

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 7 NÚMERO 5
PRIMAVERA 2020**

ISSN (impresa) 2408-4638
ISSN (digital) 2422-7692

El Presupuesto Universitario 2020¹

Por Florencia N. Quintana² y Hugo O. Andrade³

En este momento transitamos un periodo de excepción, ya que no se ha aprobado el presupuesto nacional 2020 y por tanto, ha sido prorrogado el del 2019. Ello obedece a que las variables macroeconómicas y las metas que sustentaron la elaboración del que fuera propuesto por el gobierno saliente y presentado en septiembre último, han perdido razonabilidad y confiabilidad para proyectar gastos e ingresos públicos para este año.

Además, el Poder Ejecutivo ha dado cuenta de la imposibilidad de elaborar nuevas proyecciones y establecer un nuevo presupuesto de gastos y recursos y con ello, un resultado sustentable para el 2020, ya que en el actual contexto de renegociación de la deuda, y en particular, por el peso de los vencimientos de capital e intereses del presente ejercicio en el total del gasto, es imposible priorizar mayores gastos e inversiones en la cuantía necesaria y contar con un manejo holgado de financiamiento, elementos indispensables para impulsar una estrategia de política económica desde el Estado.

Desde el punto de vista técnico, esta realidad presupuestaria ha implicado que el Poder Ejecutivo haya fijado provisoriamente el presupuesto de gastos y recursos de la nación, tomando en cuenta estrictamente la realidad de los ingresos del año anterior, es decir, como límite, sin poder proyectar mayores ingresos totales, y por tanto, mayores gastos totales, de manera que en esta circunstancia, por medio de reasignaciones entre gastos, ha podido priorizarse la atención de las situaciones más acuciantes, como lo evidencia el lanzamiento del Plan Nacional Argentina contra el Hambre⁴.

Esta situación también reabre la discusión sobre el equilibrio fiscal, la carga tributaria necesaria para sostener los gastos públicos o la capacidad de endeudamiento del Estado, cuestiones que las corrientes ortodoxas del pensamiento económico han privilegiado tratar por medio de la receta única de reducción del gasto público. Es bajo estas premisas es que entre 2016 y 2019 operó la persecución del equilibrio fiscal por sobre cualquier otro objetivo de política económica. Es en ese contexto que desde 2016 hemos transitado la retirada del Estado como motor de la expansión económica y redistribución progresiva del ingreso, para ceder la conducción del proceso de crecimiento de la economía al mercado y con ello, a la redistribución “regresiva” del ingreso.

1 Este artículo es un resultado complementario del PI: “Financiamiento de la educación superior en Argentina. Evolución histórica en el contexto de la gratuidad de la universidad pública (1949-2019)” (PI-CEEPYD-02-2019), bajo la dirección de Hugo O. Andrade y equipo de investigación integrado por: M. Florencia Gosparini, Matías Buzzone y Luis D. Margall (becarios estudiantes) y la labor realizada por el área en formación de presupuesto del Rectorado de la UNM, por Florencia N. Quintana.

2 Estudiante de la carrera de Licenciatura en Economía UNM. Correo electrónico: quintana.flom@gmail.com

3 Docente UNM. Licenciado en Economía UBA. Rector UNM. Correo electrónico: handrade@unm.edu.ar

Como es advertido por otras corrientes de pensamiento, la dinámica del ajuste del gasto conlleva una reducción circular de los ingresos tributarios, acorde con la caída de la actividad económica resultante, y por tanto, redundante en un “agravamiento de la necesidad de endeudamiento para solventar un déficit que en vez de reducirse, se amplifica en cada ciclo. Así la pretensión del ajuste del sector pasa del “gradualismo” al “shock” para atacar al desequilibrio de las cuentas públicas, en el contexto de los debates del *mainstream* económico. Además, esta dinámica adquiere diferentes características según los mecanismos de financiamiento del déficit, y las condicionalidades de los acreedores que, bajo la misma lógica, contribuyen incesantemente a la espiralización del déficit fiscal y el endeudamiento resultante, desplazando cualquier otra prioridad de política económica. En este contexto no es ajena la cuantía ni la forma en que el Estado invierte en educación superior.

En efecto, es de señalar que tradicionalmente, la cuantía bruta de los gastos públicos se determina en base a la anterior, lo que garantiza la reproducción de la estructura existente, a la que se adicionan las variaciones marginales o no, que año a año se impulsan por razones de política económica. Idéntico tratamiento recibe el presupuesto de las Universidades Nacionales. Esquema que, de modo aproximado reflejaría la matrícula acumulada de cada institución. Si bien, no responde a un parámetro aspiracional, ni impulsa mejorar la calidad o los resultados, en los términos de las modernas reglas de administración presupuestaria, responde al simple hecho del mantenimiento de una suerte de “piso presupuestario” de cada institución.

No obstante, desde hace varios años, se ha procurado que los recursos adicionales sean el resultado de esquemas basados en fórmulas o “modelos” que tiendan a recompensar logros estimados como deseables. Para ello, y en cumplimiento de la Ley de Educación Superior en vigencia, se ha conformado un *Modelo de Asignación Presupuestaria*, el que con sus virtudes y defectos, producto de diferentes acuerdos del Consejo Interuniversitario Nacional, con la finalidad de determinar un presupuesto normativo deseable para cada institución y contribuir así a una asignación cada vez más equitativa de los recursos, que atienda objetivos de calidad y escala, conforme la estructura desarrollada. Desde su surgimiento, se ha procurado que paulatinamente impulse mejoras en el sistema y el logro de resultados deseables. Se trata de un resultado (el modelo) laboriosamente construido y consensuado teniendo en cuenta la historia y la realidad fiscal argentina por décadas. La profundización de su utilización para la asignación de los incrementos presupuestarios, tendría la virtud de reducir la brecha entre universidades, fenómeno que podría acelerarse, cuanto mayor sea la cuantía de esta aportación “objetiva”.

Naturalmente, este modelo excluye a las Universidades que no tengan más de 10 años de funcionamiento, las cuales se encuentran en pleno proceso de desarrollo institucional y organizacional y por tanto, no cuentan aún con parámetros suficientes para un cálculo como el que propone este modelo, situación en la que se encuentra actualmente casi el 30% de las instituciones del sistema público universitario.

Más allá de los criterios de asignación, el presupuesto universitario global inicial paso del orden del 0,56% promedio (1983-2001) del PIB al 1,02% del PIB promedio 2003-2015, lo que implicó una inversión educativa creciente no sólo en cantidad de nuevas instituciones incorporadas, sino también en cuanto a más presupuesto real por institución y por alumno, lo que se ha reflejado en una mayor matrícula de estudiantes universitarios, la implementación de nuevas carreras y de diferentes programas de desarrollo y mejoramiento de la calidad educativa en base a indicadores objetivos y proyectos elegibles, los que a su vez, redundaron en el desarrollo de las estructuras de funcionamiento de las Universidades, su labor y resultados y, con ello, una mayor base de sus presupuestos año a año, pero incrementándose tendencialmente de manera cada vez más objetiva y equitativa.

Crédito del Tesoro Inicial UUNN 2011/2019
(Como % del PIB-en valores constantes 2015=100)

Año	%PIB	Valores Constantes
2011	0,97%	72,27
2012	1,14%	87,07
2013	1,23%	97,95
2014	1,24%	95,92
2015	1,25%	100,00
2016	1,21%	94,34
2017	1,33%	106,83
2018	1,17%	91,57
2019	0,97%	77,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados por el Matías Buzzone (becario estudiante), en el marco del PI: "Financiamiento de la educación superior en Argentina. Evolución histórica en el contexto de la gratuidad de la universidad pública (1949-2019)" (PI-CEEPYD-02-2019).

Es así que, bajo este esquema, se han venido aprobando fondos específicos para cada Universidad y fondos globales para programas de desarrollo, junto con asignaciones adicionales extraordinarias, también globales, para financiar inversiones, programas especiales, acciones estratégicas prioritarias en función de políticas de Estado e inclusive para atender situaciones de necesidad y urgencia tales como incrementos inesperados de la matrícula. Su virtud ha estribado precisamente en tender a evitar los incrementos individuales negociados de manera discrecional, sin sustento en políticas genuinas de desarrollo y/o necesidades comunes evaluadas con rigor sistémico.

Por el contrario, es sabido que, entre 2016 y 2019, en el contexto renovado del ajuste fiscal permanente, el presupuesto universitario no solo cesó de crecer en términos de producto, resultando una cuantía de siempre menguante en términos reales año a año, salvo por los incrementos puntuales del "presupuesto negociado" con las autoridades de turno o en el marco del tratamiento parlamentario. De esta forma, al deterioro de la situación presupuestaria que año a año se fue amplificando, debe agregarse el relajamiento de los consensos sobre la construcción de un modelo de asignación de recursos creciente y equitativa.

En síntesis, el presupuesto universitario global inicial del 2019 se estima que se ubicó en una proporción cercana al 0,97% del PIB, expresando un congelamiento de la realidad presupuestaria actual sin mayor contemplación de las estructuras acumuladas ni de necesidades pendientes.

Estudios de diferentes fuentes han demostrado que el presupuesto de las Universidades Nacionales sufrió un deterioro entre 2016 y 2019, ya que no solo cayó en términos de su participación en el producto como se señalara precedentemente, sino también, en el presupuesto total de la Nación y en términos reales como se verifica al tomar como año base el 2015.

Así también, se comportaron los fondos adicionales para financiar inversiones, programas especiales, acciones estratégicas prioritarias en función de políticas de Estado o para atender situaciones de necesidad y urgencia, llegando inclusive a desaparecer. En este aspecto, cabe mencionar la decisión de dejar sin efecto proyectos y asignaciones en curso impulsadas por medio de convenios bajo el paraguas de la revisión de la transparencia, hasta la denuncia masiva de todas las universidades nacionales por malversación de fondos transferidos por convenio. Otro elemento en línea con “el ajuste” ha sido la subejecución de fondos, especialmente los relacionados con obras públicas, con los consiguientes mayores costos de aquellas en plena ejecución, cuestión omitida en el cálculo de los equilibrios estructurales deseables, privilegiando el equilibrio contable de corto plazo.

El caso más paradigmático es el retroceso de los recursos destinados a financiar becas universitarias e incentivos de proyectos de desarrollo que se concentran en el Programa Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR), lo que redundó en una permanente caída en el otorgamiento de becas, en simultaneo con el congelamiento de sus montos.

En resumen, dicha realidad constituyó un terreno fértil para fortalecer el planteo de la universidad pública como gasto a recortar a partir de la supuesta ineficacia que surgiría de indicadores tales como la relación docente/alumno o alumnos/graduados, el porcentaje de materias aprobadas anualmente o la duración promedio de la cursada de las carreras. De esta forma, también se disparó la tentación de negociar caso por caso las asignaciones extra que complementan el núcleo presupuestario de cada una de las instituciones universitarias, provocando un gran retroceso en la equidad del sistema largamente anhelada.

No de deja de sorprender en este contexto la absoluta falta de transparencia, al suprimir la información presupuestaria histórica y on-line de la situación presupuestaria de las UUNN bajo el supuesto ropaje de la modernización de las plataformas virtuales del Estado. Asimismo, el creciente retraso en el envío de fondos para cubrir los gastos de funcionamiento, y que se estabilizó en casi 6 meses de demora, agravado por la aceleración inflacionaria y el incremento de tarifas, lo que conlleva un ahogo financiero adicional cada vez más gravoso, y que sin duda, afecta el funcionamiento regular de las universidades nacionales.

Peor tendencia reflejan los fondos adicionales para el desarrollo del sistema o para su mejoramiento, o del direccionamiento de la inversión pública en educación universitaria hacia objetivos de interés nacional, como así tampoco, recursos extraordinarios para arbitrar soluciones a los problemas financieros urgentes que ya se observan no como hechos puntuales sino sistémicos.

Este retroceso, es más gravoso que en comparación con las proporciones logradas en el ciclo anterior, ya que está enmarcado en la caída de la actividad económica, y con riesgo de insustentabilidad, ya que la política de endeudamiento ha puesto en crisis las finanzas publicas. Esta realidad se conjugó con una retorica fuertemente enfocada en el desprestigio y deslegitimación de la universidad pública argentina al decir “ningún pobre llega a la universidad” o “sobran universidades”, reforzada mediante la presentación de cifras e indicadores que, cumpliendo una función retórica, otorgaban “racionalidad” a una supuesta eficiencia asignativa de decisiones presupuestarias arbitrarias.

Lo señalado se expresa en que el presupuesto universitario global de cierre que paso del 1,44% en promedio para el periodo 2011/2015 al 1,35% en promedio para el período 2016/2019, es decir se retrotrajo un 7%. Las estimaciones para el año 2019 reflejan que el presupuesto de cierre del último año rondaría el 1.18% del PIB, proporción que no se registraba desde 2007. En valores constantes la situación de deterioro es aun mayor.

Crédito del Tesoro de Cierre UUNN 2011/2019
(Como % del PIB-en valores constantes 2015=100)

Año	%PIB	Valores Constantes
2011	1,21%	73,02
2012	1,39%	85,01
2013	1,52%	97,57
2014	1,52%	94,90
2015	1,56%	100,00
2016	1,48%	92,81
2017	1,40%	90,49
2018	1,32%	83,01
2019	1,18%	75,68

Fuente: Elaboración propia en base a datos elaborados por el Matías Buzzone (becario estudiante), en el marco del PI: "Financiamiento de la educación superior en Argentina. Evolución histórica en el contexto de la gratuidad de la universidad pública (1949-2019)" (PI-CEEPYD-02-2019).

En este contexto, la construcción de un sistema universitario cada vez más equilibrado y en el cual los recursos se distribuyeran de acuerdo a criterios capaces de articular objetivos de calidad científico-académica y equidad socioeducativa se retrotrajo.

Para el corriente año, el Poder Ejecutivo adelantó el sostenimiento del presupuesto universitario en vigencia, en el actual contexto de prórroga, y manifestó su compromiso de seguir expandiendo el sistema, creando nuevas universidades, retomar las inversiones en infraestructura que se paralizaron y reforzar el presupuesto universitario, en vistas de la recuperación del rol que el sistema público universitario nunca debió haber perdido. En armonía con estas afirmaciones, se adelantó la voluntad de restablecer el compromiso del piso de inversión educativa del 6% del PBI.

Es por ello que es imprescindible concluir satisfactoriamente el actual proceso de renegociación de la deuda y la reformulación del presupuesto de gastos y recursos de la nación que garantice no solo una mayor inversión en educación superior, sino también, cubrir el conjunto de responsabilidades y prioridades que garanticen el crecimiento económico y el bienestar del pueblo argentino.

Ello, sumado al esfuerzo colectivo por profundizar las buenas prácticas en materia presupuestaria para poder arbitrar las soluciones a los problemas reales, establecer refuerzos transparentes para todas las universidades en base a este modelo de pautas y, lo que es más importante, asegurar fondos para el desarrollo del sistema universitario para no retornar al histórico modelo con que funcionó el sistema por décadas, no solo por un mero afán institucionalista por sostener reglas que, aún cuando precarias, nos garantizan equilibrio y una mínima racionalidad en la asignación de fondos, sino en genuina defensa de la universidad pública.