

por **MARTÍN MANGAS**. *Especialista en temas presupuestarios y fiscales. Profesor en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Entre 2006 y 2012 fue secretario de Administración en la Universidad Nacional de General Sarmiento y, entre 2010 y 2015, asesor de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Ocupó diversos cargos en la función pública en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005-2006) y en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1999-2005). Integra el Foro Universitario de Estudios Fiscales y el colectivo Economía Política para Argentina (EPPA)*

por **HORACIO ROVELLI**. *Economista (UBA). Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Actualmente se desempeña como secretario de Hacienda y Administración de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Entre 2009 y 2011 fue director nacional de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación. Ocupó diversos cargos en la función pública en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2007) y en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (1986-2000 / 2012-2014). Miembro del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y del colectivo Economía Política para Argentina (EPPA)*





# EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES: EVOLUCIÓN, IMPACTO DISTRIBUTIVO Y AMPLIACIÓN DEMOCRÁTICA

EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO CRECIÓ DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA, TANTO EN TAMAÑO COMO EN RECURSOS. EN CUANTO A SU IMPACTO EN LA POBLACIÓN, LOS DATOS DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS CONFIRMAN UN CRECIMIENTO NOTABLE Y SOSTENIDO DE LA PARTICIPACIÓN DE ALUMNOS DE MENOS RECURSOS. HOY, LAS POLÍTICAS EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS IMPLICAN UN PROFUNDO RETROCESO.

**E**n nuestro país, el sistema universitario público se financia principalmente con recursos que provienen de rentas generales del presupuesto sancionado anualmente por el Parlamento. Por esa razón, resulta interesante conocer las formas de financiamiento, analizar la evolución de los recursos públicos volcados a la educación superior y evaluar el impacto distributivo de esas erogaciones. Como estamos muy cerca de que se cumpla un siglo de la reforma de 1918 y a casi diez años de la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior del IESALC (Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe), celebrada en junio de 2008, que definió a la educación superior como “*un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado*”, es bueno preguntarse cuánto se avanzó en la Argentina en estos aspectos.

## El financiamiento de las universidades nacionales

La principal fuente de financiamiento de las casas de altos estudios proviene del Tesoro Nacional. Esa es la asignación que realiza el Estado a partir de la sanción del presupuesto realizada por el Congreso de la Nación. Otro mecanismo de financiamiento lo constituyen los recursos propios que provienen de la venta de bienes y servicios que realizan las universidades. También cuentan, en general, con recursos otorgados por el sector público (a través de diferentes programas públicos y en distintos ministerios) para ser afectados a un fin específico (obras de infraestructura, programas, convenios, entre otros) y, por último, lo que se conoce como “economía o ahorro” de ejercicios anteriores, que es una facultad concedida a la universidades para que aquellos créditos presupuestarios no comprometidos al cierre del año puedan ser utilizados en los años siguientes sin ser devueltos al Tesoro. Existen otras fuentes, como las transferencias externas o el crédito, que representan un aporte exiguo.

Según el Anuario de Estadísticas Universitarias confeccionado por la Secretaría de Políticas Universitarias, en el año 2013 (último dato disponible agregado para el conjunto del sistema con ese nivel de detalle), del total de recursos de las universidades nacionales, la fuente del Tesoro Nacional representó el 85,7%, los recursos propios el 7,6%, los remanentes (ahorros) el 4,9% y todo el resto de las fuentes, tan sólo, el 1,8 por ciento.

En relación con los gastos, la función de producción de los servicios de educación universitaria presenta una alta intensidad en el uso del factor trabajo. Los salarios son un componente rígido (que no puede modificarse al menos en forma considerable sin resentir su función y servicio), y abarcan a 145.896 docentes y 46.469 no docentes. Según la información de la Cuenta de Inversión elaborada por la Contaduría General de la Nación, en el año 2016, las remuneraciones del conjunto del sistema universitario

*En un año de gobierno de Cambiemos, en materia de recursos al sistema universitario, siempre en proporción al PBI, retrocedimos una década.*



nacional representaron el 79% del gasto total. El 91,4% de los salarios se financió con la fuente del Tesoro Nacional. Sin embargo, las proporciones de este gasto son muy diferentes en las universidades. Por ejemplo, en Catamarca, Comahue, La Rioja, Mar del Plata, Patagonia San Juan Bosco y Rosario excede el 91%, mientras que en las más nuevas (Avellaneda, Hurlingham, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortiz) esa relación es menor al 60 por ciento.

En promedio, el 21% restante del gasto se destina a bienes de consumo (alimentos, papelería, combustible y elementos de limpieza), servicios no personales (incluye los servicios de agua, luz, gas y comunicaciones que en 2016 se ha incrementado en un 200% y ha puesto en serio riesgo de funcionamiento a un conjunto de universidades), bienes de uso (mobiliario y construcciones) y transferencias (becas).

La asignación del presupuesto se produce de una manera concertada entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que es el organismo que nuclea al conjunto del sistema universitario público, el Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) y el Parlamento nacional.

Existe una asignación histórica (o de repetición) con transferencia global por universidad sin afectación específica, discriminada por finalidad y función (educación y cultura, salud y ciencia y técnica), que constituye una especie de piso presupuestario adoptando la forma de “derecho adquirido” y donde ninguna universidad recibe menos fondos que el año anterior.

Por otro lado, el CIN, hace más de una década, desarrolló un modelo de distribución objetiva basado en indicadores que incluye: a) alumnos por carrera (nuevos inscriptos y reinscriptos, clasificados por cantidad de materias aprobadas al año anterior); b) tasa de reinscripción en el primer año; c) localización y duración de las carreras; d) distribución de la planta docente

por dedicación; e) docentes incentivados, clasificados por área del conocimiento, y f) metros cuadrados edificados y de espacio verde. Todo ello permite alcanzar lo que se conoce como “presupuesto normativo”, que serían los fondos que idealmente requiere una universidad para financiar en condiciones estándares de calidad y eficiencia sus actividades académicas, científicas y administrativas actuales.

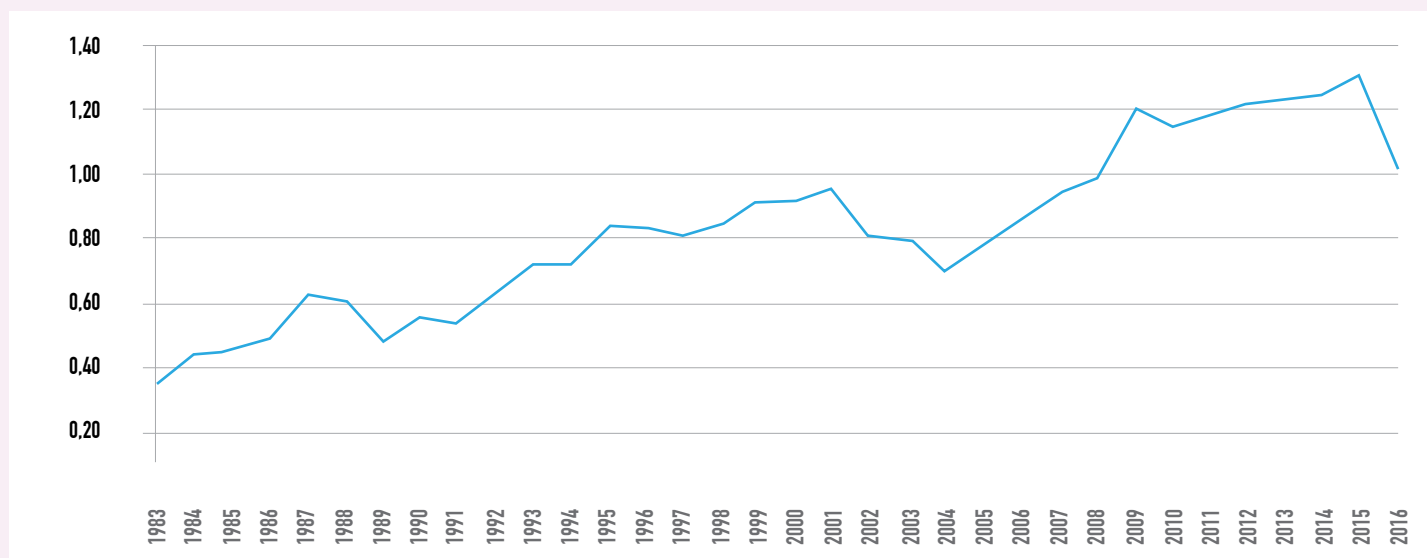
El presupuesto normativo surgió como una iniciativa del CIN a partir de reconocer las importantes desigualdades en las condiciones del financiamiento histórico de las universidades nacionales. Este modelo presupuestario se utiliza desde el año 2008 solo para asignar los incrementos presupuestarios y reducir la brecha entre universidades. Igualmente, la distancia sigue siendo considerable entre el presupuesto de ley y el “normativo”: del orden del 20% promedio en todo el sistema universitario público.

De alguna manera el presupuesto, como plan anual de un gobierno, al fijar las partidas de gastos demuestra la importancia y el peso que tiene cada sector para el Estado. En el presupuesto para el año 2018, para el conjunto de las 56 universidades nacionales se prevé para desarrollar las funciones de educación, salud y ciencia y técnica la suma de \$ 93.990 millones, a los que se adicionan otros \$ 1.326 millones para un conjunto de programas (incentivo docente, universidades de reciente creación, fortalecimiento de recursos humanos, otros gastos para ciencia y técnica, entre otros). Estos recursos, que totalizan \$ 95.317 millones, representan el 3,28% del gasto total previsto para la Administración Nacional.

Si bien esta proporción se ha mantenido más o menos estable, en torno al 3%-4% en las últimas dos décadas, la forma más evidente de cuánto invierte el Estado en la educación superior es compararlo en relación con el PBI. Ese derrotero desde la recuperación democrática ha sido el siguiente:



Gráfico N° 1. Gasto en educación superior como porcentaje del PBI. Años 1983 a 2016



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

La tendencia al incremento de la participación del gasto en educación superior fue constante durante toda la serie. Tres momentos históricos fueron donde hubo mayor impulso: a) los años iniciales del retorno democrático, entre 1983 y 1988, el gasto en educación superior paso del 0,36% del PBI a 0,61% del producto; b) otro momento de auge, incluso por la expansión que vivió el sistema con la creación de una oleada de casi una decena de universidades nacionales, lo constituyó el menemismo, donde a fines del siglo XX se alcanzó el guarismo del 0,92% del PBI, y c) sin duda alguna, fue el kirchnerismo el que produjo un salto verdaderamente significativo con la creación de dieciocho casas de altos estudios y se llegó al pico del 1,32% del PBI en 2015.

Sin embargo, encontramos tres etapas donde se produjo una retracción: a) con la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990 la contracción fue del 15,5% respecto de los años anteriores; b) en los años posteriores al derrumbe de la Convertibilidad (2002-2006) la proporción del gasto en educación superior sobre el PBI merizó en un 14,1%, y c) en 2016, respecto de 2015, la participación se redujo en un 23% y se ubica en torno al 1% del PBI, un guarismo similar al del año 2008. En un año de gobierno de Cambiemos, en materia de recursos al sistema universitario, siempre en proporción al PBI, retrocedimos una década.

Este último retroceso, incluso más profundo que los dos anteriores, está enmarcado en el giro copernicano de orientación de política económica del gobierno de Mauricio Macri que se expresa en: a) una caída de la actividad económica; b) una fenomenal devaluación de su moneda (del orden del 85%); c) una caída de la progresividad tributaria, que se redujo en 7 puntos porcentuales respecto de 2015, por la eliminación de las retenciones –minería, trigo, girasol, maíz y carne– y la disminución de las de la soja, la reducción de Bienes Personales y las modificaciones regresivas en el impuesto a las Ganancias; d) un aumento descomunal de las tarifas de los servicios públicos (con impacto en los sectores de menores ingresos y en el propio Estado –que es el principal consumidor de energía–), y e) la vuelta a una política de endeudamiento externo insustentable que se manifiesta claramente en el año 2018, por la cual de cada cien pesos que gaste el Estado, catorce serán para afrontar los servicios de la deuda.

La deuda externa vuelve, como ocurrió durante el último cuarto del siglo XX, a ser el condicionante de la política fiscal. Esa asfíxia que durante los tres gobiernos kirchneristas casi había logrado desaparecer del escenario económico, desde fines de 2015 ha reaparecido con una fuerza inusitada. Es evidente que la misma condiciona los otros gastos del Estado.



## El impacto distributivo

No quedan dudas de que en tamaño (se duplicaron las instituciones universitarias, y se enseña a 1.468.072 estudiantes en carreras de pregrado y grado y a 144.152 estudiantes de posgrado) y recursos el sistema universitario público creció sostenidamente en las últimas décadas, pero más importante que eso, nos parece, es conocer el impacto distributivo en la población del gasto en educación superior.

Algunos economistas consideran el gasto en educación superior como “pro-rico”, porque se distribuye de modo creciente a mayor nivel de ingresos y porque es el que menor fuerza redistributiva tiene dentro del Gasto Público Social.

Entonces, para analizar el impacto y si hubo un cambio de tendencia, vale la pena considerar tres momentos:

- a) Con datos de 1992 y publicado por FIEL en 1999, un trabajo de Leonardo Gasparini llamado “La distribución del ingreso en Argentina”, demuestra que el quintil más pobre participaba en un 8,5% del gasto en educación superior, y el más rico en un 38,4%.
- b) Con datos de 2010, Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, en el documento del CEFIDAR “Impacto del Presupuesto sobre la Equidad”, mostraron que el primer quintil participó en el 13% y el quinto en el 25,1%.
- c) Con datos del año 2014, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, en el libro *Notas de economía plebeya*,

observaron que el primer quintil participó en el 15,1% y el quinto en un 21,1%.

El cambio en la participación del quintil más pobre es notorio, con un crecimiento de más del 70%. Por ende, el efecto distributivo es evidente: se pasa de una relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre de 4,5 a 1 a una que es de 1,4 a 1.

Otra forma de visualizar el cambio, y reafirmar la explicación anterior, proviene de un estudio del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPECS) llamado “El proceso de inclusión social en la educación en la Argentina del Bicentenario”, publicado en 2015. Allí se da cuenta, con datos intercensales, del avance en las personas de 20 años o más con estudios universitarios en los partidos del Gran Buenos Aires. En 2001, en los 24 partidos del GBA el 6,3% de la población tenía estudios universitarios. En 2010 el guarismo alcanzó al 11,9%. El incremento fue superior el 88% en una década. Incluso en algunos de los distritos del segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense (Florencio Varela, José C. Paz, Lanús, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tres de Febrero), la variación superó el 100 por ciento. En términos distributivos, la educación superior no ha dejado de ser “pro-rica”, pero el ostensible cambio de tendencia se explica en parte por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior. Tenemos que profundizar esa orientación y revertir el sesgo que todavía existe.

## Democratizar hacia adentro

Algo pocas veces abordado es la forma en que las universidades públicas debaten *hacia adentro* su presupuesto. En todas ellas se discute, aprueba y distribuye en los órganos colegiados de gobierno, con la lógica de la democracia representativa, los recursos para las unidades académicas y de apoyo y gestión.

Unas pocas casas de altos estudios han decidido avanzar con una herramienta novedosa, que tuvo su aparición en la escena urbana latinoamericana a fines de 1989 en Porto Alegre, Brasil. Nos referimos al Presupuesto Participativo (PP). Una forma novedosa de gestión participativa, con eje en un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática.

Si bien su uso es eminentemente territorial, y en la Argentina se despliega en aproximadamente 60 gobiernos locales, el uso del PP traspasó la frontera jurisdiccional para alcanzar a las universidades públicas, donde en general se investiga y estudia sobre el PP, se asesora a otras dependencias gubernamentales y se colabora en implementarlo. Sin embargo, un conjunto de estas instituciones ha decidido dar un paso más y ponerlo en marcha en su propio ámbito: la Universidad Nacional del Litoral lo hizo a partir de 2010, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario lo puso en marcha en 2011, la Universidad Nacional de General Sarmiento arrancó en 2013, y por último, la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, desde 2014.

Con ello buscan involucrar a los actores de la comunidad educativa para favorecer la democratización del proceso de toma de decisiones e intervenir en la discusión y distribución de una parte del presupuesto universitario.

En definitiva, el PP es un modelo de gestión pública diferente, cuya potencialidad está dada en combinar los mecanismos de la democracia participativa con la asignación de los recursos públicos, lo que en definitiva se convierte en una política que promueve la ampliación de derechos e impacta en mejorar las prácticas democráticas. Solo por esas razones sería conveniente que se extienda al resto del sistema.

## Conclusiones

Los avances en materia presupuestaria y distributiva son una muestra elocuente de las políticas públicas desplegadas durante los tres gobiernos kirchneristas en favor de ampliar el derecho a la educación superior.

Desde la asunción del presidente Mauricio Macri se observa una tendencia regresiva y la vuelta a una visión neoliberal, que han puesto rápidamente a la comunidad universitaria en alerta por: la decisión (a los dos meses de asumir) de anular convenios y acuerdos de trabajo y cooperación entre las oficinas gubernamentales y las universidades; el recorte en términos reales del salario docente y no docente; la reducción o eliminación de programas; la manera absolutamente discrecional y arbitraria de asignar \$ 1.028 millones en el año 2016 como refuerzo presupuestario solo para 22 universidades nacionales dejando afuera al resto; la intromisión de las fuerzas policiales y el avasallamiento a la autonomía universitaria en algunas universidades, y el recorte al presupuesto del CONICET y el congelamiento en las nuevas incorporaciones a la carrera científica.

Estas decisiones, sumadas a la campaña mediática y judicial de desprestigio, en la cual el fiscal Guillermo Marijuan imputó a las autoridades de 52 universidades nacionales por una supuesta malversación de fondos, son todos hechos que mantienen en estado de movilización a la comunidad universitaria.

Con un gobierno que promueve el desfinanciamiento del sistema universitario público y pretende reducir las funciones del Estado (salvo aquella que sea para pagar los intereses de la deuda externa), nos alejaremos cada vez más de esa premisa de que la educación superior sea un "derecho humano universal", el acceso a los estudios universitarios volverá a ser, como hasta no hace tanto tiempo, un privilegio para pocos y la población de menores ingresos estará cada vez más lejos de concretar sus sueños de movilidad social. Si todo eso ocurre, dejaremos de aspirar a convertirnos en una sociedad más justa e igualitaria. Que esas cosas no suceden dependerá de la resistencia y la lucha del conjunto de la comunidad universitaria.

*La asignación del presupuesto se produce de una manera concertada entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que es el organismo que nuclea al conjunto del sistema universitario público, el Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación) y el Parlamento nacional.*

