

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 8 NÚMERO 6
PRIMAVERA 2021**

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

Financiamiento Universitario en Argentina (2010-2020)

Por Hugo O. ANDRADE¹, M. Florencia GOSPARINI y Matías BUZZONE²

Introducción

Este artículo contiene análisis y resultados del proyecto de investigación “Financiamiento Público de la Educación Superior en la Argentina” (PI-CEEPyD N° 02/2019)³, el cual tiene como objetivo el desarrollo de una metodología teórica y operativa, a partir de la construcción de series de recursos y gastos de las Universidades Nacionales (UUNN) para el período 1949-2020⁴.

Para ello, se recabó información y elaboraron bases de datos con la evolución del Presupuesto y ejecución del gasto de las Universidades Nacionales. A su vez, se recopilaban datos macroeconómicos (PBI, Población, Alumnos Universitarios, Presupuesto Nacional) para iniciar la primera etapa de análisis y caracterización de la información. De cara a la presentación del informe final del Proyecto, se actualizaron y perfeccionaron las bases junto con la recopilación bibliográfica. En el marco de éste, se han presentado artículos con análisis parciales vinculados con la coyuntura, a la vez que hemos participado en exposiciones y ateneos de investigación en la Universidad.

Formas de financiamiento

El financiamiento estatal a las Universidades Nacionales Argentinas tiene una orientación ofertista, ya que se le asigna un monto de crédito directamente a las UUNN. Esto está estipulado en el artículo 2 de la Ley de Educación Superior N°24.521, la cual señala que *“El Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales”*⁵. Las mismas poseen autonomía para la distribución de los fondos asignados. Globalmente, alrededor del 85% del Presupuesto Universitario es destinado al pago de salarios de docentes, nodocentes y autoridades (inciso 1), un 14% es para gastos de funcionamiento (inciso 2, 3 y 4) y el restante, 1%, para transferencias y becas (inciso 5).

1 Rector de la UNM. Lic. en Economía (UBA). Contacto: handrade@unm.edu.ar y María Florencia Gosparini. Lic. en Economía Política (UNGS), contacto: mfgosparini@unm.edu.ar. Ambos docentes de la asignatura: “Gestión presupuestaria y finanzas públicas”. Departamento de Ciencias Económicas y Jurídicas.

2 Lic. en Economía (UNM). mbuzzone@unm.edu.ar

3 El proyecto fue dirigido por el rector de la Universidad Nacional de Moreno, Lic. Hugo Andrade, y forman parte del equipo de investigación los Lic. María Florencia Gosparini y Matías Gabriel Buzzone.

4 Si bien al principio del proyecto trabajamos con datos al año 2019, se ha actualizado la información al año 2020 para esta publicación.

5 Se puede acceder a la Ley en el portal “Infoleg”, o a través del siguiente link: <http://servicios.infoleg.gob.ar/InfolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texto.html>

De esta forma, el Presupuesto con el que cuenta cada UUNN depende de: el monto percibido en períodos anteriores, el modelo de pautas presupuestarias elaborado por la Comisión Interuniversitaria Nacional (CIN) y la asignación de fondos para proyectos específicos.

Como mencionamos en el párrafo anterior, el modelo de pautas es una forma de financiar a cada una de las UUNN según la demanda que tengan sus carreras, es decir, según cuantos alumnos compongan cada una de éstas. El modelo toma un conjunto de indicadores y fórmulas (cantidad de estudiantes, amplitud de la oferta académica, cantidad de investigadores) que determina la distribución del Presupuesto. Se observa que los indicadores y fórmulas estandarizan y homogenizan a un “estudiante modelo”, que no contempla la situación socioeconómica y geográfica de la población universitaria. Es menester destacar, y podemos tomar las Universidades del Conurbano como ejemplo, que la localización de cada una de las UUNN posee diferencias significativas, por lo cual este “estudiante modelo” queda lejos de la realidad de cada una de ellas.

A su vez existe un componente presupuestario a partir de la demanda, como por ejemplo, transferencias que realiza el Estado Nacional de forma directa a los estudiantes (las Becas Progresar son una de las más representativas). Éstas tienen como objetivo la mejora en la trayectoria académica de la población estudiantil más vulnerable. Tanto en este artículo como en el proyecto de investigación, nos centramos en las transferencias directas que reciben las Universidades Nacionales por parte del Estado, por lo cual becas como la Progresar no se incluyen en los montos presentados.

Presupuesto Universitario

El Presupuesto universitario tiene diferentes etapas. La primera, y con la que construimos los datos de nuestra investigación, es cuando se formula el presupuesto para el año siguiente. Esto comienza a mediados del ejercicio anterior y finaliza cuando se aprueba la Ley de Presupuesto en el Congreso de la Nación. Por ejemplo, el presupuesto del año 2021 se comenzó a discutir a mitad del año 2020 y culminó a fin de ese año con la aprobación de la Ley. Lo establecido por la Ley es lo que se denomina “Crédito Inicial”.

El órgano encargado de transferir los montos a cada una de las Universidades es el Tesoro Nacional. Todos los créditos otorgados por este organismo forman la Fuente de Financiamiento 11. Muchas veces cuando se habla del Crédito Inicial no solo se hace referencia a la Fuente 11, sino también se le agregan los créditos remanentes del resto de las fuentes de financiamiento de cada Universidad al 1ro de enero de cada ejercicio. En nuestro trabajo, solo se trabajó con los montos para cada Universidad establecidos en la Ley de Presupuesto.

El Presupuesto Universitario 2010-2020

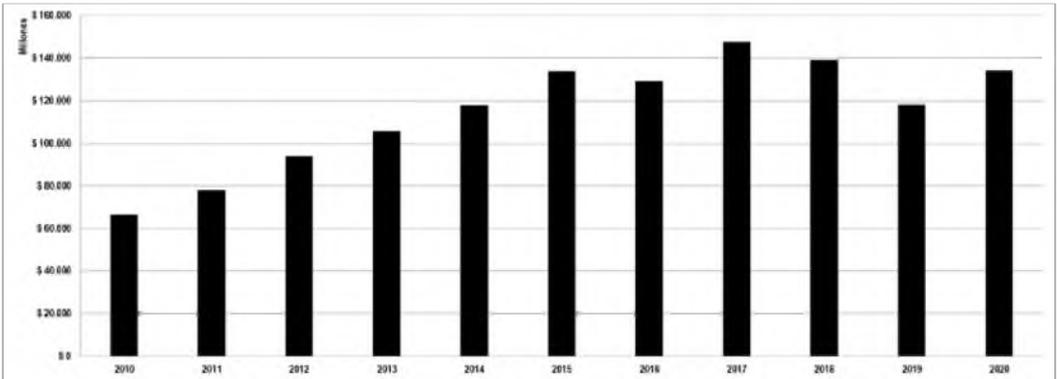
Nos centraremos en la evolución del Presupuesto Universitario 2010-2020 en relación al PBI y al Presupuesto Nacional.

Comenzando por el Presupuesto Universitario en pesos constantes⁶ (Gráfico N°1), podemos observar dos periodos entre el 2010-2020. El primero, entre los años 2010 y 2017, muestra un crecimiento sostenido en términos reales

6 Base 100=Junio 2019. El IPC fue construido a partir de datos publicados por INDEC.

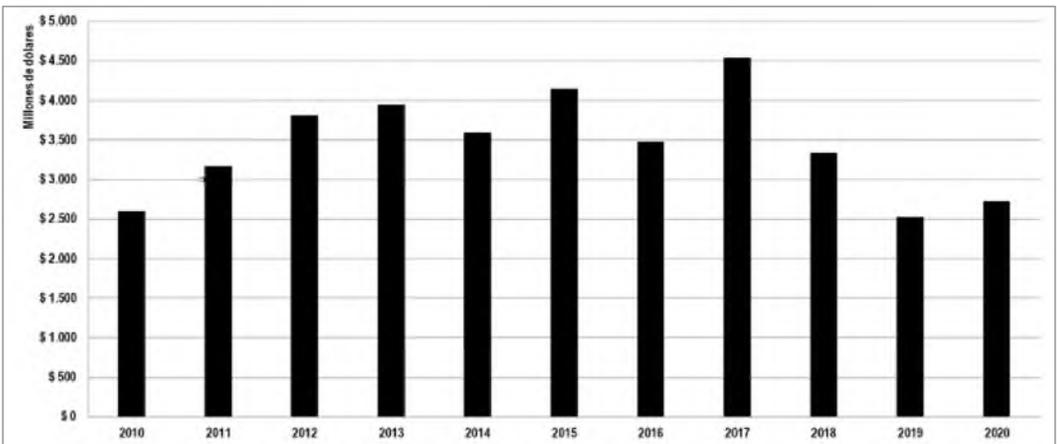
(con excepción del año 2016) del Presupuesto Universitario, aumentando así en un 122%. El segundo, entre los años 2018-2020, vemos que hay una disminución del Presupuesto de casi 15% entre el año 2019 y 2018, recuperándose en alguna medida en 2020. Esta recuperación fue insuficiente, ya que en este trienio cae en un 4% el Presupuesto.

Gráfico N° 1. Presupuesto Universitario en pesos constantes (2019), período 2010-2020



Cuando vemos el Presupuesto Universitario en dólares⁷(Gráfico N°2), también observamos que en la primer parte del periodo (2010-2017) hay un crecimiento en dólares sostenido, donde sólo los años 2014 y 2016 caen con respecto al año anterior⁸. En la segunda parte (2018-2020), hay una caída del Presupuesto Universitario de una magnitud mucho mayor a la caída en pesos constantes, significando una disminución en dólares del 19% en ese periodo.

Gráfico N° 2. Presupuesto Universitario en miles de dólares, período 2010-2020.

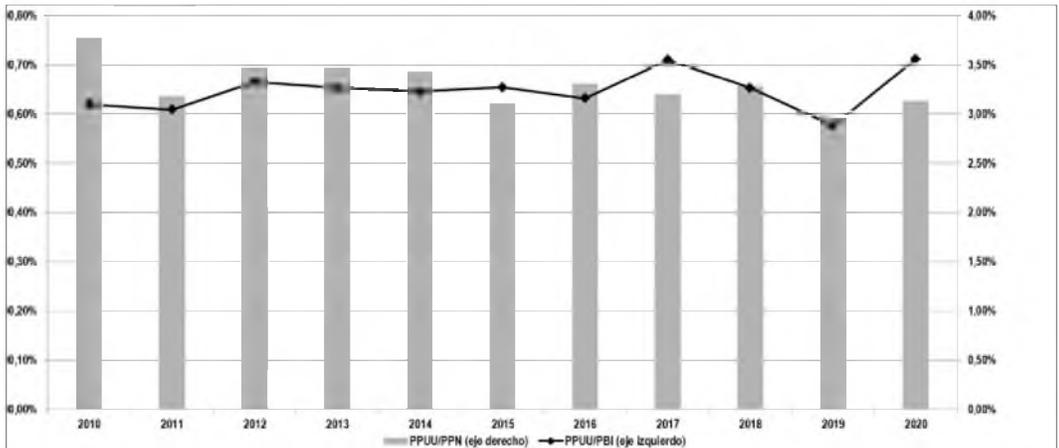


⁷ El tipo de cambio que utilizamos es el valor del dólar oficial publicado por el Banco Central de la República Argentina.

⁸ Los años 2014 y 2016 tuvieron importantes fluctuaciones cambiarias.

Ahora bien, si miramos la participación del Presupuesto Universitario como porcentaje del PBI (Gráfico N°3), se observa que entre los años 2010 y 2017 prácticamente se mantiene constante su participación en promedio al 0,65%, con un PBI que entre 2010 y 2015 se duplicó⁹.

Gráfico N° 3. Participación del Presupuesto Universitario en el PBI (eje izquierdo) y en el Presupuesto Nacional (eje derecho). Período 2010-2020.



Entre los años 2018 y 2020 vemos que no sólo la participación del Presupuesto Universitario disminuye, sino que lo hace con un PBI que también cae. Cabe destacar que países como España o Alemania, invierten más del 1% de su PBI en educación universitaria.

La participación del gasto público universitario en el Presupuesto Nacional es una muestra de la preponderancia que tiene la educación universitaria para el país. Observamos en el gráfico que, en promedio, entre 2010 y 2017 la participación del Presupuesto Universitario en el Presupuesto Nacional es de más del 3%. En 2018 y 2019 disminuye, logrando una recuperación al año siguiente. Vale la pena destacar que estos últimos años estuvieron atravesados por la crisis económica mundial como consecuencia del virus Covid-19.

Como conclusión, podemos destacar que en los últimos años (sobre todo a partir del 2018) el Presupuesto Universitario cayó, no solo en términos reales, sino también en dólares. Esta caída repercute especialmente en las Universidades que todavía están en desarrollo, como es el caso de la Universidad Nacional de Moreno. Vale la pena destacar el esfuerzo del Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias para garantizar un financiamiento acorde a las necesidades de cada una de las Universidades en virtud de la grave crisis mundial atravesada desde el año 2020.

⁹ Se duplicó en términos reales. Todos los datos, tanto de PBI como de Presupuesto Nacional y Universitario, están en pesos constantes a junio de 2019. Los datos de PBI fueron obtenidos de INDEC y los de Presupuesto Nacional de la Ley de Presupuesto de su respectivo año.

La educación: ¿inversión o gasto?

Si bien algunas teorías consideran que el Estado realiza anualmente un gasto en educación superior para poder financiar a cada una de las UUNN, en realidad, todo el dinero que disponga el Estado en el financiamiento de las Universidades, desde nuestra perspectiva, debe ser entendida como una inversión en tanto concebimos la Educación Superior como un derecho humano y bien público social. Esta incumbencia del Estado, y la decisión colectiva de su alcance y prestación, abarca las dimensiones sociales, culturales, económicas y políticas para cumplir con los objetivos de desarrollo, movilidad e inclusión social.

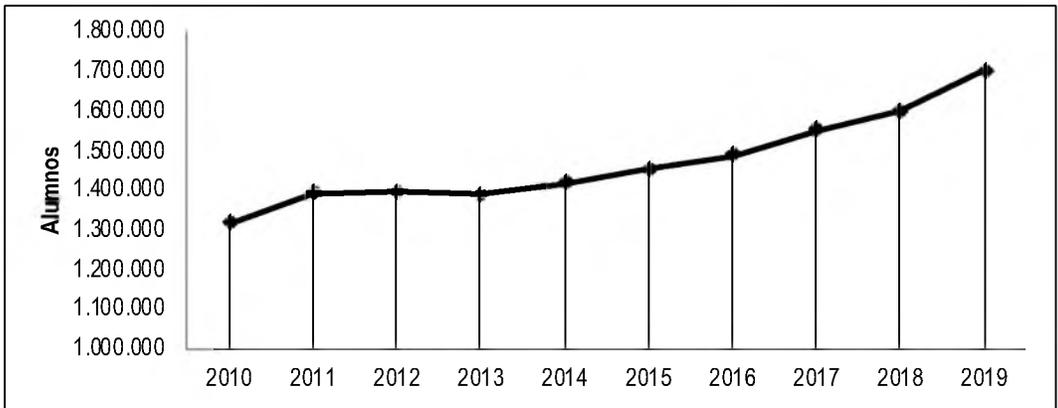
Por el contrario, las miradas ortodoxas pregonan en contra de la educación pública (prácticamente en todos sus niveles) y, especialmente, contra la educación universitaria a partir de la medición de la calidad en función de indicadores de graduación generalmente utilizados por los organismos internacionales. Si bien es un objetivo primordial que la mayor parte de los que ingresan a las Universidades Públicas lleguen a egresarse, creemos que el paso por la Universidad es muy valioso y debe incluirse como parte de los análisis al respecto. En los últimos años, muchas investigaciones determinan que aquellas personas que tienen un paso por la Universidad suelen tener mejores salarios que las que no. Asimismo, en los últimos años se ha verificado no solo la apertura al ingreso, sino la graduación de sectores sociales nunca antes incorporados al mundo universitario. Si bien dicho proceso aun es incipiente, se verifica un proceso de inclusión social el cual se verá fortalecido con la incorporación de nuevas camadas de jóvenes en los próximos años.

El punto de partida de cada uno de los alumnos no es el mismo, sobre todo en términos económicos, lo cual hace que no todos tengan las mismas probabilidades de graduación a la hora de afrontar una carrera universitaria. Basta con adentrarse un poco en el tema para saber que los estudiantes provenientes de los quintiles de mayores ingresos tienen más chances de terminar la carrera que los de menores ingresos. Es imprescindible identificar estas especificidades y que formen parte de la agenda del debate para el fortalecimiento de la educación superior como derecho humano universal.

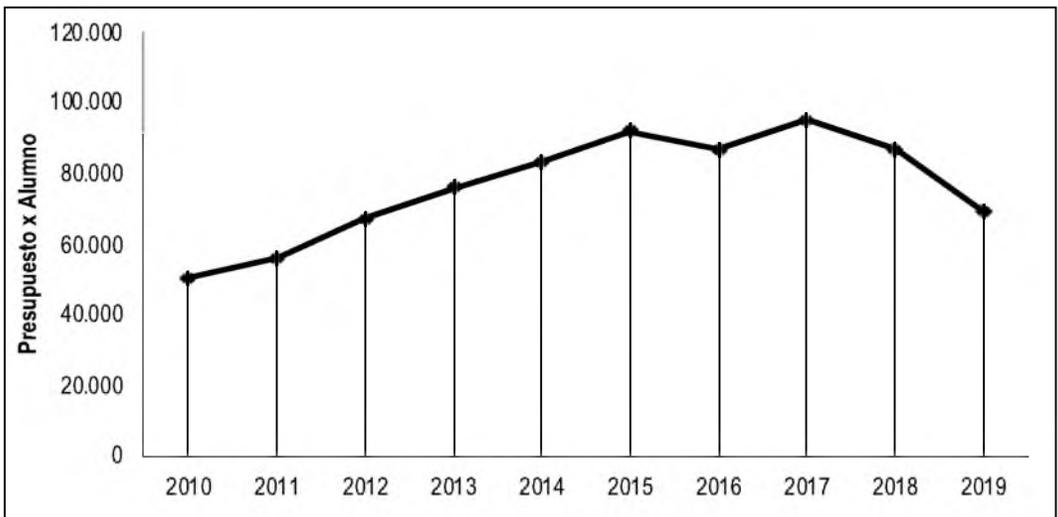
Alumnos y Presupuesto

Para el periodo 2010-2019 podemos observar que la cantidad de alumnos universitarios¹⁰ creció en un 29%, aumentando en términos nominales en más de 400mil estudiantes (gráfico N°4). La masa de alumnos viene en constante crecimiento hace varias décadas, sobre todo desde la vuelta a la democracia en la década del 80. En los últimos años, la pendiente se acrecentó aún más, dejando en claro que la apertura de nuevas Universidades es vista como un soporte institucional para el desarrollo económico y social, en tanto derecho social para la movilidad y el cambio social.

¹⁰ Datos de la Secretaría de Presupuesto Universitario (SPU), CIEE y de los Anuarios Estadísticos.

Gráfico N° 4. Alumnos en Universidades Nacionales Públicas en Argentina, período 2010-2019.

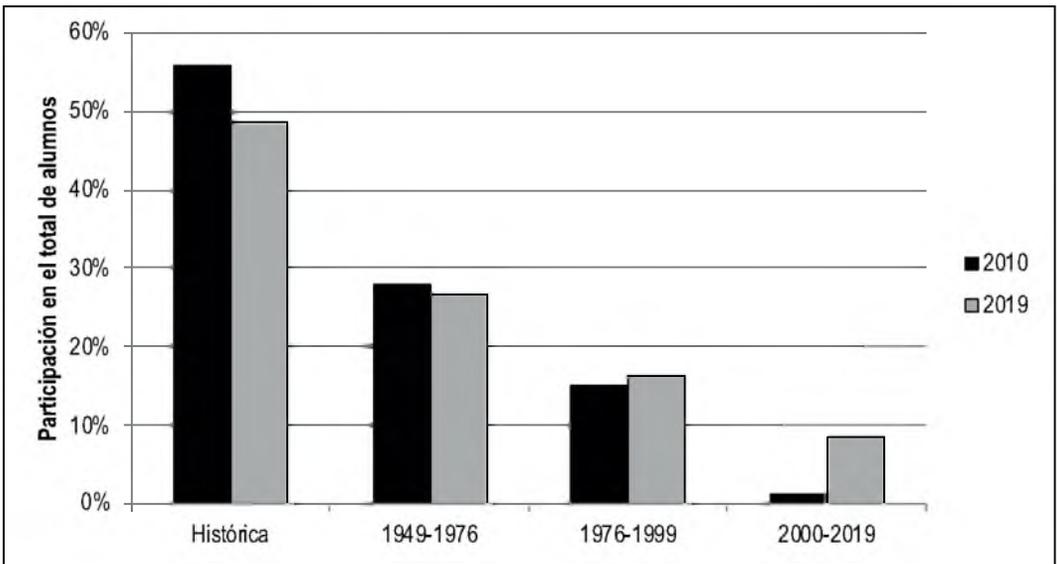
Si vinculamos estos datos con lo analizado en el apartado anterior, notamos que el Presupuesto Universitario no solo decayó en los últimos años en términos reales y en dólares, sino que además el presupuesto por alumno también decrece. Esto lo observamos en el Gráfico N°5, donde se nota claramente como en el año 2018 y 2019 este indicador comienza a empobrecerse. Vale la pena destacar que dicha relación analiza el presupuesto por alumno en pesos constantes y que la relación es similar en dólares.

Gráfico N° 5. Presupuesto por Alumno universitario, período 2010-2019.

Por otro lado, hemos analizado la participación de los alumnos según las fechas de creación de las Universidades Nacionales: Históricas (antes de 1949), 1949-1976, 1976-1999 y 2000-2019.

Como se observa en el Gráfico N°6, en el año 2010 la participación de los alumnos de las recientes Universidades en el total de alumnos universitarios era poco más del 1%, mientras que para el año 2019 ya significaban el 8% del total de estudiantes. El caso inverso, en cuanto a participación, sufren las Universidades Históricas, con una disminución del 8%.

Gráfico N° 6. Participación en el total de alumnos por caracterización de las Universidades Nacionales Argentinas. Años 2010 y 2019.



Si bien la cantidad de alumnos aumentó en todo el periodo, la irrupción de las recientes Universidades fue muy importante para que esto tenga una magnitud superior. Vemos que este incremento en el total de alumnos universitarios se debe principalmente a la ampliación en la oferta universitaria en territorios donde existía una demanda insatisfecha.

Un ejemplo de ello es el Conurbano Bonaerense, una zona en la cual la mayoría de estudiantes universitarios provenientes de aquí debía viajar varias horas para poder acceder a la educación superior. Recordemos que el Conurbano es uno de los territorios más vulnerables en términos socioeconómicos, por lo cual la gran mayoría de los estudiantes tienen la necesidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo para poder continuar sus carreras.

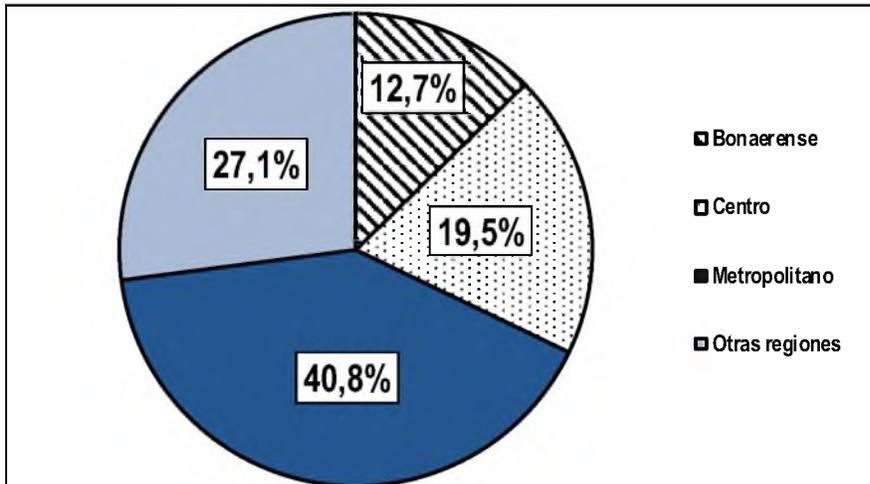
En cuanto a la distribución de los alumnos por región¹¹ para el año 2019, podemos notar (mirando el Gráfico N°7)

¹¹ Para realizar la regionalización, utilizamos las regiones establecidas por el CPRES. A algunas universidades que tienen varias sedes, como por ejemplo la UTN, se las encasilla en la región donde se encuentra su unidad principal.

- Metropolitano: Buenos Aires, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Tecnológica, Lanús, Tres de Febrero, Arte, Avellaneda, Oeste, Moreno, Arturo Jauretche, José Clemente Paz, Hurlingham, Guillermo Brown, Scalabrini Ortiz y Defensa Nacional
- Centro: Córdoba, Entre Ríos, Litoral, Río Cuarto, Posadas, Villa María y Patagones
- Bonaerense: Centro de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Lujan, Mar del Plata, Sur, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, San Antonio de Areco y Pedagógica Nacional.
- Nuevo Cuyo: Cuyo, La Rioja, San Juan, San Luis, Chilecito, Villa Mercedes y Comechingones.

que la gran mayoría de los estudiantes universitarios se concentran en la zona Metropolitana del país (40,8%), seguido por el Centro (19,5%) y la región Bonaerense (12,7%). Prácticamente, alrededor del 73% de la población estudiantil universitaria se concentra en 4 provincias: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

Gráfico N° 7. Distribución de los estudiantes universitarios en Universidades Públicas Nacionales por regionalización del CPRES. Año 2019.



La Universidad Nacional de Moreno

La Universidad Nacional de Moreno (UNM) nació en el marco de las Universidades del Bicentenario, junto a otras cuatro Universidades, en el año 2010. Tuvo su primer ciclo lectivo al año siguiente, con una oferta académica de 6 carreras.

Nuestra Universidad se desarrolla en el municipio de Moreno, el cual forma parte del tercer cordón del Conurbano Bonaerense. El territorio se caracteriza por una clara heterogeneidad tanto en términos económicos como educativos, haciendo que el transcurso de la vida universitaria de la gran mayoría de los alumnos sea más difícil que el promedio. Vale la pena destacar que más del 90% de los alumnos son primera generación de estudiantes universitarios en su familia.

La misión de la UNM no es sólo formar profesionales, sino acompañar en todo el proceso a cada uno de los estudiantes que componen la Universidad. Eso supone pensar la Universidad donde está inserta, con la heterogeneidad que caracteriza al conurbano y particularmente a Moreno en cuanto a ingresos y tasa de escolarización.

A su vez, tal como plantea S. Carli (2012), se debe destacar la importancia que adquiere en los estudiantes universitarios la experiencia intersubjetiva, formativa y biográfica que supone el transitar estas instituciones.

- Noroeste: Calamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.
- Sur: Comahue, La Pampa, La Patagonia San Juan Bosco, La Patagonia Austral, Río Negro y Tierra del Fuego.
- Noreste: Formosa, Misiones, Nordeste, Chaco Austral y Alto Uruguay.

Particularmente para las Universidades del Bicentenario, estas experiencias de inclusión social que supone la masificación de la educación superior, en espacios geográficos habitados por sectores sociales menos favorecidos en su acceso a bienes materiales y simbólicos, adquieren mayor relevancia. Traerlas y hacerlas visibles en el medio académico universitario, supone también repensar qué Universidad se desea construir.

Para ello, es indispensable pensar de forma integral políticas públicas de financiamiento de la educación superior en tanto derecho humano universal. Contar con un Presupuesto con mayor participación en el PBI y en constante crecimiento, complementado con una infraestructura adecuada y con alumnos que tengan los medios para cursar su carrera, son condiciones de base para garantizar el crecimiento y consolidación de la educación superior en nuestro país.