo parcialmente modificada por la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior (27204). La sanción de una nueva ley de educación superior, actualizada a los cambios que un sistema tan dinámico genera y acorde con las perspectivas de un nuevo tiempo político, constituye un desafío omnipresente en el sistema universitario debido a que la norma vigente representa la postura de los años 90. Esto ha motivado importantes pronunciamientos del CIN e, incluso, fue mencionado en el discurso presidencial de la última Asamblea Legislativa de apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. En este marco, este escrito busca señalar situaciones que pueden resultar útiles para ese debate.

Por último, resulta necesario puntualizar que la importancia de la educación universitaria no solo radica en el tamaño de los recursos, estudiantes y trabajadores involucrados sino, fundamentalmente, en el efecto que tiene sobre todos los restantes sectores de la sociedad a través del trabajo de sus graduados. En consecuencia, la política pública en relación a la universidad tendrá un efecto relevante no solo para esta institución sino para el devenir del país en su conjunto.

La Asignación de Recursos: Mecanismos, Características y Efectos

En esta sección se describen los principales aspectos de las transferencias de recursos a las universidades públicas en términos de la cuantía de los recursos involucrados, la forma en que se transfieren los fondos a esas instituciones, las técnicas presupuestarias utilizadas, los efectos de la inflación, las consecuencias redistributivas y la participación del sector privado.

¿Cuál es el tamaño del Presupuesto Universitario?

Existen tres medidas básicas para el análisis del tamaño del presupuesto público que reflejan tres magnitudes distintas, pero complementarias, de la inversión educativa¹: el gasto medido en porcentaje del PBI, el gasto medido en porcentaje del presupuesto público y el gasto por

¹ En el debate social hay una controversia entre la consideración de la educación como un gasto o como una inversión, aludiendo a un desinterés de la primera concepción por la materia y una priorización en segunda visión. Desde el punto de vista económico, la educación conforma una inversión porque la erogación realizada no se consume en el ejercicio exigiendo un gasto recurrente en el ejercicio siguiente, sino que se incorpora al activo individual y social a través del conocimiento adquirido, por ejemplo, a través de los graduados que podrán ejercer una profesión a lo largo de su vida laboral. Por el contrario, desde la técnica presupuestaria, la mayor parte del presupuesto público educativo constituye un gasto porque no incrementa el activo del estado (como lo hace una obra pública), sino que exige anualmente una nueva erogación, por ejemplo, en salarios docentes. En este escrito, en función de la especificidad del tema planteado, se mencionará al presupuesto educativo, básicamente, a través de la denominación de la técnica presupuestaria, aunque sin desconocer su carácter de inversión en términos de incremento del capital humano.

alumno. Los tres indicadores son individualmente objetables² pero, en forma agregada, permiten advertir razonablemente la dimensión de los fondos involucrados. Asimismo, son los más utilizados en las comparaciones internacionales.

El gasto público universitario en porcentaje del PBI expresa el esfuerzo que realiza la sociedad para sostener a su educación superior. En el período 1993-2018, tal como se puede observar en el Cuadro N° 1, hay una tendencia general al aumento en el gasto público universitario, como efecto básicamente de dos factores: el gasto público aumentó significativamente en el período y el nivel universitario requirió más fondos como consecuencia de su masificación, al pasar de 674.868 alumnos a 1.549.568 estudiantes. Más allá de las oscilaciones anuales, en términos de subperíodos agregados, se nota que en el lapso considerado de los años 90s el promedio de gasto público universitario fue el 0,56%, del PBI, en la década del 2000 este valor se elevó ligeramente al 0,59% del PBI y, durante los años que van del 2010 al 2018, subió con más fuerza hasta el 0,81% del PBI.

La comparación con el gasto público universitario de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que agrupa a las naciones de mayor desarrollo, indica que Argentina eroga una fracción menor de su producto que las naciones más prósperas, dado que estas en promedio tienen un gasto público universitario del 1% del PBI. Debe tenerse en cuenta que la debilidad del sistema estadístico nacional genera dificultades para las comparaciones

² El gasto público universitario como porcentaje del PBI, al no considerar el número de alumnos, no indica si la participación relativa es mucha o poca para la necesidad a atender, el gasto público universitario como porcentaje del presupuesto público tiene la misma falencia y el gasto público por alumno no permite advertir la magnitud del gasto en relación a los recursos de la sociedad ni del sector público.

internacionales³ pero, en cualquier caso, se puede observar una tendencia ascendente de largo plazo en el presupuesto universitario.

El gasto público universitario, como porcentaje del gasto público total, permite advertir el esfuerzo que hace el Estado para financiar al nivel superior de estudios. Puede notarse que durante el período analizado esta proporción osciló en casi todos los años entre el 3% y el 4% del presupuesto nacional. El promedio en todo el período fue del 3,5% y, sacando los años finales de la última década, en los cuáles bajó el porcentaje como consecuencia del aumento de la deuda en el presupuesto o los años inmediatamente posteriores a la debacle del 2001 que generó situaciones anómalas, la participación del presupuesto universitario se mantuvo relativamente estable. La tendencia creciente del presupuesto público universitario frente al PBI con una participación estable en el presupuesto nacional, se explica como consecuencia del aumento que el gasto público tuvo durante el período considerado.

Finalmente, el gasto público por alumno es una medida más precisa de los recursos con que cuenta una institución o un sistema universitario para hacer frente al desafío educativo, si bien no contempla los costos diferenciales por carreras o las economías de escala. Esta medida combina dos variables, los fondos transferidos a las universidades y la cantidad de alumnos⁴, que en el período se más que duplicaron,

3 Los problemas para las mediciones estadísticas, serios e históricos en el país, llevan a que con las revisiones se obtengan resultados muy diferentes a los previos y se deban rehacer los cálculos anteriores, a veces sin mecanismos de empalme. En este sentido, con el gasto público universitario las últimas revisiones del PBI llevaron a una reconsideración a la baja de lo erogado en los últimos años, que se estimaba y publicaba en torno al 1% del PBI y que pasó a ubicarse alrededor del 0,8% del producto. Esto mismo ocurrió con todo el gasto educativo, motivando debates acerca del cumplimiento o no de la Ley 26.206 de Educación Nacional, que indica que el gasto público educativo debe ser, como mínimo, del 6% del PBI (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2014).

4 La evolución del número de estudiantes universitarios tiende a ser contra-cíclica con respecto a las variaciones económicas, creciendo en las recesiones y disminuyendo en los períodos de crecimiento.

subiendo un 130%. Los pesos por alumno a valores contantes (en valores corrientes la comparación no tendría sentido por el efecto de la inflación), tal como puede observarse en el Cuadro N° 1, aumentaron entre los extremos del período 1993-2018, al pasar de \$ 51.692 a \$ 62.685 a valores del año 2018. Esto implica que el gasto por alumno aumentó un 21%, pero este incremento no fue constante sino que se puede dividir en los siguientes subperíodos: 1) entre los años 1993 y 1998 el presupuesto por alumno se redujo de \$ 51.692 a \$ 46.261 como efecto del crecimiento notable de los estudiantes, que pasaron de 674 mil a 946 mil inscriptos, un crecimiento del 40% que no fue acompañado por un esfuerzo presupuestario de similar proporción, ya que los fondos crecieron pero en menor magnitud, con una reducción del monto por alumno del 11%; 2) entre los años 1998 y 2004 el presupuesto se redujo mucho más significativamente como consecuencia de la crisis que hizo eclosión en diciembre del año 2001 y redujo los ingresos estatales en forma notable durante un período muy prolongado; en este subperíodo los estudiantes crecieron el 34% y el presupuesto por alumno se redujo el 40%; 3) entre los años 2004 y 2010 el presupuesto por alumno creció en forma muy significativa, más que duplicándose y aumentando un 117%, con un aumento muy leve de la matrícula, del 3%; y 4) entre los años 2010 y 2018 el presupuesto por estudiante creció muy ligeramente, solo un 3%, con años de crecimiento y otros de caída, reflejando un financiamiento que básicamente acompañó el crecimiento del alumnado del 18%⁵.

En síntesis, se observa que el presupuesto universitario a lo largo del período 1993-2018 se incrementó en participación en el PBI, se

En buena medida, el sistema universitario funciona como espacio de contención ante las fluctuaciones del mercado laboral.

⁵ A partir de la crisis desatada en abril de 2018 el presupuesto por alumno universitario, en términos reales, se redujo significativamente, pero ese período está fuera del análisis del texto por no existir aun datos disponibles de estudiantes y PBI.

mantuvo básicamente constante en porcentaje del presupuesto nacional y aumentó en pesos reales por alumno, si bien este último indicador sufrió oscilaciones notorias durante los años estudiados. Las comparaciones internacionales ubican a la Argentina por debajo del financiamiento promedio de los países desarrollados en términos de porcentaje del PBI (se invierte alrededor del 0,8% del producto frente al 1% en los países desarrollados) y muy por debajo en términos de financiamiento por alumno, contando con alrededor de un 25% del presupuesto por estudiante con respecto a los países de la OCDE, dado que el PBI argentino es muy inferior.

¿Se Financia a la Oferta o a la Demanda?

En el caso argentino el financiamiento público hacia las universidades se orienta a la oferta⁶, dado que no existe un sistema de bonos o establecimientos por contratos que se lleven los fondos a partir de las decisiones de los alumnos. La única parte del presupuesto que se liga a la demanda está compuesta por un monto para becas destinadas a los estudiantes de menores recursos, cuyo objetivo es facilitar el pago de algunos costos individuales (materiales, apuntes, libros, comida, transporte o vivienda) y de los costos de oportunidad (ingresos no obtenidos por los alumnos debido a que el estudio impide o disminuye las horas disponibles para trabajar). Las becas representan el 2,1% del presupuesto público destinado al sistema universitario, lo cual da la idea de su escasa incidencia⁷.

6 El Artículo 2 de la Ley de Educación Superior 24.521 indica que “El Estado nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales”. Esta formulación legal puede interpretarse como una decisión de canalizar el soporte estatal a las instituciones, privilegiando el subsidio a la oferta por sobre la demanda.

7 Dato del Anuario de Estadísticas Universitarias del año 2017.

En forma teórica podría plantearse un subsidio a la demanda que otorgara una gran flexibilidad al financiamiento siguiendo las decisiones de los alumnos. En el nivel universitario esto no resulta sencillo porque la infraestructura, el equipamiento y los grupos formados de investigadores son inversiones para el largo plazo, lo cual va en contra de la inestabilidad propia de un sistema que otorgara o quitara los recursos en función de las preferencias cambiantes de los estudiantes. Asimismo, el personal docente y administrativo de las universidades tiene estabilidad legal, por lo cual, dentro del esquema vigente, no resultaría viable el subsidio pleno a la demanda.

El financiamiento a la demanda resulta más adaptable a los niveles educativos previos y, especialmente, para los subsidios al sector privado, que por su menor tamaño promedio de los establecimientos, sus inversiones menos cuantiosas y sus sistemas de contratación más flexibles tienen menos barreras a la entrada y la salida de los oferentes. En el caso universitario las transferencias a la demanda son menos frecuente, si bien existen en algunos casos excepcionales como el de Chile, dónde una parte del financiamiento estatal sigue a las decisiones de los alumnos.

Más allá de los obstáculos plateados, el financiamiento público para los nuevos estudiantes o la retirada de fondos al disminuir la matrícula, podría basarse en un sistema de subsidio a la demanda. Más aún, el modelo de pautas presupuestarias del CIN tomaría en cuenta estas variaciones. Sin embargo, por las razones antes expuestas no existe una merma de fondos al bajar la matrícula de las instituciones o carreras (que hasta ahora por razones demográficas y de crecimiento del nivel raramente tienen menos alumnos) y el incremento de los recursos ante el crecimiento de los estudiantes es en parte derivado del resultado del

modelo del CIN que lo contempla y en otra parte, aún mayor, se deriva de procesos inerciales o negociados.

¿Se financia a los pobres o a los ricos?

El sistema universitario argentino busca ser lo más inclusivo posible a través de la supresión de toda barrera a la entrada y, en consecuencia, no existen aranceles ni exámenes de ingreso. Además, existen algunas becas estudiantiles para cubrir algunos costos no institucionales y de oportunidad. Por lo tanto, en teoría, podría pensarse en un sistema que elimina los obstáculos de origen para el acceso a la educación superior y el egreso dependería solo del esfuerzo o de la capacidad de los estudiantes.

Sin embargo, la realidad dista mucho de la situación planteada y se puede observar una segmentación social marcada en el acceso y la permanencia en la universidad, por lo cual el financiamiento público tiene un sesgo hacia los sectores de mayores ingresos. En este sentido, en el conjunto de la educación superior, la tasa bruta de escolarización es del 67,2% en el quintil de mayores ingresos y del 28,6% en el quintil de menores ingresos⁸. Esto no es consecuencia del diseño del aporte público sino, centralmente, de las disparidades socio-económicas de la Argentina que, en los niveles educativos previos, producen una segmentación social irreversible para la Universidad. En este sentido, entre un tercio y la mitad de los alumnos no culmina el nivel secundario y entre quienes lo finalizan están sobre-representados los mayores quintiles de ingresos⁹, por lo cual de entrada la universidad recibe a un alumnado en el que predominan los sectores medios y altos.

8 Datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la UN de La Plata para el año 2017.

9 En Bottinelli y Sleiman (2014) se expone el debate sobre el porcentaje de terminación del nivel medio en la Argentina y se explica la discriminación social en la culminación de los estudios.

Otro factor que contribuye a la segmentación social es la diferencia en el capital cultural de las familias, que se distribuye en forma muy desigual y está asociada al capital económico. Se ha corroborado empíricamente el fuerte aporte positivo, para el egreso, de la presencia de graduados universitarios en la familia del estudiante, lo cual resulta mucho más frecuente en las familias de mayores ingresos (Leone, 2019). En tal sentido, las decisiones de seguir estudios superiores, de no trabajar (o trabajar menos horas) para poder dedicar mayor tiempo al estudio y la inserción laboral en puestos de trabajo asociados a la carrera estudiada, están fuertemente relacionadas con la posición social del estudiante y favorecen a los sectores de mayores ingresos.

En cuanto a la distribución entre la universidad pública y privada, existe una segmentación socio-económica con un mayor ingreso promedio en los estudiantes que asisten a este último sector, en una situación verificada en todas las regiones del país¹⁰. Esta disparidad es un factor determinante, si bien no el único porque intervienen también aspectos histórico-políticos, del financiamiento estatal exclusivamente direccionado a la universidad pública.

Más allá de las desigualdades notorias en el financiamiento por niveles socio-económicos, debe tenerse presente que el sistema universitario argentino muestra una tendencia inclusiva de los estudios. En el inicio del período considerado, en el año 1993, el quintil de menores ingresos participaba con un 10% y el quintil de mayores ingresos con un 38% de los estudiantes universitarios, mientras que en el año 2010 esos porcentajes eran del 22% y 67% respectivamente y en el año 2017, último dato disponible, del 28% y del 67% respectivamente.

¹⁰ En Doberti, J. y Gabay, G. (2016) se cuantifica el ingreso familiar de los estudiantes universitarios por sector de gestión y región.

Esto expone una trayectoria hacia la masificación de los estudios superiores que tendería a una mayor igualdad, puesto que el estrato de menores ingresos aumentó desde el inicio del período un 181% su participación mientras que el de mayores ingresos lo hizo un 75%¹¹. En síntesis, la foto actual muestra una fuerte desigualdad, pero la “película” va hacia una reducción de esa situación.

Más allá de la composición del estudiantado universitario en términos de los estratos socio-económicos que lo integran, la educación superior es una de las escasas herramientas, y la de mayor potencia, para la movilidad social ascendente de los sectores medios y bajos de la sociedad. En consecuencia, si bien sería deseable una mayor presencia en la universidad de estos sectores, eliminar la barrera económica a través de la gratuidad constituye un elemento tendiente al ascenso social en una sociedad que, por su desigual distribución de patrimonios, ingresos, contactos sociales y acceso al mercado laboral, tiene a la educación como uno de los pocos instrumentos igualadores.

¿Se financia a los hombres o a las mujeres?

El sistema universitario tuvo una discriminación histórica en contra de las mujeres. De hecho, inicialmente éstas no podían seguir estudios superiores y en la primera década del Siglo xx menos del 2% de los graduados eran de este género. El crecimiento de la participación femenina en la matrícula fue muy paulatino (menos del 10% en la década de 1930, menos del 15% en la década de 1940, menos del 20% en la década de 1950, menos del 30 en la década de 1960) y recién se llegó a una paridad de género en los años 1990. Actualmente, las mujeres

¹¹ Los datos de participación en la educación superior por quintiles tienen como fuente el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la UN de La Plata, en base a datos del INDEC.

pasaron a representar la mayoría de la matrícula. Esta situación tiene un estrecho vínculo con lo ocurrido en los niveles educativos previos, debido a que la mayoría de los egresados del nivel medio (el 53,5%¹²) son mujeres. En el nivel de pregrado y grado universitario, también se puede observar un mejor desempeño educativo de las mujeres, cuya participación en los graduados (61,0%) es superior a su participación en la matrícula (57,5%).

Más allá de la incidencia en el estudiantado, ambos sexos difieren en las carreras estudiadas. En este sentido, las mujeres tienen una participación más que la proporcionalmente correspondiente a su peso en el alumnado total en las carreras correspondientes a las ciencias básicas, de la salud y humanas y, por el contrario, los hombres tienen una participación sesgada hacia las ciencias aplicadas.

En cuanto a los docentes, la tendencia en el período estudiado es la mayor participación femenina. Esto tiene que ver con un comportamiento en todo el mercado laboral de incremento del rol de la mujer, con la mayor participación en la matrícula (de cuyos mejores exponentes se nutre el cuerpo de profesores) y con una visión histórica de aceptación de la mujer en las actividades de enseñanza, tradicionalmente limitada a los niveles educativos previos. En el año 2016¹³, existía casi una paridad de género (el 51,2% de los docentes eran mujeres), pero estas eran mayoría en las mayores dedicaciones (53,2% en las semiexclusivas y 54,7% en las exclusivas), posiblemente porque los hombres tienen mayor participación en mercados laborales extra-docentes más lucrativos económicamente. Además, baja la participación femenina a medida que aumenta la categoría (son el 53,9% de los auxiliares de

¹² Datos del Anuario Estadístico Educativo 2018. Ministerio de Educación de la Nación.

¹³ Datos del Anuario de Estadísticas Universitarias del año 2016. Ministerio de Educación de la Nación.

primera, el 53,1% de los jefes de trabajos prácticos, el 45,8% de los adjuntos, el 41,8% de los asociados y el 40,8% de los titulares), en una discriminación ligada al “techo de cristal” para el acceso a los niveles jerárquicos más elevados.

En los cargos de autoridades superiores también se observa esta discriminación, con un 34,2% de decanas y un 12,0% de rectoras, datos que son concluyentes sobre el camino que falta recorrer para la equiparación laboral. Por el contrario, en términos de Secretarios Académicos, son mayoría las mujeres, tradicionalmente más ligadas a las actividades pedagógicas y menos a las de gestión administrativa que concentran el manejo de los recursos económicos.

En síntesis, se observa que la mayoría de los estudiantes y graduados son mujeres, pero esta integración social no se dio entre el personal de docente de mayor jerarquía y entre las autoridades superiores, persistiendo en esos espacios la histórica discriminación de género.

¿Se financia a instituciones públicas o privadas?

El financiamiento público del sistema universitario está en más de un 99% destinado a las instituciones estatales. A diferencia de lo que ocurre en los restantes niveles educativos, la Universidad privada no cuenta con subsidios para sus planteles de personal y se financia básicamente con los aranceles que abonan sus estudiantes¹⁴. Solamente existen aportes para las instituciones de gestión privada para el financiamiento de proyectos de investigación, pero los montos involucrados representan una fracción ínfima del costo de estas entidades.

¹⁴ Los informes de evaluación institucional de la CONEAU de las distintas universidades privadas son coincidentes en cuanto a la primacía de los aranceles estudiantiles en el financiamiento de estas casas de altos estudios.

¿Cómo se distribuye geográficamente el presupuesto universitario?

El presupuesto público universitario tiene una presencia en todas las jurisdicciones del país, ya que en las 23 provincias y en la CABA hay una institución con sede del Rectorado asentada en cada lugar. La mayoría de las universidades nacionales tiene un ámbito de actuación esencialmente limitado a una provincia, pero existen algunas excepciones como la UN del Comahue, con sedes en Neuquén y Río Negro, la UN del Nordeste, con sedes en Corrientes y el Chaco o, en el caso extremo, la Universidad Tecnológica Nacional con sedes en 13 jurisdicciones¹⁵. Tal como se observa en el Cuadro N° 2, las instituciones y el presupuesto público están en todas las provincias del país, si bien tienen su mayor presencia en las jurisdicciones con mayor población como Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe.

Las universidades privadas tienen una presencia en la mayoría de las provincias, pero están sobre-representadas en las jurisdicciones con mayores centros urbanos del centro del país, como la C.A.B.A., Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Además, no hay instituciones privadas con sedes del Rectorado en 12 provincias, ubicadas especialmente en el noroeste, noreste y en toda la Patagonia (estas provincias son Jujuy, Catamarca, Formosa, Chaco, La Rioja, San Luis, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). El sistema de financiamiento del sector privado, dependiente en su mayor parte de los aranceles estudiantiles, es el factor explicativo más relevante de esta distribución espacial.

¹⁵ Hay varias instituciones con pequeños espacios en otras jurisdicciones como la UBA que tiene dependencias pequeñas en la Provincia de Buenos Aires, Neuquén y Jujuy o la UN de Cuyo, que tiene una sede en la Provincia de Río Negro.

Cabe señalar que las instituciones universitarias tienen su presencia en las ciudades medianas o grandes del país, pero no poseen asiento en las urbes pequeñas o en los pueblos. Esto se debe a que la presencia educativa de nivel superior exige una masa crítica de docentes, investigadores e infraestructura de bibliotecas y laboratorios que sería muy difícil de financiar en todas las ciudades. Además, al ser adultos los estudiantes, resulta posible y económicamente más eficiente su movilidad que la oferta en cada urbe. Esto difiere con lo que ocurre en los restantes niveles del sistema educativo que están obligados a tener una presencia en todos los pueblos e, incluso, en el campo a través de la educación rural.

En una mirada de largo plazo, se observa que en su origen las universidades nacionales tenían un alcance regional y hasta nominalmente se percibía esta intención ya que en algunos casos tenían nombres como la UN del Litoral, de Cuyo, del Sur o del Nordeste (Pérez Rasetti, 2019), luego las denominaciones pasaron a vincularse con un alcance provincial y, la última oleada de creación de instituciones tiene un alcance municipal, especialmente enfocado a las ciudades que conforman el conurbano bonaerense. Además, la masificación educativa ha llevado a una mayor presencia de la oferta educativa en todo el país y el aumento del tamaño de las instituciones más tradicionales (como la UBA, la UN de Córdoba o la UN de La Plata) obligó a generar instituciones alternativas que canalizaran una demanda que difícilmente pudiera satisfacer una sola casa de altos estudios.

Finalmente, cabe señalar que la educación a distancia es un fenómeno que agrupa a un número pequeño pero creciente de alumnos. En esta

modalidad tiene una presencia muy importante el sector privado¹⁶ y se rompe la tradicional relación entre los estudiantes y la universidad asentada territorialmente en una ubicación, ya que por medios virtuales una institución puede tener el Rectorado y sus facultades en una jurisdicción pero dictar carreras en cualquier lugar del país. Esta situación si bien arroja algunas dudas sobre el rigor de la enseñanza sin una presencia física permanente, debe mirarse con atención porque implica una dinámica diferente a la tradicionalmente observada.

¿Quiénes participan en la decisión sobre el presupuesto universitario?

La elaboración del Presupuesto Nacional comienza con el pedido del Ministerio de Economía a las universidades nacionales para que eleven sus necesidades de recursos para el año siguiente, discriminando entre las que se encuadran en los “techos presupuestarios” que el Ministerio establece y los fondos adicionales solicitados para atender situaciones específicas. Posteriormente, el Ministerio de Economía, como representante del Poder Ejecutivo, elabora el Proyecto de Presupuesto Nacional que resulta elevado al Congreso antes del 15 de septiembre de cada año, según lo establece el mandato constitucional. En general el pedido de las casas de altos estudios tiene muy poco efecto práctico porque los montos consignados tienen un alto componente inercial, dado el elemento mayoritariamente salarial involucrado, y los montos adicionales se consignan en función de parámetros objetivos de necesidades y de prioridades políticas establecidas por las máximas autoridades del Ministerio de Educación de la Nación.

16 En el año 2017 hay 2.005.152 estudiantes universitarios de grado y pregrado, de los cuales el 79,0% cursaba en Universidades Estatales y el 21,0% en Universidades Privadas. Del total de alumnos, el 92,0% cursaba presencialmente y el 8,0% en la modalidad a distancia. La participación del sector privado era del 17,4% en la modalidad presencial, pero ascendía al 62,4% en las carreras a distancia.

El Proyecto de Presupuesto es luego tratado en el ámbito del Congreso de la Nación, que es el poder del estado que finalmente toma la decisión sobre la cuantía del presupuesto universitario y su distribución. Sin embargo, en su tratamiento intervienen varios actores sociales que buscan alterar la formulación contenida en el Proyecto inicial. Los gobernadores de las provincias suelen tener un interés por lograr una asignación mayor para las instituciones de sus territorios, el Consejo Interuniversitario Nacional¹⁷ trata de lograr mayores recursos para el sistema en su conjunto, los representantes de cada universidad intentan obtener montos incrementales y los sindicatos también pretenden partidas específicas.

La decisión final es tomada por el Congreso de la Nación, pero no debe subestimarse el rol de los actores sociales involucrados y, menos aún, el del Poder Ejecutivo. En este sentido, cuando el partido gobernante tiene la mayoría en ambas cámaras del Poder Legislativo (algo que sucede muy frecuentemente), tiende a imponer su voluntad y el monto total final suele ser muy similar al determinado por el Ministerio de Economía en los “techos presupuestarios” que subyacen al Proyecto de Presupuesto y la distribución entre instituciones muy parecida a la establecida por el Ministerio de Educación, también contenida en el Proyecto de Presupuesto. Además, hay montos que se distribuyen directamente hacia las instituciones y otros que son asignados durante el ejercicio a través de Resoluciones de la Secretaría de Políticas Universitarias, y la división entre ambos tipos de partidas suele responder al criterio marcado por el Ministerio de Educación en el Proyecto de Presupuesto.

¹⁷ El Consejo Interuniversitario Nacional realiza anualmente un presupuesto estándar para el adecuado funcionamiento del conjunto de universidades nacionales, que aprueba a través de un Acuerdo Plenario. A partir de ese monto consensuado, sus autoridades solicitan fondos al Congreso. Este ejercicio de costos resulta una referencia que es tratada en los medios de comunicación y mencionada en el debate parlamentario, pero no tiene ningún efecto jurídico concreto.

¿Cómo se distribuye el presupuesto entre las Universidades Nacionales?

La asignación del presupuesto universitario entre las distintas universidades sigue tres criterios básicos:

1. Los montos percibidos en el pasado. Debido a que detrás del presupuesto de cada institución existen trabajadores con estabilidad de derecho (por la figura del empleado público consagrada en la Constitución Nacional) o de hecho (por la presión sindical), existe una inercia significativa en los recursos otorgados a cada casa de altos estudios. Al menos el 85% del presupuesto del sistema universitario se dedica al pago de sueldos y existen otros gastos inelásticos como las tarifas de servicios públicos, limpieza, seguridad, etcétera. En consecuencia, ante una estructura de costos tan rígida, el presupuesto de cada universidad lógicamente no puede variar en forma considerable anualmente.
2. El modelo de pautas presupuestarias del CIN (Doberti, 2018). Este modelo es un conjunto de fórmulas que, a partir de un grupo de indicadores básicos de cada universidad (estudiantes, oferta académica, investigadores, infraestructura, etcétera), determina una distribución estándar entre las casas de altos estudios. Si bien el monto distribuido por estos parámetros anualmente es muy limitado, en forma acumulada ha determinado alrededor de un cuarto del presupuesto de las instituciones.
3. 3) La discrecionalidad de los decisores. Tanto en la elaboración del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, como en la sanción por parte de los legisladores y la ejecución de las partidas no asignadas previamente a cada universidad por parte del Poder

Ejecutivo¹⁸, existió un componente discrecional para fortalecer presupuestariamente a instituciones con problemas puntuales o con un alineamiento político con los gobernantes. Estos fondos, si bien de escasa cuantía con respecto al total erogado, tienen gran importancia porque al ser de libre disponibilidad, no asociados a gastos históricos, proveen a los Rectores de un mayor margen de maniobra para llevar a cabo nuevas iniciativas.

En períodos de alta inflación como los vividos en las últimas dos décadas, la ejecución presupuestaria el crédito ejecutado al final del año puede variar significativamente con respecto al inicialmente disponible, en gran medida como efecto de los aumentos salariales concedidos durante el año. Como estos incrementos no fueron iguales entre escalafones (docente, no docente y de autoridades superiores), dedicaciones y categorías, la asignación entre universidades pudo variar a lo largo de los años en función de la distribución del personal entre estas variables. Sin embargo, básicamente, se observa una distribución constante entre las distintas instituciones (excepto por la creación de nuevas universidades) debido a que el primer componente, el presupuesto histórico, es el que predomina en la distribución entre las universidades nacionales.

¿Qué mecanismos existen para las transferencias de recursos?

Las formas de establecer los fondos del Tesoro Nacional para las instituciones y luego canalizarlos hacia ellas han sido diversas, destacándose los siguientes mecanismos:

¹⁸ El gobierno nacional cuenta con partidas no distribuidas que puede asignar discrecionalmente entre las universidades nacionales como el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (Fundar), que asigna recursos a las instituciones a partir de un diagnóstico de debilidades detallado en un plan estratégico que establece medidas remediales a través de un financiamiento acordado entre cada Universidad y la Secretaría de Políticas Universitarias.

1. Asignación en bloque (“block grant”). Esto consiste en una suma global que cada institución asigna a sus distintos programas y dependencias en función de las prioridades que establezcan sus autoridades. A diferencia de lo que ocurre con los Ministerios de la administración pública nacional, cuyos presupuestos están previamente asignados según la apertura del clasificador presupuestario (“line ítem budgeting”), en las universidades nacionales la propia organización decide el destino de los recursos. Esto otorga una mayor responsabilidad y autonomía a la organización, que debe negociar internamente la suma para cada dependencia e internalizar las restricciones de fondos.
2. Fondos de asignación específica. En algunos casos (Programas de mejoramiento de determinadas carreras o de infraestructura) el Ministerio de Educación ha transferido fondos a las universidades con una asignación específica para determinados Programas. En estos casos, las casas de altos estudios han sido ejecutoras de fondos con un destino preconcebido y debieron realizar posteriormente la rendición de cuentas de la ejecución en función de la finalidad para la cual fueron recibidos.
3. Contratos-programa. Constituyen un instrumento utilizado por el gobierno para promover comportamientos en las universidades (García de Fanelli, 2008). A través de un convenio firmado entre el Ministerio de Educación y la institución se negocia el accionar que debe tener la casa de estudios como contrapartida al uso de fondos. En general, se supone que la propia institución debe realizar previamente un diagnóstico de sus debilidades y un plan de desarrollo institucional a partir del cual se establecerán espacios de mejora que el contrato buscará lograr. Además, esta herramienta

permite alinear el comportamiento institucional en función de un acuerdo con un ente externo que obliga a la universidad a usar los fondos de determinada forma, fortaleciendo la capacidad de las autoridades para ejecutar programas ajenos a la inercia institucional y limitando las demandas de los distintos actores sociales.

4. El uso de fórmulas. La resultante de la aplicación de indicadores a través de fórmulas, como se mencionara previamente, es un mecanismo que determina los fondos que serán transferidos. La resultante de las fórmulas se puede usar de formas variadas, para fondos generales o particulares, a través de montos de libre disponibilidad o con un destino específico.
5. Fondos competitivos. En algunos casos, especialmente en fondos para la investigación, se establecieron mecanismos competitivos a través de los cuales las distintas universidades realizan presentaciones y aquellas seleccionadas como de mejor calidad obtienen el financiamiento. El beneficio de este criterio es que se maximiza el producto de la inversión a través de la elección de los prestadores más capacitados. Por el contrario, la crítica esgrimida es que se potencia a las instituciones con mayor trayectoria porque al tener un mayor desarrollo pueden presentar proyectos con mayores antecedentes, impidiendo el acceso a las nuevas instituciones y ensanchando las brechas relativas existentes. Por ello, en algunos casos, se han establecido cupos para generar un equilibrio regional en la distribución de estos fondos.

¿Qué técnicas presupuestarias se utilizan?

El Presupuesto por Programas (PPP) es la técnica básica utilizada en las universidades nacionales, así como en todo el sector público

argentino. A través de la misma se asigna a determinadas categorías programáticas los recursos necesarios para producir bienes y servicios durante un período preestablecido. El PPP permite evaluar el grado de cumplimiento de las metas y planes de acción, facilitando el análisis de la ejecución presupuestaria, la realización de informes, ajustes y modificaciones pertinentes en función de las proyecciones efectuadas, así como el análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y sus efectos externos. Asimismo, el PPP podría servir de base para el desarrollo de sistemas más complejos como la gestión por resultados.

En el sistema universitario se observa que las instituciones usan formalmente el PPP, pero en la práctica son pocas las que desarrollan esta herramienta de un modo que cumpla con su verdadera finalidad, que es la de ligar los insumos con los procesos y productos, de modo de poder analizar la asignación de recursos para facilitar la toma de decisiones y obtener el mayor provecho de los recursos escasos. Además, la apertura programática suele responder más a la clasificación institucional (facultades, sedes, colegios, hospitales) que a los objetivos, dificultando el análisis de las metas y resultados, que en general tampoco se cuantifican.

La falta de aperturas programáticas, más allá de la facultad, sede o dependencia equivalente, impide el análisis del funcionamiento organizacional porque se desarrollan en su interior múltiples actividades que no pueden ser agrupadas en un indicador único.

La inercia en la asignación de las universidades nacionales y las dificultades para hacer reasignaciones, debido a la elevada incidencia del costo salarial con estabilidad legal o de hecho, tornan menos atractivo el uso de metas de insumos, procesos y productos ante una

realidad que solo puede alterarse marginalmente. Sin embargo, esto mismo también podría argüirse para el Presupuesto Nacional que contiene una complejidad muy superior y, contrariamente, contiene algunas metas para guiar las decisiones y el análisis presupuestario.

El Presupuesto Participativo (PP), es otra técnica presupuestaria para asignar fondos no recurrentes a través de la decisión directa y la construcción colectiva de los miembros de una comunidad. Su objetivo es que se discutan los problemas y las necesidades de la institución, se presenten propuestas, se las defiendan y se decida con el voto qué proyectos recibirán financiamiento. En la experiencia internacional, en el sector público, esta técnica presupuestaria se adapta mejor a los gobiernos municipales, más cercanos a temas concretos y para fondos pequeños de aspectos puntuales que no afecten derechos adquiridos (como los gastos en personal con estabilidad).

En el sistema universitario, se observó el uso de esta técnica presupuestaria en las UN de General Sarmiento, Litoral, La Patagonia Austral y Rosario, con la participación de la comunidad universitaria a través del voto ponderado de los claustros para elegir entre distintas alternativas para financiar iniciativas puntuales. Esto constituye una herramienta democratizadora para evitar la mediación de los cuerpos colegiados, aunque limitada a aspectos específicos.

Finalmente, debe mencionarse que las universidades nacionales no usan las técnicas de presupuesto por objetivos (PPO) y presupuesto base cero (PBC). En el PPO se requiere mucha información para adoptar decisiones en un contexto de alta flexibilidad, como ocurre en las empresas que trabajan por proyectos, algo que no ocurre en la dinámica universitaria. EL PBC precisa un caudal aún mayor, inmenso,

de datos porque se debe evaluar cada ítem de gasto en distintos niveles de asignación de recursos y priorizar cada alternativa de cada posible gasto. Por ello dejó de usarse en el sector público en la experiencia internacional y, claramente, no se ajusta a las características de la organización universitaria.

¿Incide la inflación en el presupuesto universitario?

La variación de los precios tiene varios efectos importantes en el presupuesto universitario. En primer término, como en todos los sectores de la economía, la inflación genera incertidumbre y dificulta el planeamiento y el control de los gastos. Las licitaciones públicas, con procedimientos lentos y complejos, se complican sobremanera cuando los precios se alternan, con proveedores que a veces incumplen compromisos ante los cambios, con otros que se cubren previamente con sobre-precios y con montos iniciales que luego alcanzan para comprar menos insumos ante la pérdida del valor de la moneda.

Los gastos salariales tienen la ventaja de tener detrás a actores sociales con un poder de negociación importante como lo son los sindicatos. Las paritarias son el mecanismo a través del cual los trabajadores pujan por aumentar, mantener o perder por poco, dependiendo del contexto, el valor de los salarios. Las universidades son básicamente un actor expectante ante esta situación que se dirime en ámbitos ajenos en los que participan los gremios docentes y no docentes y los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía. De cualquier modo, la inestabilidad salarial suele traer aparejada una conflictividad que sí afecta la actividad universitaria en términos académicos.

Por otro lado, los gastos no salariales de funcionamiento, al no tener un actor poderoso que los defienda, suelen perder valor ante los

procesos inflacionarios porque los refuerzos presupuestarios suelen tener escasa magnitud. Además, los proyectos plurianuales, como los de infraestructura, exigirán una negociación para redeterminar los valores iniciales y, en algunos casos, deben paralizarse iniciativas ante la falta de fondos por no contar con una actualización presupuestaria.

En síntesis, la educación cuenta con actividades como las carreras de grado o los proyectos de investigación, que se desarrollan en plazos muy prolongados, con una gran inercia, por lo cual contar con un presupuesto garantizado en términos reales es fundamental. En el caso argentino, la experiencia muestra que la inflación pone en disputa los presupuestos universitarios y, especialmente, los rubros no salariales, complicando la ejecución de los gastos de funcionamiento.

¿En qué gastan las universidades?

Las universidades nacionales gastan, en su conjunto, un 90,3% de las transferencias que reciben del Tesoro Nacional en salarios, un 4,7% en servicios no personales (tarifas de servicios públicos, seguridad, limpieza, contratos por servicios diversos, etcétera), un 0,9% en infraestructura y equipamiento y un 2,8% en transferencias, tal como se puede observar en el Cuadro N° 3. Estos porcentajes varían entre instituciones, pero siempre se da la primacía del gasto en personal, algo observado también en el contexto internacional, debido al carácter “mano de obra intensivo” de las actividades educativas. Asimismo, los porcentajes pueden variar ligeramente a través de los años, pero éstas alteraciones son menores.

En el total de la ejecución presupuestaria, al incorporarse las restantes fuentes de financiamiento y, especialmente, los recursos propios de las instituciones provenientes de la venta de bienes y servicios

(cursos, posgrados arancelados, consultorías, etcétera) se observa que aumentan los gastos no salariales, especialmente del inciso 3 “servicios no personales”, que incluye los honorarios de consultores y docentes que prestan servicios sin relación de dependencia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la recaudación de recursos propios de las universidades no puede sumarse linealmente a los fondos recibidos de Transferencias del Tesoro porque estos últimos son de libre disponibilidad y los primeros tienen un costo elevado de producción, por lo cual solo puede redireccionarse hacia las actividades de enseñanza, investigación y extensión el margen de ganancia de los servicios prestados, que suele ser el 10% de los ingresos. En consecuencia, la ejecución de la Fuente 11 suele reflejar mejor el funcionamiento institucional, debido a que los fondos adicionales suelen tener un origen y ejecución vinculados a la generación de esos fondos, más allá de una pequeña transferencia en general destinada a la compra de insumos.

Una conclusión que surge de los datos es el notorio sesgo hacia el gasto en personal del presupuesto universitario, que si bien comparte esta característica con la experiencia comparada, en el caso argentino se exagera. La comparación con el sector privado del país también muestra que las universidades nacionales funcionan con un gasto muy marcado hacia el gasto en personal¹⁹.

En cuanto al gasto por función, otra apertura del presupuesto universitario según el Manual de Clasificadores Presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, las instituciones gastan, según las

¹⁹ En Del Bello (2007) se expone un mayor gasto salarial en las universidades estatales que en las privadas, si bien se indica que la comparación es difícil de establecer porque estas últimas tercerizan gran parte de los gastos del personal no docente (limpieza, vigilancia, etc.), con lo cual contablemente no figuran como erogaciones de sueldos.

estadísticas oficiales, un 1,9% salud, un 96,7% en educación y cultura y un 1,4% en ciencia y técnica. Sin embargo, estos datos tienen dos problemas que no permiten dilucidar la realidad y subestiman los gastos en salud y ciencia y técnica y sobreestiman la función restante. En primer lugar, desde el año 2001 los aumentos salariales del personal han sido imputados a la función educación y cultura, aun cuando pertenecieran al personal hospitalario, reduciendo el valor verdadero de los servicios sanitarios. En segundo lugar, existen muchos costos conjuntos en las universidades que son imputados a la función más importante, cultura y educación, pero que deberían ser asignados en distintas proporciones a otras funciones. El caso más significativo es el de las mayores dedicaciones (exclusivas y semiexclusivas), que incluyen en parte un pago para enseñar (función educación y cultura) y en parte un pago para investigar (función ciencia y técnica) y se imputan solo al primer componente. Para corregir esta inexactitud, el Artículo 12 de la Ley de Presupuesto Nacional desde el año 2017 exige a las universidades nacionales la sanción y ejecución de sus presupuestos con una apertura por el clasificador funcional.

¿Participa el Sector Privado en el Financiamiento de las Universidades Nacionales?

Las universidades nacionales se financian esencialmente con las transferencias del Tesoro Nacional. El 92% de su ejecución presupuestaria tiene como origen los fondos del Estado Nacional, ya sea por estar incluidos en el Presupuesto del año en curso o por ser remanentes de presupuestos de años anteriores. La prohibición del cobro de aranceles por los estudios de grado contenida en la Ley 27.015 del año 2014, y previamente la tradición histórica de gratuidad en el nivel superior de estudios, han llevado a un sistema de universidades

nacionales que se financian con los aportes estatales. Asimismo, existe una escasa práctica de donaciones en el caso argentino en comparación con otros países como los Estados Unidos de América.

El cobro de aranceles por los estudios de posgrado, la venta de servicios de consultoría, el dictado de cursos de capacitación, la venta de bienes como libros y la presencia de actividades con aranceles de índole deportiva o cultural generan ingresos para las universidades. Estos representan el 8% de los ingresos totales de las instituciones y varían mucho en función de la ubicación geográfica, la oferta académica y el desarrollo de cada institución para la venta de servicios (las universidades ubicadas en grandes centros urbanos con carreras profesionalistas tienden a tener más recursos propios). Por otro lado, una parte de esos recursos propios también proviene del sector estatal, ya que un interlocutor central de los servicios que proveen las universidades nacionales es el sector público que las contrata para realizar actividades para las cuales tienen los conocimientos adecuados²⁰.

Las cifras expuestas permiten concluir que las universidades nacionales obtienen sus recursos del sector público y el sector privado participa solo marginalmente de su financiamiento²¹.

20 Lamentablemente no existe información disponible que permita dilucidar el porcentaje de recursos propios que proviene del sector público. Por otro lado, para la administración pública la contratación de las universidades nacionales es un instrumento que permite evitar los mecanismos engorrosos de los procesos administrativos ministeriales de compras, licitaciones y contrataciones de personal.

21 El sector privado participa en el financiamiento de las universidades de gestión privada, que no tienen recursos provenientes del estado y cuyos alumnos representan un 21% de los estudiantes totales de grado. Además, el sector privado, a través de aporte de los alumnos y sus familias, financia los gastos indirectos (libros, apuntes, cuadernos, materiales, transporte, vivienda para los que se deben mudar de ciudad, comida, etc.) y de oportunidad (ingresos no percibidos) del trayecto educativo de los alumnos de las universidades nacionales.

Conclusiones

Las repetidas crisis fiscales del país generan, en forma recurrente, un debate sobre las fuentes y los usos de los recursos universitarios. Sin embargo, existe una vacancia de estudios rigurosos sobre estas cuestiones, que seguramente serán objeto de intensas discusiones parlamentarias en el marco de la nueva ley de educación que se ha anunciado. Este escrito tiene como objetivo facilitar la participación en ese intercambio a partir de elementos que ayudan a las argumentaciones.

El tamaño del financiamiento público universitario ha sido creciente en el período 1993-2018, pero aún se observa un menor aporte del Estado en relación al PBI que el usual en los países más desarrollados, y un monto por alumno muy inferior debido a que nuestro producto es mucho menor que el de los países más prósperos. En consecuencia, a los efectos de transferir mayores recursos a las instituciones universitarias, el Estado debería aumentar el presupuesto educativo. Otra alternativa sería incrementar la participación del sector privado en el financiamiento educativo, a través de aranceles universitarios, pero esto traería aparejado inevitablemente un aumento de la desigualdad y la segmentación social, ya que resultan muy distintas las capacidades personales y familiares para realizar aportes económicos. En este sentido, los niveles educativos inferiores son una muestra directa del efecto de los aranceles en la polarización social.

La asignación del presupuesto público universitario muestra la existencia de ciertas discriminaciones sociales, de género y geográficas, pero una tendencia hacia la igualación si se considera la tendencia histórica. Si se mira el vaso medio lleno, se observa que cada vez es mayor la participación de los estudiantes de menores ingresos en un sistema cada vez más inclusivo, que las mujeres son incluso mayoría entre alumnos y docentes, y que existen instituciones en todo el país. En cambio, el vaso medio vacío indica que sigue siendo superior la participación de los estratos superiores entre los inscriptos, que las mujeres siguen subrepresentadas en los cargos más altos de las universidades y que en las provincias periféricas hay menor oferta educativa, sobre todo de universidades privadas. En este sentido, la acción estatal a través de la gratuidad de los estudios y del financiamiento de universidades en todo el país ha sido, y continuará siendo, fundamental para reducir o eliminar las distintas discriminaciones en el ámbito universitario.

La decisión sobre el financiamiento universitario, en su cuantía y distribución, corresponde formalmente al Congreso de la Nación, como toda partida del Presupuesto Nacional. Sin embargo, existen múltiples actores sociales (CIN, sindicatos, gobiernos provinciales, instituciones universitarias) intervinientes y, en la medida en que la participación en el debate sea mayor y más abierta, se lograrán asignaciones más justas. En este sentido, la distribución entre instituciones presenta una gran inercia (por contener mayormente gastos recurrentes como los salarios) y el componente basado en indicadores de eficiencia y equidad (en el modelo de pautas presupuestarias del CIN) es muy reducido. Resultaría deseable un incremento del peso de este último elemento en la asignación presupuestaria, más allá de que siempre debe existir un componente discrecional para atender situaciones no contempladas en las fórmulas de costeo.

En materia de técnicas presupuestarias, el sistema universitario presenta situaciones muy disímiles, más allá de que todas las universidades usen el presupuesto por programas. Hay instituciones que exponen el presupuesto con mayor claridad mediante más aperturas, otras que utilizan también la herramienta del presupuesto participativo, algunos exponen claramente sus plantas de personal mediante el sistema de puntos²² y exhiben indicadores de insumos, proceso y productos. La disparidad de situaciones en materia de presupuesto interno de las universidades ilustra sobre la necesidad de difundir y adoptar las mejores prácticas ya vigentes en el sistema universitario.

Los sistemas de transferencias de fondos del Ministerio de Educación hacia las universidades nacionales muestran una variedad de mecanismos, desde partidas globales de libre disponibilidad hasta fondos competitivos, contratos-programas y fondos con asignación específica. Esta pluralidad de dispositivos resulta acorde a la necesidad de financiar partidas con distintos objetivos de política pública.

La ejecución del gasto de las universidades muestra un sesgo excesivo hacia el componente salarial. Si bien este es siempre el componente más importante de la actividad educativa, en el caso argentino este elemento es excesivo y las crisis económicas, frecuentes en el país, profundizan la tendencia al congelar los restantes gastos. La actividad sindical también es un factor que, al defender legítimamente a sus representados, ahonda esta situación. En consecuencia, sería deseable que existieran mecanismos, incluso con fuerza jurídica, para mantener un piso de gastos de funcionamiento e infraestructura que permitiera

²² El sistema de puntos se utiliza tradicionalmente en el sistema educativo para establecer una equivalencia entre categorías de cargos y permitir una distribución de las designaciones respetando los límites presupuestarios establecidos en un máximo de puntos por área institucional.

un desarrollo adecuado de las actividades de enseñanza, investigación y extensión.

Algunas tendencias se pueden vislumbrar pero no dimensionar en su magnitud futura, como por ejemplo la incidencia de la educación a distancia, los posgrados y las nuevas instituciones (o dependencias) en lugares de desarrollo económico rezagado. Estos temas requerirán estudios futuros que, sería deseable, cuenten con un sistema estadístico nacional más sólido que el tradicional en el país.

En resumen, en este texto se han señalado las características básicas del sistema universitario del país y se han mencionado algunos elementos sobre los cuales se debería poner el foco en las decisiones futuras. De la mejora de estas cuestiones no solo depende el desarrollo de las casas de altos estudios sino el futuro del país, porque las investigaciones a realizar y la formación de los graduados son elementos que afectan a todos los sectores socio-económicos.

Bibliografía

- Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2014). ¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo? Documento de Políticas Públicas N° 135. CIPPEC.
- Bottinelli, L. y Sleiman, C. (2014). *¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Dell Bello, J.C.; Barsky, O. y Giménez, G. (2007). *La Universidad Privada Argentina*. Editorial Libros del Zorzal.
- Doberti, J. y Gabay, G. (2016). *La Universidad Pública y la Universidad Privada: Problemas Metodológicos en las Comparaciones*. Publicado por el Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Doberti, J.I. (2018). Los desafíos de los modelos de pautas presupuestarias entre las universidades públicas en Argentina. En “*La Agenda Universitaria IV - Viejos y Nuevos Desafíos en la Educación Superior Argentina*”. Carlos Marquis editor. Universidad de Palermo.
- García de Fanelli, A. M. (2008). *Contrato-programa: instrumento para la mejora de la capacidad institucional y la calidad de las universidades*. ILPE-UNESCO.
- Leone, J. (2019). La movilidad social en el sistema universitario argentino. Maestría en economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Perez Rasetti, C. (2019). La Cuestión del Territorio y la Creación de Nuevas Universidades. En *La Agenda Universitaria IV*, Carlos Marquis (editor). Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.
- Secretaría de Políticas Universitarias. Anuarios de Estadísticas Universitarias 1993-2017.

5

Anexo Estadístico

Cuadro N° 1. Gasto Público Universitario como Porcentaje del PBI, como Porcentaje del Presupuesto Público y Por Alumno. Años 1993-2018.

Año	Gasto Público Universitario como Porcentaje del PBI En %	Gasto Público Universitario como Porcentaje del Presupuesto Público En %	Gasto Público Universitario por Alumno En \$ de 2018	Estudiantes de las UJNN En N° de Alumnos
1993	0,53	3,13	51.692	674.868
1994	0,55	3,49	50.704	719.671
1995	0,57	3,65	49.287	766.847
1996	0,56	3,74	47.011	812.308
1997	0,54	3,67	45.877	869.440
1998	0,58	3,65	46.261	946.757
1999	0,61	3,66	41.934	1.054.014
2000	0,61	3,75	40.206	1.120.417
2001	0,61	3,52	38.217	1.185.441
2002	0,52	4,20	37.295	1.231.333
2003	0,53	3,01	28.955	1.246.759
2004	0,52	3,40	27.860	1.273.156
2005	0,52	2,91	29.517	1.260.179
2006	0,56	3,54	38.493	1.264.560
2007	0,61	3,58	47.370	1.225.971
2008	0,65	3,62	50.375	1.239.996
2009	0,80	3,50	56.563	1.267.517
2010	0,77	3,86	60.584	1.316.119
2011	0,78	3,56	57.195	1.391.214

2012	0,82	3,55	62.667	1.394.782
2013	0,83	3,54	62.756	1.403.312
2014	0,82	3,48	62.774	1.430.982
2015	0,85	3,11	57.559	1.459.774
2016	0,79	3,31	57.283	1.487.432
2017	0,84	3,24	61.685	1.549.568
2018	0,75	3,34	62.685	1.549.568

Fuente: elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos SPU-Ministerio de Educación, de la Oficina Nacional de Presupuesto, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de los Institutos Provinciales de Estadísticas y Censos.

Nota: para el año 2018 se repitió el número de estudiantes del año 2017 porque no se cuenta aún con este dato. Para el período 2007-2015 se tomó la inflación promedio de los institutos provinciales de estadísticas.

Cuadro N° 2. Instituciones Universitarias Estatales y Presupuesto Público por Jurisdicción. Año 2019.

Universidad Nacional	Instituciones Universitarias según Asiento del Rectorado	Presupuesto Público (En Pesos)	Presupuesto Público (En Porcentaje)
Buenos Aires	22 (Centro PBA, San Martín, Sarmiento, Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Mar del Plata, Quilmes, Sur, Lanús, Tres de Febrero, Noroeste PBA, Avellaneda, Oeste, Moreno, Jauretche, J.C. Paz, Hurlingham, San Antonio de Areco, G. Brown y Scalabrini Ortiz)	29.025.267.361	23,8%
Catamarca	1 (Catamarca)	1.645.569.305	1,3%
Chaco	1 (Chaco Austral)	303.426.368	0,2%
Chubut	1 (Patagonia SJB)	2.069.181.535	1,7%
C.A.B.A	4 (UBA, del Arte, Pedagógica y de la Defensa)	23.436.759.570	19,2%
Córdoba	3 (Córdoba, Río IV y Villa María)	11.023.900.840	9,0%
Corrientes	1 (Nordeste)	3.406.622.583	2,8%
Entre Ríos	1 (Entre Ríos)	1.513.061.642	1,2%
Formosa	1 (Formosa)	965.667.032	0,8%
Jujuy	1 (Jujuy)	1.489.855.994	1,2%
La Pampa	1 (La Pampa)	1.278.589.633	1,0%
La Rioja	2 (La Rioja y Chilecito)	1.965.848.856	1,6%

Mendoza	1 (Cuyo)	4.866.490.542	4,0%
Misiones	2 (Misiones y Alto Uruguay)	1.848.270.727	1,5%
Neuquén	1 (Comahue)	2.541.929.820	2,1%
Río Negro	1 (Río Negro)	1.043.951.508	0,9%
Salta	1 (Salta)	2.037.109.626	1,7%
San Juan	1 (San Juan)	3.390.842.434	2,8%
San Luis	3 (San Luis, Villa Mercedes y Comechingones)	2.413.234.494	2,0%
Santa Cruz	1 (Patagonia Austral)	1.182.701.782	1,0%
Santa Fe	3 (Litoral, Rosario y Rafaela)	9.350.086.659	7,7%
S. Del Estero	1 (Santiago del Estero)	1.241.056.276	1,0%
T. Del Fuego	1 (Tierra del Fuego)	487.750.741	0,4%
Tucumán	1 (Tucumán)	5.684.745.287	4,7%
Sin Asignar	1 (UTN)	7.740.594.934	6,3%
Total	57 UUNN	121.952.515.549	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a la Planilla anexa al artículo 12 de la Ley de Presupuesto Nacional.

Nota: La Universidad Tecnológica Nacional no fue asignada a ninguna jurisdicción por su extrema descentralización, más allá de la ubicación de su Rectorado en la CABA.

Cuadro N° 3. Ejecución Presupuestaria de las Universidades Nacionales. En pesos, Año 2017

Inciso	Ejecución Fuente Fuente 11	%	Totas las Fuentes	%
1. Personal	64.008.810.942	90,3%	74.859.703.396	79,3%
2. Bienes de Consumo	596.271.346	0,8%	1.616.621.488	1,7%
3. Servicios No Personales	3.296.512.963	4,7%	11.017.330.495	11,7%
4. Bienes de Uso	642.746.580	0,9%	2.569.468.203	2,7%
5. Transferencias	1.961.865.460	2,8%	3.745.593.037	4,0%
Otros Incisos	346.835.614	0,5%	543.005.373	0,6%
Total	70.853.042.904	100,0%	94.351.721.993	100,0%

Fuente: Anuario Estadístico SPU-Ministerio de Educación 2017.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 - N.º 7 - 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 410

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: **publicaciones.inap.gob.ar**

Marzo 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina