

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DESTINADO A UNIVERSIDADES NACIONALES: PERÍODO 2010-2020

Las universidades públicas nacionales son la base fundamental de la educación universitaria en Argentina. Es por esta razón que resulta de interés conocer los recursos con los que cuentan las mismas. A lo largo del período 2010-2020, el presupuesto ejecutado, destinado a las universidades nacionales, presentó un crecimiento en términos monetarios de +1.579%, pero, al desestimar el impacto inflacionario, se observó una caída del 0,2%. Al analizar los últimos 5 años, la distribución de la ejecución presupuestaria fue captada por las primeras 5 universidades, encabezadas en todos los casos por la Universidad de Buenos Aires (UBA) la cual captó el 18% del total en 2020. Por otro lado, la Universidad Nacional del Sur (UNS) se encontró en la decimotercera posición dentro del ranking de las Universidades Nacionales del país con el 2% de la ejecución presupuestaria en 2020.

El presupuesto de las Universidades Nacionales en Argentina

En la Argentina existen 61 universidades nacionales (UU.NN.) a lo largo y ancho del país. Representan el 46% de las instituciones universitarias de la Argentina, incluyendo a las universidades privadas. Analizando la ubicación geográfica (según la ubicación de la sede rectoral), la mayor parte (31%) de las Universidades Nacionales se encuentran en la provincia de Buenos Aires y en segundo lugar en Córdoba (5%), exhibiendo la concentración que existe en la distribución de la cantidad de las UU.NN. en el país. Es responsabilidad del gobierno nacional destinar fondos para el sostén y funcionamiento de dichas instituciones a través del presupuesto nacional, el cual se renueva todos los años. Se entiende que un "presupuesto es un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan los últimos para un período futuro determinado, que generalmente es un año"¹. La relevancia del presupuesto proviene de la posibilidad que les brinda a los ciudadanos de conocer el destino de los fondos públicos. En el caso de lo destinado a la educación universitaria, permite cuantificar el esfuerzo que hace el Estado para financiar el nivel superior de estudios y, además, el presupuesto es una herramienta que permite vislumbrar las decisiones que se podrán tomar en el mediano y largo plazo.

Como se mencionó, los recursos destinados a las Universidades Nacionales en Argentina provienen del presupuesto nacional², el cual es aprobado por el Congreso Nacional anualmente por medio de la Ley de Presupuesto. El presupuesto total destinado a las Universidades Nacionales está compuesto por un crédito global (especificado por institución y por finalidad y función) y por montos asignados en forma de programas para cada universidad, en caso de corresponder.

Una vez recibidos los fondos, las Universidades Nacionales clasifican los recursos (ingresos) según la fuente de financiamiento en:

- Tesoro Nacional.
- Recursos propios.
- Recursos remanentes de ejercicios anteriores.
- Recursos con afectación específica.

En el caso de los gastos, se dividen en:

- Gastos en personal.
- Bienes de consumo.
- Servicios no personales.
- Bienes de uso.
- Transferencias.
- Activos financieros.
- Servicios de deuda y disminución de pasivos.
- Otros gastos.

¹ Villegas Héctor B., "Manual de Finanzas Publicas". Ediciones Depalma. Año 2000

² A diferencia de lo que sucede con otros niveles de educación donde los recursos los otorgan los gobiernos provinciales.

Asimismo, existe una apertura programática, es decir, cómo se distribuyen los montos de acuerdo a los programas que llevan adelante las universidades nacionales. Por último, según las funciones que se le otorgan a los montos, las universidades utilizan la clasificación siguiente:

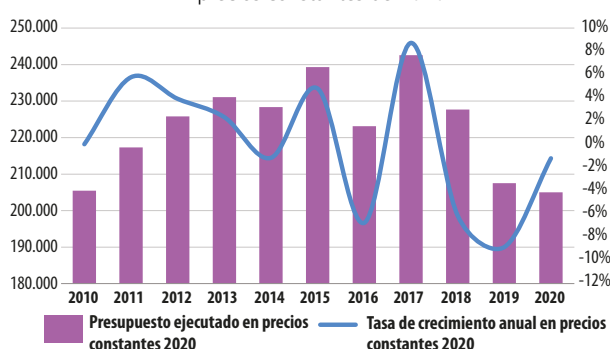
- Salud.
- Educación y cultura.
- Ciencia y técnica.

Presupuesto ejecutado y su medición (2010-2020)

Al realizar un análisis de los últimos 10 años, la ejecución presupuestaria³ de los fondos destinados a las instituciones de educación superior nacionales exhibió un crecimiento del 1.579% entre el año 2010 y el 2020 en términos monetarios, mientras que a precios constantes (valores de 2020) ocurrió una caída del 0,2%. En otras palabras, al desestimar el impacto inflacionario, la ejecución presupuestaria de las UU.NN. durante la última década se mantuvo prácticamente constante en términos reales.

Gráfico N° 1. Presupuesto ejecutado y tasa de crecimiento anual (2010-2020)

A precios constantes de 2020



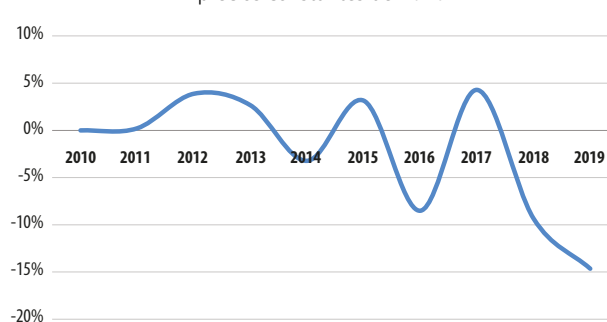
Fuente: elaboración propia en base al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (eSidif).

Como puede observarse en el Gráfico N°1, la tasa de crecimiento de los fondos presupuestarios ejecutados fue fluctuante a través de los años estudiados: en términos constantes, el año 2017 fue aquel con el mayor presupuesto ejecutado (con un crecimiento del 9% i.a.) y, a partir de ese momento, comenzó un descenso en los montos hasta alcanzar su mínimo en 2020 con \$ 205 mil millones (-1% respecto a 2019). En otras palabras, los últimos tres años disminuyeron los fondos a valores constantes destinados a las UU.NN., dificultando la posibilidad de llevar a cabo mejoras cuantitativas y cualitativas en la educación universitaria pública.

Si se realiza una caracterización entre gastos corrientes y gastos de capital⁴, a lo largo de todos los años analizados, se observa una preponderancia de los gastos corrientes con un promedio del 98% del total. Dentro de estos últimos, se encuentran, primordialmente, el pago de salarios y los desembolsos destinados a las operaciones habituales de las universidades. De esta manera, la proporción que fue utilizada para la inversión en activos reales y el mantenimiento de lo existente fue baja en el decenio examinado, siendo un aspecto perjudicial para lograr una educación universitaria pública de calidad en el país, al no poder desarrollarse con el material y los inmuebles adecuados.

Gráfico N° 2. Tasa de crecimiento anual del gasto por alumno en términos constantes (2010-2019)

A precios constantes de 2020

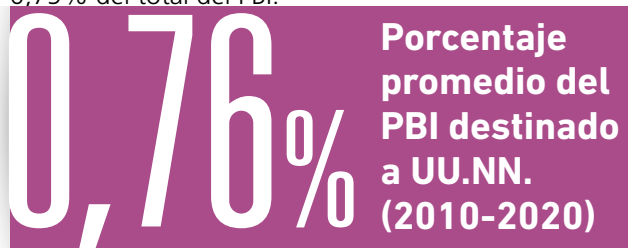


Fuente: elaboración propia en base al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (eSidif) y Ministerio de Educación de la Nación.

³ Para realizar el análisis se considera la categoría Devengado dentro de la información presupuestaria.

⁴ Los gastos corrientes son aquellos destinados para el mantenimiento u operación de los servicios que presta la Universidad. Incluye las remuneraciones a través del gasto en sueldos y salarios, bienes y servicios de consumo destinados a mantener las operaciones de la Universidad y las transferencias corrientes, es decir, las erogaciones que no impliquen como contraprestación de bienes y servicios (cargas sociales, becas, transferencias a otros organismos). No incluye los gastos que tengan como fin la adquisición de activos de capital. Por otra parte, los gastos de capital son los destinados a la inversión de activos reales. Las erogaciones en este rubro abarcan: compra de inmuebles, maquinaria, activos intangibles, etc., y pagos sin contraprestación, como las transferencias de capital. Básicamente comprende el total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital (por ejemplo, construcciones edilicias) y conservación de los ya existentes (por ejemplo, mantenimiento) y a la adquisición de bienes muebles e inmuebles (por ejemplo, compra de rodados, equipos de laboratorio, etc.).

Por otro lado, resulta de interés conocer qué porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) es destinado a las UU.NN. puesto que el mismo expresa el esfuerzo que realiza la sociedad para el sostén de la educación superior. A lo largo del período 2010-2020, en promedio, la participación del presupuesto ejecutado de las UU.NN. en el PBI fue del 0,76%. A partir del año 2011, el porcentaje del PBI reservado para la educación universitaria pública nacional se incrementó, comenzando desde el 0,74% en dicho año hasta alcanzar su valor máximo en 2015 con el 0,82%. A partir de ese año, la participación respecto al PBI comenzó a disminuir hasta alcanzar su punto mínimo en el año 2019, con el 0,67%. Sin embargo, logró recuperarse en 2020 con el 0,75% del total del PBI.



Otra medida para cuantificar la ejecución presupuestaria universitaria es el gasto por alumno. En promedio, en el período 2010-2019 el mismo fue de \$ 35 mil en términos monetarios y presentó un crecimiento del 838% de punta a punta. Sin embargo, como representa el Gráfico N°2, el gasto por estudiante a precios constantes cayó un 21% en el mismo período de tiempo. Es decir, cuando se desestima el impacto de la inflación, la proporción que le corresponde a cada estudiante de la ejecución ha descendido a lo largo de los años.

Distribución del presupuesto ejecutado entre las UU.NN.

Al analizar cómo se distribuye el presupuesto por universidad durante los últimos 10 años, la Universidad de Buenos Aires (UBA) ocupó en todos los casos la primera posición: su participación dentro del total fue en promedio del 17%. Este hecho se debe a que la UBA cuenta con la mayor matrícula de alumnos (+300 mil en 2020) así como con una gran infraestructura que contiene 13 facultades, 6 colegios secundarios y 5 hospitales de diferentes especialidades. La UBA brinda más de 100 carreras de grado y más de 500 de posgrado.

Los últimos 3 años, el ranking de las primeras 5 universidades donde se ejecutó la mayor proporción de fondos estuvo conformado por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y Universidad Nacional de Rosario (UNR). Al sumar los montos ejecutados, las 5 universidades mencionadas abarcaron el 43% del total durante 2020, porcentaje que representa \$ 87 mil millones.

Durante el año 2020 (Tabla N°1), la UBA utilizó el 18% de la ejecución presupuestaria total consignada a las UU.NN. y, en términos constantes, creció 1% respecto a 2019. Se puede resaltar que la UBA fue la única que presentó un crecimiento (en precios constantes) ya que las restantes sufrieron descensos en los fondos ejecutados. En el caso de la UNLP, en 2020 cayó un 3% y un 2% en la UNC. Además ambas universidades mencionadas abarcaron el 7%, respectivamente.

La Universidad Tecnológica Nacional, en cuarta posición, contuvo el 6% del total (\$13 mil millones). Esta universidad se diferencia respecto a las restantes puesto que es la única que posee 33 sedes en diferentes puntos de Argentina, contando con más de 85 mil alumnos en todo el país. De esta manera, la ejecución presupuestaria se debe repartir entre las diferentes facultades: la facultad bahiense (de acuerdo a datos de 2019) obtuvo el 3% del presupuesto total de la UTN.

Tabla N° 1. Ranking de las primeras 5 universidades según presupuesto ejecutado

Año 2020

Universidad	Monto (en millones de pesos)	Variación i.a (precios constantes de 2020)	Participación en el presupuesto ejecutado total (%)
U.N. de Buenos Aires	36.456	1%	18%
U.N. de La Plata	14.073	-3%	7%
U.N. de Córdoba	13.645	-2%	7%
Universidad Tecnológica Nacional	13.192	-1%	6%
U.N. de Rosario	9.990	-3%	5%

Fuente: elaboración propia en base al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (eSidif).

La situación de la Universidad Nacional del Sur

En el caso de la Universidad Nacional del Sur (UNS), su participación en el presupuesto total destinado a UU.NN. representó solo el 2% durante los últimos 10

años. A lo largo del período 2010-2020, la UNS presentó un crecimiento sostenido del presupuesto ejecutado (+1.506% de punta a punta) en términos monetarios. No obstante, a precios constantes (a valores de 2020), se observó una caída del 5%. En comparación al presupuesto ejecutado total, la UNS sufrió un descenso en su ejecución.

Durante el año 2020 el presupuesto devengado (ejecutado) de la UNS se ubicó en la posición N°13 dentro de la totalidad de las universidades nacionales del país, alcanzando los \$ 3,9 mil millones y creciendo un 38% en términos corrientes. Sin embargo, a precios constantes de 2020, hubo un descenso del 3% en comparación al año 2019.



Según la clasificación económica, el 99% de lo ejecutado se destinó a gastos corrientes y dentro de los mismos el 89% al pago de salarios. El 1% restante fue utilizado para afrontar gastos de capital.

Por otro lado, de acuerdo a la función, los recursos fueron consignados, en su mayoría, a educación y cultura (99%) y lo restante se distribuyó entre salud y ciencia y técnica.

Respecto a la fuente de financiamiento, los recursos que se ejecutaron provinieron, principalmente, desde el tesoro nacional (92%), remanentes de ejercicios anteriores (6%), recursos propios (2%) y finalmente transferencias internas y externas (0,2% y 0,1%, respectivamente).

Al analizar lo destinado por alumno en la UNS, en promedio, a lo largo de los años 2010-2019, se destinó en \$ 44 mil en términos monetarios (superando el promedio nacional) creciendo un 975% de punta a punta. Sin embargo, al analizar los guarismos en términos constantes, se observó una caída del 10%.

Al examinar el Plan Estratégico Universidad Nacional del Sur⁵ se menciona que, en general, el presupuesto estimado por año no es suficiente para cubrir todas las actividades habituales de la universidad y la asignación que se realiza para investigación es inadecuada en relación a los gastos en personal. Más allá de esta situación, se resalta que existe una gran porción de recursos presupuestarios para becas, subsidios y residen-

cias para estudiantes, tanto de Bahía Blanca como de la región, y que la existencia de departamentos permite una distribución del presupuesto eficiente puesto que es posible una visión interdisciplinaria para la utilización de los recursos.

Reflexiones finales

La educación universitaria es un pilar esencial para el desarrollo de un país, puesto que aumenta la igualdad de oportunidades y permite la movilidad social. De este modo, resulta relevante el financiamiento por parte del Estado ya que permite integrar a quienes poseen menos recursos y permitirles lograr ingresos superiores a los que hubiesen obtenido en el caso de no haber accedido a educación universitaria. Asimismo, el análisis de los recursos que se destinan para la misma resulta una forma de evaluar el esfuerzo que realiza la sociedad para el sostén de dicha formación. En el caso de los últimos años en Argentina, la ejecución presupuestaria mostró un crecimiento en términos monetarios pero al deflacionar los guarismos se observó una caída (-0.2%).

Otras medidas utilizadas para evaluar la performance son la ejecución presupuestaria en términos del PBI (promedio 0,76% en el período 2010-2020) y el gasto por alumno (\$ 35 mil en promedio en precios corrientes para el mismo momento). Estudiando la distribución entre universidades, en el caso de todos los años estudiados, la UBA se encontró en la primera posición en lo que refiere a la fracción de ejecución presupuestaria registrada. Esto se debe a la importancia relativa de dicha institución, tanto en cantidad de alumnos como en infraestructura. En los últimos 3 años las universidades que completaron el conteo de las primeras 5 universidades fueron las mismas, captando el 43% del total en 2020 de lo ejecutado por todas las UU.NN. La Universidad Nacional del Sur solo exhibió una participación del 2% en el período estudiado, con un mayor porcentaje de lo ejecutado destinado al pago de salarios en detrimento a la inversión en capital.

En definitiva, tanto los montos destinados a las UU.NN. como lo destinado por alumno ha caído a partir del año 2017, hecho que perjudica el desarrollo de la educación universitaria gratuita y pública, ya que impide la mejora de infraestructura, la disponibilidad de recursos educativos y la mejora de los salarios de los docentes.

⁵ Plan estratégico Universidad Nacional del Sur 2011- 2016 - 2026. - 1a ed. - Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns, 2013.