

Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias

Funding of Argentine national universities: Main indicators and trends

Ana García de Fanelli^{a,*} y Adriana Broto^b

a. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). CONICET, Argentina

b. Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen

Desde la primera década del 2000, los recursos financieros para las universidades nacionales han experimentado cambios, fruto de la volatilidad de la economía, la dinámica de los cargos docentes, el aumento del número de instituciones y las políticas públicas adoptadas por los distintos gobiernos. Este artículo expone estos cambios estudiando la evolución de algunos indicadores claves del sector entre el 2006 y el último dato disponible en cada caso. Además de examinar la dinámica de la matrícula universitaria, de los cargos docentes y del número de universidades nacionales, se estudia la evolución del presupuesto público del sector universitario nacional en relación con el PIB y en términos constantes y los cambios en los salarios reales de los docentes universitarios. Se analiza además la evolución de los recursos propios y la dinámica del gasto por alumno. El trabajo concluye planteando los retos a enfrentar por parte de la política pública en un contexto económico de restricción de recursos y dada la presencia de un mayor número de instituciones universitarias y la probable expansión de la matrícula.

Palabras clave: financiamiento universitario, universidades nacionales, gasto por alumno, salario docente.

Abstract

Since the first decade of the 2000s, the financial resources allocated to national universities have undergone changes as a result of the volatility of the economy, the dynamics of teaching positions, the increase in the number of institutions, and the public policies adopted by the different governments. This article describes these changes by studying the evolution of some key indicators of the sector from 2006 and the latest available data in each case. In addition to examining the dynamics of university enrollment, teaching positions and the number of national universities, we studied the evolution of the national university public budget in relation to the GDP and in constant terms, as well as the changes in university

* ✉ anafan@cedes.org

faculty wages in real terms. We also analyzed the evolution of the third-stream resources of funding and the dynamics of the expenditure per student. Finally the article poses the challenges faced by the public policy in an economic context of resource restrictions, the presence of a greater number of university institutions and the potential enrollment increase.

Keywords: *university funding, national universities, expenditure per student, education wages.*

1. Introducción¹

Desde mediados de la primera década del 2000, los recursos financieros disponibles en el sector universitario nacional han experimentado cambios, fruto de la volatilidad de la economía, la expansión de los cargos docentes, el aumento del número de instituciones y las decisiones de política pública a cargo de los distintos gobiernos y autoridades que estuvieron al frente de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Este artículo expone el efecto de estos cambios estudiando la evolución de algunos indicadores claves del sector y utilizando para ello la información cuantitativa provista por las leyes de presupuesto nacionales y especialmente por la información de la SPU, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y la Contaduría General de la Nación (CGN).

El período bajo estudio comprende poco más de una década, desde el año 2006 hasta el último año disponible para los distintos indicadores analizados.

Comenzamos el artículo examinando la dinámica de expansión de la matrícula universitaria, de los cargos docentes y del número de universidades nacionales. En segundo lugar, desarrollamos el tema central de este trabajo, el financiamiento universitario nacional, en el contexto de la evolución de la economía en este período. Para ello, se exponen los resultados que surgen de analizar los principales indicadores de inversión pública en las universidades nacionales, el salario docente y los recursos propios que disponen las instituciones para desarrollar sus actividades. En tercer lugar, nos preguntamos por la capacidad de los recursos públicos asignados al sector universitario nacional para elevar la calidad de la actividad de enseñanza, respondiendo a la demanda por educación superior. Para ello, comparamos el crecimiento interanual del presupuesto de cierre de las universidades nacionales y de la matrícula y examinamos la dispersión del gasto público corriente por alumno en las distintas instituciones universitarias. Concluimos reflexionando sobre los principales hallazgos que surgen del estudio de estos indicadores.

2. Dinámica de la matrícula, las instituciones y de los cargos docentes

El período comprendido entre el 2006 y el 2017 se caracterizó por una reducida expansión de la matrícula en el sector estatal, promediando una tasa anual de

¹ Se agradece a Juan Doberti los valiosos comentarios realizados a una versión preliminar de este trabajo.

crecimiento de 1,5%, a la par que creció con mayor ritmo el sector privado a una tasa anual promedio de 4,1%. Entre los extremos de este período, el sector privado eleva su participación en el total de la matrícula. En el 2006 representaba el 17,6% de la matrícula de pregrado y grado universitario, para culminar en el 2017 participando con el 21% de este total (Figura 1).

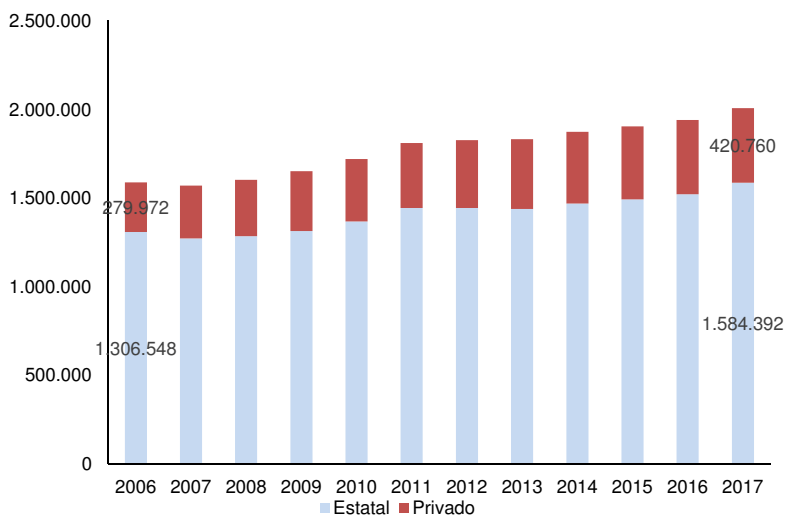


Figura 1. Evolución de la matrícula de pregrado y grado en el sector universitario estatal y privado, 2006-2017

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Universitaria-SPU.

Cabe de todos modos señalar que este aumento en la matrícula del sector universitario privado se explicó, en gran medida, por el crecimiento en la cantidad de alumnos en la Universidad Siglo XXI, que ofrece mayoritariamente cursos a distancia. Si excluimos del cálculo a esta Universidad, la tasa anual de crecimiento promedio de la matrícula del sector privado fue de 2,5% entre el 2006 y el 2017 (SPU, 2006 a 2015; SPU. DIU, 2019).

Durante este período, los cargos docentes en las universidades nacionales se expandieron por encima de la matrícula. Así, los cargos en la planta docente crecieron a un ritmo de 3,4% anual promedio. Los que más se elevaron fueron aquellos que corresponden a la categoría “otros”, en su mayoría bajo la figura de “contratos”, y las dedicaciones simples. En este último caso la tasa de crecimiento anual promedio en este período fue 3,9% (Figura 2).

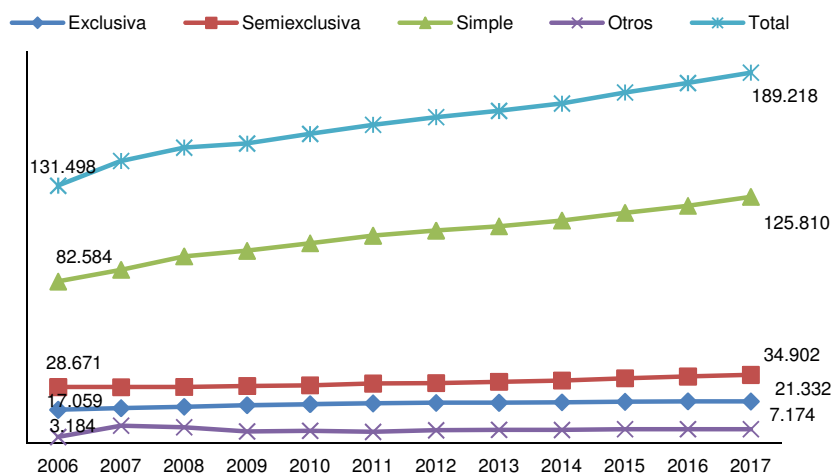


Figura 2. Evolución de los cargos docentes en las universidades nacionales según dedicación, 2006-2017

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Universitaria-SPU.

Finalmente, durante esta etapa tuvo lugar una de las mayores expansiones institucionales en el sector universitario nacional desde la asunción del gobierno democrático en 1983. En el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, entre el 2008 y el 2015, se pusieron en marcha 17 instituciones universitarias nacionales, entre las que se incluye el cambio del Instituto Nacional de las Artes a su nuevo estatus de Universidad Nacional de las Artes y la creación de la Universidad de la Defensa, sobre la base de la fusión del Instituto Superior del Ejército, el Instituto Superior Naval y el Instituto Universitario Aeronáutico (Figura 3). Entre el año 2016 y el 2019 no se han creado nuevas universidades nacionales. Al final de este período existían 57 universidades nacionales (SPU. DIU, 2018).

En suma, en el período analizado, el sector universitario nacional se caracterizó por una modesta expansión de la matrícula de pregrado y grado, resultado de los bajos niveles de graduación en el nivel medio, y por la mayor absorción de la demanda estudiantil por parte del sector privado. Al mismo tiempo, tuvo lugar un aumento importante de los cargos docentes, especialmente de aquellos con menor dedicación horaria, los docentes simples y contratados, y un pronunciado crecimiento institucional. Cabe analizar a continuación cuál ha sido la evolución del presupuesto que acompañó esta dinámica de la matrícula, los cargos docentes y la expansión institucional.

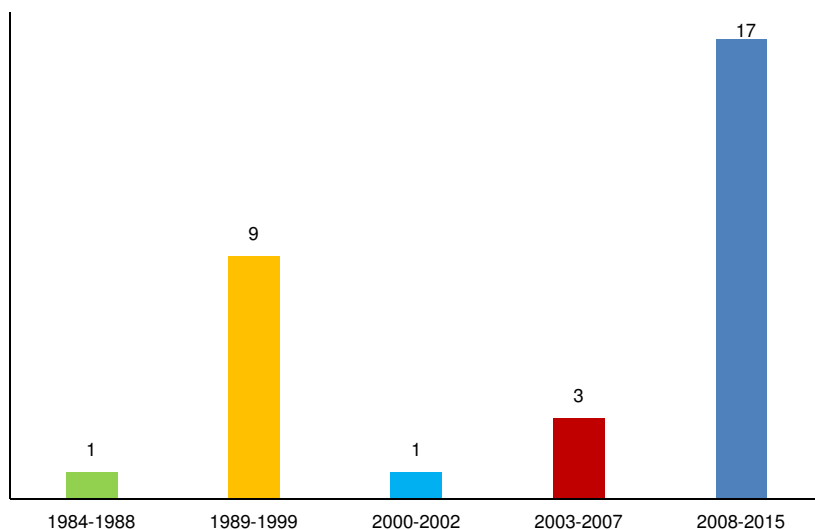


Figura 3. Cantidad de instituciones universitarias nacionales creadas bajo los distintos gobiernos democráticos desde 1984 hasta el año 2015

Fuente: elaboración propia sobre la base de la nómina de autoridades de las universidades argentinas, Dirección de Información Universitaria-SPU.

3. Evolución del financiamiento universitario

Entre los factores que más inciden en la determinación de la cantidad de recursos públicos que anualmente el Estado nacional invierte en la educación universitaria, el más relevante es la situación general de la economía. Por ello, previo a analizar su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) y la evolución de este presupuesto en términos constantes, describiremos brevemente cuál ha sido la dinámica del crecimiento del PIB entre los años 2006 y el 2018.

3.1. Dinámica de crecimiento de la economía argentina

Entre el 2006 y el 2018 la evolución del PIB muestra etapas breves de expansión y contracción. Entre las etapas expansivas se encuentra el período comprendido entre el 2006 y el 2008, cuando la Argentina, al igual que otros países de América Latina, se vio favorecida por el aumento del precio de sus materias primas (*commodities*) en el mercado internacional (CEPAL, 2016). Tras la desaceleración experimentada en el 2008 por la crisis económica internacional, la economía alcanza un crecimiento moderado hasta el 2011, para de ahí en más sucederse años de crecimiento (2013, 2015 y 2017) y de contracción (2012, 2014, 2016, 2018) (Figura 4).

Un hecho estilizado destacable del período 2012 y 2018 es que la tasa de crecimiento anual promedio ha sido de 0%, en el contexto de un crecimiento de la

población estimado del 1%. Por tanto, se observa una reducción del nivel de riqueza de la sociedad, reflejado en la caída del PIB per cápita (Fanelli, 2019).

Los indicadores de financiamiento universitario que analizaremos a continuación deben interpretarse, entonces, en el marco de este difícil y volátil contexto económico.

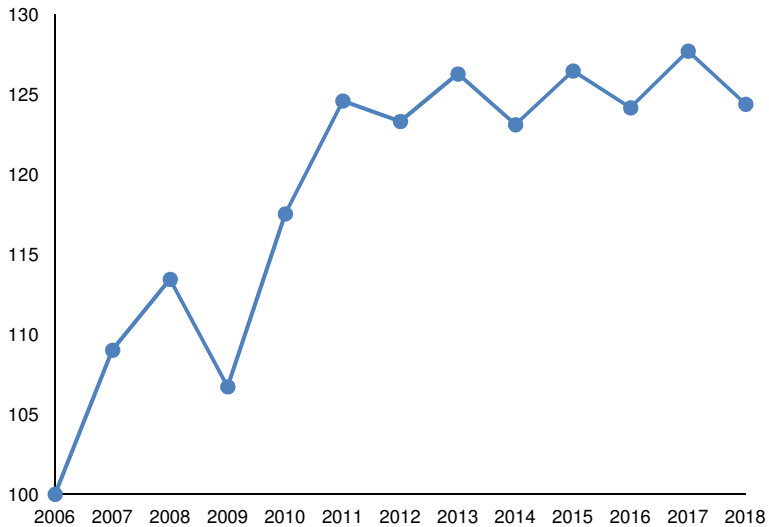


Figura 4. Evolución del PIB a precios constantes (2006=100), 2006-2018
Fuente: INDEC (2018).

3.2. Evolución del presupuesto universitario en términos del PIB y en términos reales

Entre el 2006 y el 2018 los recursos públicos asignados a las universidades nacionales registran un crecimiento acumulado del 33% en su participación en el PIB, período en el que pasó del 0,56% en 2006 al 0,75% en el año 2018², experimentando una disminución en este año respecto del 2017 (Figura 5). Cabe tener en cuenta que esta disminución ocurre en el marco además de una caída del PIB, tal como se refleja en la Figura 4.

² Cabe tener en cuenta que los porcentajes de la Figura 5 difieren de los valores publicados en los Anuarios de Estadística Universitaria de la SPU. Esta diferencia es atribuible al cambio de la base del cálculo del PIB que ahora corresponde al 2004.

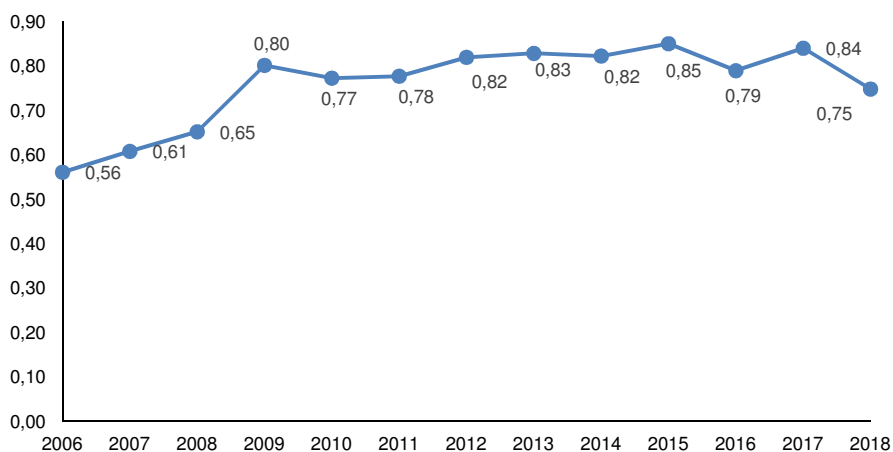


Figura 5. Evolución del Crédito de Cierre del Tesoro Nacional para las Universidad Nacionales en relación con el PIB, 2006-2018

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la SPU y la Contaduría General de la Nación y el INDEC.

Para comprender el lugar que ocupa la inversión que el Estado hace en educación universitaria, analizaremos la participación que tiene el presupuesto universitario en el presupuesto público nacional y en el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECCyT).

Como se aprecia en la Figura 6, en el año 2009 el presupuesto universitario alcanzó su mejor participación en el presupuesto público nacional, representando el 4% del total. Esta proporción disminuye después, alcanzando su valor mínimo en el 2014 y, tras algunas oscilaciones, permanece en este valor en el 2019.

Dentro del presupuesto total del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT), los fondos destinados al sector universitario nacional crecen en el tiempo, alcanzando su mayor proporción en el 2014-2015, representando entonces el 72,1% del total. Posteriormente tienden a disminuir, para aumentar levemente en el 2019, alcanzando entonces una participación de 69,8% (Figura 6). Al analizar este comportamiento, debe tenerse en cuenta además que, a partir del 2015-2016, la gestión de muchas de las políticas realizadas en otras Jurisdicciones del Estado Nacional se centraliza en el MECCyT (e.g. Conectar Igualdad, Plan Nacional Integral de Educación Digital [PLANIED], Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina [PROGRESAR³]).

³ En el año 2018 el Ministerio de Educación incorporó a Cultura y a Ciencia y Tecnología. En la confección de la Figura 6 fueron excluidos del presupuesto del MECCyT los créditos correspondientes a la Secretaría de Gobierno de Cultura y la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Cabe además tener presente que la participación relativa del presupuesto universitario estuvo vinculada al segundo componente del Ministerio, el FONID, que osciló mucho entre el 2016 y 2019 como efecto de la puja salarial en los otros niveles y en el financiamiento educativo entre la Nación y las Provincias.

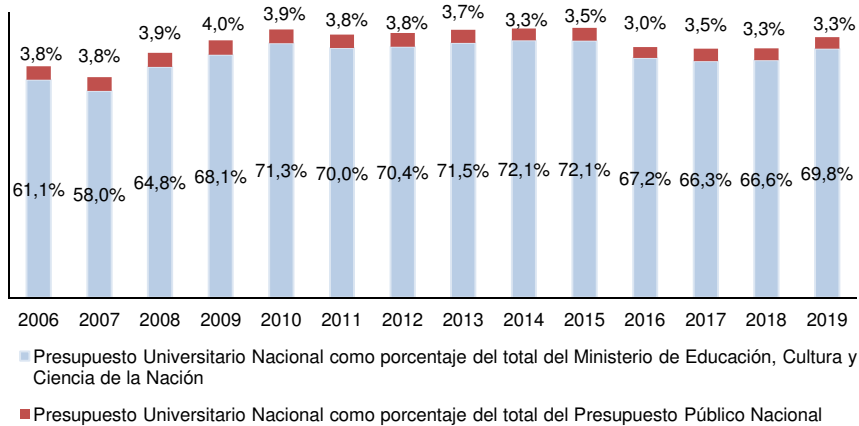


Figura 6. Participación porcentual del presupuesto destinado a las universidades nacionales en el presupuesto del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación y el presupuesto público nacional. Años 2005-2019.

Nota: para los años 2005 a 2018 se consideran los datos de ejecución devengada, publicados por la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Hacienda de la Nación e información de la SPU. El presupuesto universitario corresponde a los créditos devengados en cada ejercicio de todas las Jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Para 2019, se tomaron datos de crédito presupuestario inicial publicados en la página de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación. A los efectos del análisis, fueron excluidos del presupuesto del MECCyT los créditos correspondientes a la Secretaría de Gobierno de Cultura y la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información de la Contaduría General de la Nación y la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación y de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

A lo largo del período entre el 2006 y 2018, los recursos del Tesoro Nacional destinados a las universidades nacionales atendió el financiamiento de los salarios del personal, los gastos de funcionamiento, y los programas y asignaciones específicas, correspondientes a líneas de política para el sector, cuyas características y financiamiento han variado a lo largo de los años, según las decisiones de cada gestión gubernamental. Se destaca el peso preponderante que ocupan los fondos destinados a salarios en el total de los créditos ejecutados, que en el promedio del período representa el 86%. Le siguen en importancia los gastos de funcionamiento con 8% del total y los destinados a líneas de política universitaria en un 6% (Secretaría de Políticas Universitarias. DNPeIU, 2006-2018).

Como se observa en la Figura 7, entre el 2006 y el 2014 el presupuesto público destinado a las universidades nacionales aumentó en términos reales, en el marco de un período con baja dinámica de crecimiento de la matrícula, pero alta creación de cargos docentes. A posteriori declina, para elevarse nuevamente en el 2016, pero luego vuelve a disminuir como reflejo de la desaceleración del crecimiento económico ocurrido desde el año 2018 y la baja de los salarios reales por la elevación de la inflación. De este tema en particular nos ocuparemos en la siguiente sección.

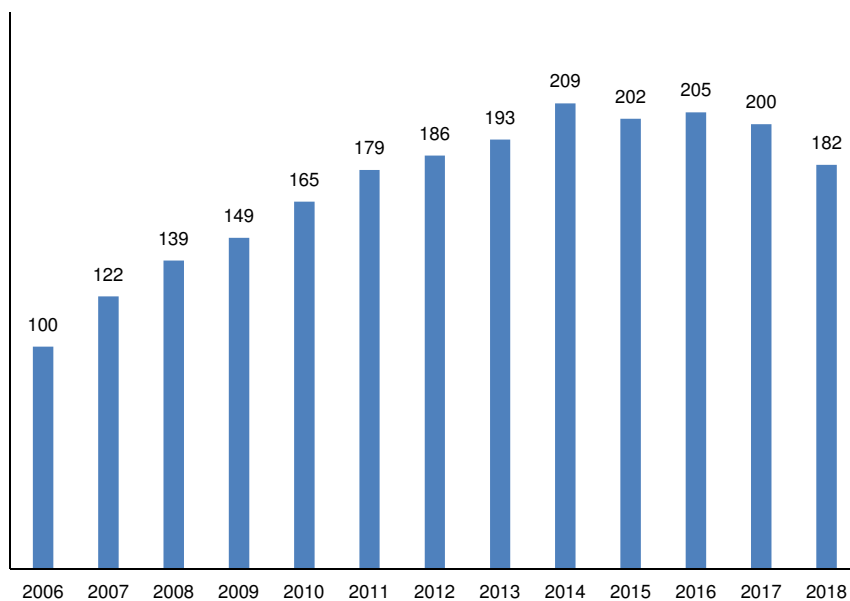


Figura 7. Evolución del presupuesto de cierre de las Universidades Nacionales en valores constantes (año 2006=100)

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la Contaduría General de la Nación y la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación y de la SPU y el IPC-INDEC (2008-2015 IPC Congreso).

3.3. Salarios de los docentes universitarios

La Ley de Presupuesto Nacional 24.447 del año 1995 dispuso en su artículo 19 que las universidades nacionales pueden fijar su régimen salarial y de administración de personal, asumiendo en las negociaciones colectivas la representación del sector empleador. Esta decisión quedó afianzada al ser incluida en la Ley 24.521 de Educación Superior del año 1995. Desde entonces, se concretaron, para el sector docente, el acuerdo paritario homologado por el Decreto 1.470 en el año 1998 y el Convenio Colectivo de Trabajo para los docentes de las instituciones universitarias nacionales homologado por el Decreto 1.246 del año 2015.

Luego de superada la crisis política, social y económica del 2001, y en el contexto de una economía en expansión, en el año 2004 se reanudan las negociaciones salariales que permitieron conseguir, en forma paulatina, tanto la recuperación del poder adquisitivo de los salarios como la recomposición del nomenclador docente. Cabe señalar que los salarios estuvieron congelados entre 1998 y mediados de 2004, momento en que se celebra el primer acuerdo salarial de alcance general para todo el personal docente.

A continuación, se muestra la evolución de los salarios⁴ reales para el período 2006-2018. Para tal fin, se seleccionaron tres categorías, que son representativas por su importancia en la estructura de cargos del sector: Profesor Adjunto con dedicación exclusiva, Jefe de Trabajos Prácticos (JTP) con dedicación semiexclusiva y Ayudante de Primera con dedicación simple. En todos los casos, se tomó en cuenta la antigüedad promedio de quince años, según los datos del Anuario Estadísticas Universitarias 2015 (SPU, 2015).

La Figura 8 muestra las variaciones experimentadas por estos salarios tomando como referencia el año 2006. La evolución de los salarios docentes de las distintas categorías y dedicaciones no ha sido la misma en los comienzos de las negociaciones salariales, en los años 2004 y 2005.

En la Figura 8 observamos que los salarios de todas las categorías seleccionadas experimentaron un aumento significativo entre el 2006 y el 2008, aunque la elevación fue mayor para los cargos con dedicación simple, los cuales crecieron un 28% frente al 18% de aumento en los cargos con dedicación exclusiva y semiexclusiva. Al respecto cabe tener presente que en el año 2008 se comienza con la recomposición del nomenclador docente de modo tal de ir corrigiendo en forma paulatina el achatamiento existente entre cargos y categorías provocado por el otorgamiento de aumentos salariales que distorsionaron las relaciones entre estos. El primer paso fue llevar las relaciones entre dedicación docente a una equivalente de 4:1 para la exclusiva (40 horas semanales), 2:1 la semiexclusiva (20 horas semanales) y 1:1 la simple (10 horas semanales). Esto implicaba incrementos salariales diferenciales de modo tal que el salario del cargo con dedicación simple equivaliera a un cuarto del cargo con dedicación exclusiva. Luego, se procedió en forma paulatina a corregir las relaciones entre las remuneraciones de las categorías docentes, según el Convenio Colectivo de Trabajo para llegar a una relación de 1 a 1,8 entre la categoría más baja (Ayudante) y la más alta (Profesor Titular) (artículo 34 del CCT). Ello permitió que desde 2008 los aumentos salariales fueran proporcionalmente más elevados para los cargos de mayor jerarquía.

Como producto de la crisis económica del 2008, los salarios de todas las categorías disminuyen en el 2009, para luego recuperarse⁵. El período de

⁴ Para el cálculo del salario bruto se tuvo en cuenta el sueldo básico y el adicional por antigüedad, no se incluyó el adicional por título u otro adicional. En 2018 se incluyó la suma Remunerativa Bonificable otorgada en octubre de 2018.

⁵ En marzo de 2007 culminó el proceso de blanqueo de los sueldos. En el acuerdo de mayo de 2007 se acordaron las pautas para la recomposición del nomenclador fijando dos parámetros: la diferencia de sueldos entre las categorías de docentes universitarios debía ser idéntica en las tres dedicaciones horarias (exclusivas, semiexclusivas y simples) y, simultáneamente, debía alcanzarse una relación directa entre la hora trabajada y el salario percibido. Estas pautas se terminaron de aplicar en enero de 2008, momento a partir del cual los docentes perciben sueldos con una relación entre dedicaciones exclusivas, semiexclusivas y simples de 4:2:1 respectivamente. A comienzos de 2008 en las tres dedicaciones horarias existía una relación de 1,52 (o sea un 52% más) entre la categoría de Profesor Titular y la de Ayudante de Primera. Esta relación pasó a 1,60 a fines de 2008. El Acta Acuerdo de marzo de 2010 continúa recomponiendo simultáneamente el nomenclador y el salario. Con respecto al nomenclador se establece un valor de 1,635 para la relación entre el cargo de Profesor Titular y el de Ayudante de Primera, valor que se alcanzará con el sueldo de octubre de 2010. Esto explica por qué la categoría de Profesor Adjunto es la que mayor porcentaje recibe en 2010. Entre 2011 y 2018 continuó el proceso de recomposición del nomenclador que finaliza en 2018, y además los incrementos para mantener el poder adquisitivo de los salarios.

bonanza continúa hasta el año 2014, experimentando una posterior caída en el 2015 y elevación en el 2016. A partir de este momento y hasta el 2018, los salarios de todas las categorías disminuyeron en términos reales como efecto de la fuerte elevación de la inflación en dicho período (Figura 8).

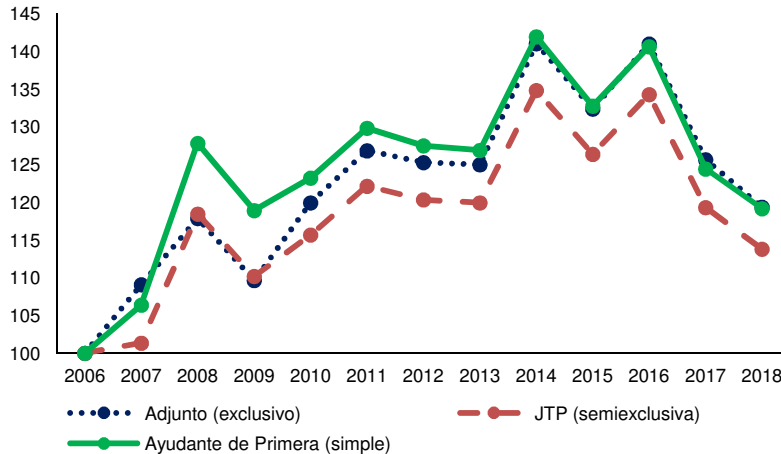


Figura 8. Evolución de los salarios brutos reales de los docentes universitarios, cargos seleccionados con 15 años de antigüedad expresados a valores de diciembre del 2006 (salario 2006=100), 2006-2018

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la SPU y el IPC-INDEC (años 2008-2015 IPC Congreso).

3.4. Recursos propios

La Ley de Educación Superior (LES) 24.521 sancionada en 1995 otorga a las universidades nacionales una mayor autarquía económica-financiera permitiéndoles, según el artículo 59c, dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional.

Los recursos propios obtenidos por las instituciones universitarias provienen del cobro de tasas, derechos, subsidios y aranceles por el dictado de carreras de posgrado y cursos de capacitación, la venta de bienes y productos, la prestación de servicios técnicos, de consultorías y de transferencias y desarrollos tecnológicos, los subsidios que les otorga el sector público, los legados y donaciones, así como otros ingresos generados a partir de su vinculación con el sector socio-productivo.

En lo que respecta a los aranceles en el caso de las carreras de pregrado y grado, la Ley de Implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior 27.204 sancionada en 2015 modifica parcialmente la Ley 24.521, al incorporar el artículo 2 bis que establece que:

“Los estudios de grado en las Instituciones de Educación Superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos”.

No obstante, cabe tener presente que las universidades nacionales, al momento de sancionarse esta ley, no cobraban aranceles en los programas de pregrado y grado, con la excepción de los estudios a distancia y algunos programas de postítulos para los graduados de nivel terciario.

Como se puede apreciar en la Figura 9, el monto de recursos propios de las universidades nacionales creció entre el 2006 y el 2015, aumentando a valores constantes 197%.

Si bien no contamos con información posterior al 2015, dado que la evolución de estos recursos propios suele fluctuar con el ciclo económico, es probable que hayan disminuido tras la retracción económica que ocurre desde el 2018. Al respecto cabe tener presente que desde el año 2004 las universidades nacionales han sido legalmente consideradas consultoras privilegiadas del Estado. Estos recursos tienen una incidencia muy diversa en el presupuesto de cada universidad al compararlos con el crédito devengado del total de las fuentes de financiamiento. En el año 2015, los recursos propios representaban en promedio el 19% del total del presupuesto ejecutado por las universidades nacionales. No obstante, la dispersión entre las instituciones es muy alta. Así observamos que la mayoría de las universidades nacionales recaudan en concepto de recursos propios bastante por debajo del promedio. Por encima de este valor promedio destacan en particular cinco universidades (San Martín, La Matanza, Tres de Febrero, Tecnológica Nacional y Chaco Austral) cuyos recursos propios superan el 40% del total de su presupuesto ejecutado (Figura 10). Empero, es relevante tener en cuenta que estos fondos no son en su totalidad de libre disponibilidad ya que la mayor proporción de estos recursos está destinada a afrontar los costos de producción de las actividades que los generan.

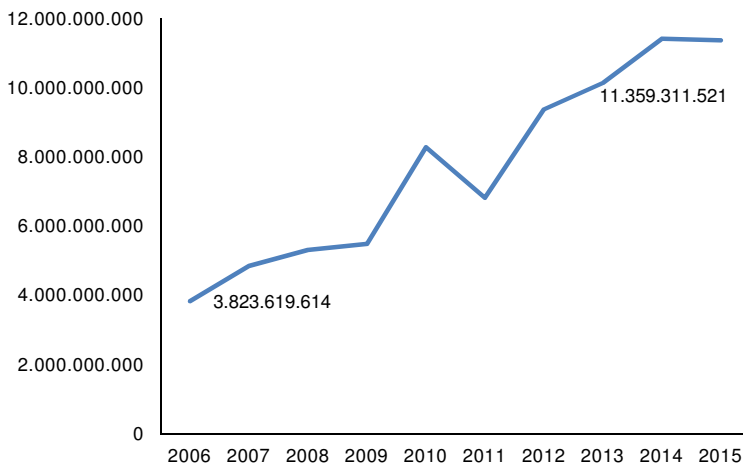


Figura 9. Evolución de la recaudación de los recursos propios en las universidades nacionales, 2006-2015 (a valores constantes de 2015)

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información publicada en SPU (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015) y el IPC-INDEC (2008-2015 IPC Congreso).

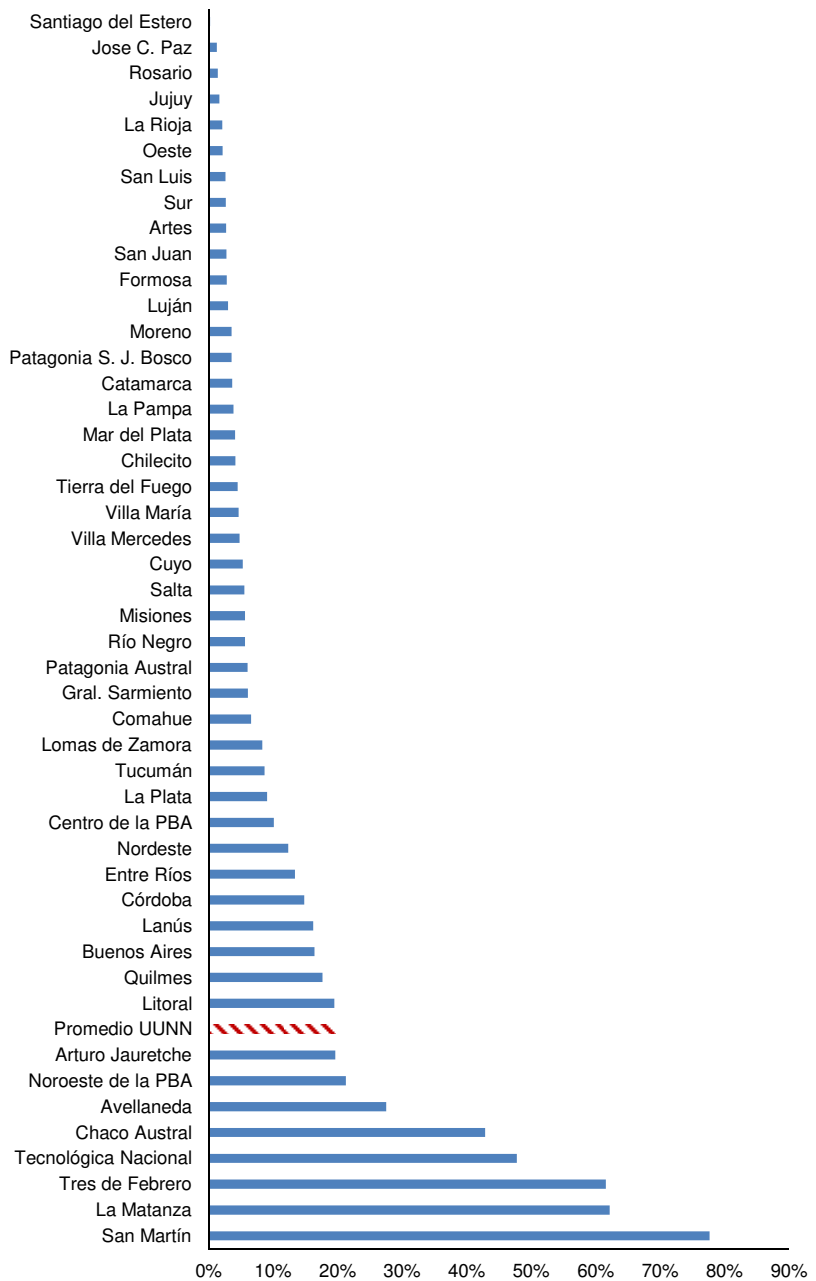


Figura 10. Proporción de los recursos propios en el presupuesto total ejecutado por las universidades nacionales, 2015

Fuente: SPU (2015), cuadros 5.4 y 5.6.

La capacidad de captación de recursos propios suele estar relacionada con algunos factores como la oferta académica (por ejemplo, si las carreras de la unidad académica están ligadas o no a actividades demandadas por el mercado) y la ubicación geográfica (las universidades ubicadas en localidades con menor desarrollo económico suelen tener menos posibilidades de realizar actividades para recaudar recursos propios).

Estos recursos propios constituyen una fuente de financiamiento importante para hacer frente a ciertos tipos de gastos de las instituciones. Así en el 2015, los recursos propios financiaban: el 41% de los gastos en bienes de consumo, el 56% de los servicios no personales (principalmente el pago de honorarios correspondientes a la prestación de servicios técnicos y profesionales), el 40% de las transferencias, tales como las becas que otorgan a los estudiantes, y el 27% de la inversión de bienes de uso (capital) (SPU, 2015).

Es importante señalar, que no se conoce con precisión la totalidad de los recursos que recaudan las universidades. Ello responde, a que el artículo 59e de la LES autoriza a las universidades nacionales a “constituir personas jurídicas de derecho público o privado, o participar en ellas, no requiriéndose adoptar una forma jurídica diferente para acceder a los beneficios de la Ley 23.877, de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica”. Dentro de ese marco, muchos de los recursos que producen las actividades o programas (e.g. vinculación y transferencia tecnológica, incubación de empresas, entre otras), realizadas por las universidades son ingresados al patrimonio de fundaciones, asociaciones, cooperadoras, entre otras, en las cuales participan en calidad de fundadoras o participantes (Broto, 1999).

4. Gasto por alumno

En la literatura especializada, el “gasto por alumno” es frecuentemente utilizado como un indicador que permite calcular, de modo aproximado, la calidad del servicio educativo brindado. Ello responde a que las instituciones educativas que disponen de mayores recursos financieros por estudiante están en condiciones de remunerar mejor a sus docentes, autoridades y personal administrativo, mantener adecuadamente el equipamiento y la infraestructura destinada a las actividades de enseñanza e investigación e incluso incorporar innovaciones para mejorar los procesos educativos y la equidad.

A continuación, analizaremos, en primer lugar, las diferencias que se aprecian tras analizar la tasa de crecimiento anual de las dos variables que componen este indicador: el presupuesto del Tesoro Nacional al cierre del ejercicio a precios constantes y la matrícula de las instituciones universitarias nacionales. A este indicador lo hemos llamado capacidad de enseñanza de calidad (García de Fanelli, 2012). Cuando el presupuesto crece por encima de la matrícula serán mayores las chances de mejora de la calidad. No obstante, no lo identificamos como un indicador perfecto de calidad pues el efecto sobre ésta dependerá de cómo sean luego asignados los mayores recursos de los cuales la organización universitaria dispone (García de Fanelli, 2005). En segundo lugar,

estudiaremos la fuerte dispersión que se observa en el gasto por alumno entre las distintas instituciones universitarias nacionales.

4.1. Capacidad de enseñanza de calidad⁶

Cuando analizamos la evolución del presupuesto de cierre de las universidades nacionales, por un lado, y la matrícula de pregrado y grado en estas instituciones en igual período, por el otro, observamos que el presupuesto creció a una tasa interanual por encima de la expansión de la matrícula hasta el año 2014, favoreciendo así el aumento del presupuesto por alumno. En particular el período donde la brecha de crecimiento entre ambas variables es mayor ocurre entre el 2006 y el 2010, interrumpido por la caída ocurrida tras la crisis económica del 2008. Coincide así con la dinámica del PIB señalada en 3.1. A posteriori el presupuesto decrece o crece levemente y siempre se mantiene por debajo de la expansión de la matrícula (Figura 11). Empero, debido centralmente al bajo dinamismo de la demanda estudiantil a lo largo de este período, el presupuesto por alumno resultó en el 2017 65% más alto que en el 2006.

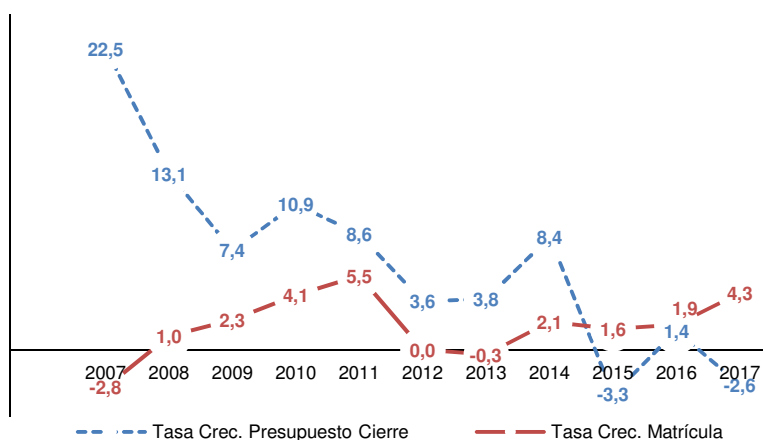


Figura 11. Tasa de crecimiento anual del presupuesto de las universidades nacionales de cierre a precios constantes de 2006 y de la matrícula de pregrado y grado de las universidades nacionales, 2006-2017

Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuestos de Cierre de las Universidades Nacionales y DIU-SPU (2019).

4.2. Gasto por alumno por universidad

En la Figura 12⁷ hemos calculado el gasto por alumno por universidad nacional tomando en cuenta la asignación presupuestaria de cierre del Tesoro

⁶ Si bien en este apartado ponemos el énfasis en la función de enseñanza, dado que estamos analizando la evolución del indicador de gasto por alumno, en García de Fanelli (2018) se estudia la evolución del presupuesto de las universidades nacionales destinado a la función investigación.

⁷ No incluimos las universidades nacionales creadas después del año 2013.

nacional para gastos corrientes del año 2017 y la cantidad de alumnos de pregrado y grado⁸ en igual año. Como se aprecia, la dispersión del gasto por alumno entre las instituciones es muy alta.

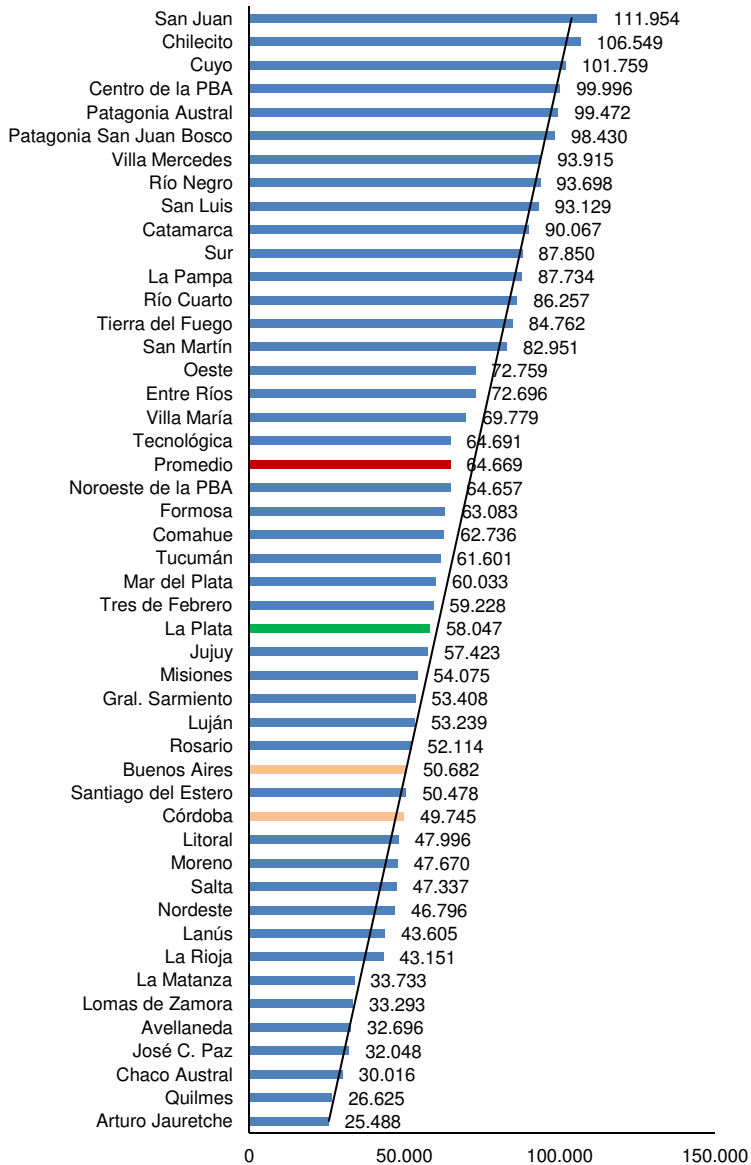


Figura 12. Gasto por alumno de pregrado y grado de las universidades nacionales, 2017
 Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto de Cierre gastos corrientes 2017 y DIU-SPU (2017).

⁸ Se debe tener en presente que este indicador no incluye los alumnos preuniversitarios. En aquellas universidades, principalmente las más antiguas y tradicionales del sistema, que cuentan con escuelas de nivel medio, el gasto por alumno de la Figura 11 está sobreestimado.

La Universidad Nacional con el mayor gasto por alumno (San Juan), obtiene en este indicador un valor que casi duplica al valor promedio. A su vez, la Universidad Nacional con el menor gasto por alumno (Arturo Jauretche), alcanza un valor en este indicador que equivale a menos de la mitad del promedio del gasto por alumno del conjunto de las universidades nacionales.

Entre los factores que explican esta dispersión en el gasto por alumno según institución se encuentra el tamaño, medido por el total de la matrícula, asociado a su vez con la antigüedad de la institución. Normalmente las universidades con mayor matrícula tienen costos unitarios más bajos ya que pueden aprovechar las economías de escala al distribuir los costos fijos entre un mayor número de alumnos. No obstante, algunas universidades con igual gasto por alumno presentan una matrícula muy diferente. Así, por ejemplo, las Universidades Nacionales del Sur y La Pampa tienen casi el mismo gasto por alumno, pero la primera casi duplica a la segunda en número de estudiantes.

Una variable con alta incidencia en la dispersión resultante en el gasto por alumno es la relación entre el número de estudiantes de pregrado y grado y la cantidad de cargos docentes. La correlación entre esta variable y el gasto por alumno es $-0,66$, mostrando una importante asociación negativa. Aquellas universidades con más cantidad de estudiantes por cargo docente tienen menor gasto por alumno⁹. Cabe además tener presente que algunas universidades tienen una proporción mayor de cargos con dedicación semiexclusiva y exclusiva que otras y esto a su vez influye en el gasto por alumno resultante de considerar la cantidad de cargos.

Otras variables que también afectan estas diferencias entre instituciones son la composición de la matrícula en cuanto a niveles de carreras (pregrado y grado) y disciplinas cuyos costos unitarios difieren de acuerdo con la complejidad de la actividad académica. También la presencia de hospitales universitarios eleva el costo medio de la universidad.

Otras dos dimensiones que contemplar son la existencia de sedes de la universidad ubicadas en zonas geográficas muy distantes entre sí, como es el caso de las universidades de la Patagonia y de la Universidad Tecnológica Nacional y los diferenciales salariales por zona.

5. Conclusiones

El período estudiado se caracteriza por un contexto de bonanza económica, especialmente hasta el año 2010, interrumpido en el 2009 por la crisis del 2008, para luego transitar años de expansión (2013, 2015 y 2017) y de contracción (2012, 2014, 2016, 2018). El presupuesto de las universidades nacionales acompañó estos cambios de la economía y también fue impactado por la aceleración de la inflación ocurrida desde el año 2018.

En este contexto de volatilidad macroeconómica, el presupuesto destinado a las universidades nacionales mostró una elevación de su

⁹ En Cetrángolo y Curcio (2017) también se señala que la relación docente/alumno presenta una alta asociación con los costos unitarios.

representación en el PIB, pasando de 0,56% en el 2006 hasta llegar a su máximo en el 2015 con 0,85% para después disminuir a 0,75% en el 2018.

Como efecto de las mejoras en los salarios reales ocurridas especialmente hasta el año 2010, el presupuesto de las universidades nacionales creció en valores constantes. Este aumento fue destacable entre el 2006 y el 2014, acompañando además la elevación de los cargos docentes, y luego nuevamente en el 2016 para comenzar a disminuir sobre todo en el 2018, como efecto del impacto de la inflación sobre los salarios reales.

Al comparar la dinámica de cambio del presupuesto universitario y de la cantidad de estudiantes, se observa que el ritmo de expansión del presupuesto universitario fue mayor al de la matrícula universitaria hasta el 2014. En particular la brecha entre ambos indicadores resultó en un mayor gasto por alumno entre el 2006 y el 2010, para posteriormente ir disminuyendo. No obstante, el gasto por alumno en el año 2017 resultó un 65% superior al año 2006.

La retracción de la economía argentina desde el año 2018, en el contexto de un sistema de educación superior que se ha expandido a nivel institucional, plantea un horizonte muy complicado para el financiamiento futuro del sector. Es de esperar además que en los próximos años la matrícula universitaria comience a elevarse, producto de la mejora en las tasas de la graduación en la educación media. De no crecer entonces significativamente la cantidad de recursos financieros destinados al sector universitario nacional, dada la presencia de un mayor número de instituciones universitarias y la probable expansión de la matrícula, es de esperar que el gasto por alumno se resienta. En este contexto, será entonces central estudiar qué políticas públicas e institucionales resulta conveniente implementar para garantizar la formación del capital humano avanzado de la Argentina bajo condiciones apropiadas de calidad y equidad.

Bibliografía

- Broto, A. (1999). Los recursos propios en el presupuesto universitario. In Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. *La Educación Superior en Argentina. Transformaciones, debates, desafíos* (pp. 293-294). Buenos Aires: SPU.
- CEPAL. (2016). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/bp>
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *El gasto de las universidades públicas nacionales*. Buenos Aires: CECE. Recuperado de <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/gasto-universidades-publicas.pdf>
- CONADU. Instituto de Estudios y Capacitación. (2012). *Documentos para el debate*. Recuperado de http://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1541081108_cuadernillo-recomposicion-salarial-2012-ilovepdf-compressed-2.pdf
- Contaduría General de la Nación del Ministerio de Hacienda de la Nación. (2019). *Cuentas de Inversión*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sehacienda/cgn/cuentainversion>

- Fanelli, J. (2019). A economía argentina: restrições e oportunidades para 2020 e para depois. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 33(139), 12-25.
- García de Fanelli, A. (2012). Financiamiento universitario y calidad: luces y sombras en veinte años de política pública en la Argentina. In R. San Martín (Ed.). *Financiamiento de la universidad. Aportes para el debate* (pp. 21-58). Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila; Fundación OSDE.
- García de Fanelli, A. (2018). La importancia de la investigación en las universidades nacionales de la Argentina: situación actual y retos a futuro. In Marquís, C. (Ed.). *La agenda universitaria IV* (pp. 59-91). Buenos Aires: Fundación Universidad de Palermo. (Colección de Educación Superior).
- INDEC. (2018). Informe de avance del nivel de actividad. *Informes Técnicos*, 3(50). Recuperado de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_19.pdf
- Lamarra, N. (Dir.), Pérez Centeno, C. (Coord.), Marquina, M. y Aiello, M. (Eds.). (2018). *Educación superior universitaria argentina. Situación actual en el contexto regional*. Saénz Peña: UNTREF.
- Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación. (2019). *Leyes de Presupuesto Nacional*. Recuperado de <https://www.minhacienda.gov.ar/onp/presupuestos/presupuestos>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dirección de Información Universitaria (DIU). (2018). *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2017-2018*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/sintesis-de-informacion-universitaria-2016-2017>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dirección de Información Universitaria (DIU). (2019). *Datos varios de los años 2016 y 2017*.
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria (DNPeIU). (2019). *Datos varios de los años 2006 a 2018*.
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2006). *Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de <https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2007). *Anuario 2007 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de <https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2008). *Anuario 2008 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de <https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2009). *Anuario 2009 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de <https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu>
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2010). *Anuario 2010 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de <https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu>

- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2011). *Anuario 2011 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de [https://sites.google.com/view/informacion universitariaspu](https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu)
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2012). *Anuario 2012 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de [https://sites.google.com/view/informacion universitariaspu](https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu)
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2013). *Anuario 2013 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de [https://sites.google.com/view/informacion universitariaspu](https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu)
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2014). *Anuario 2014 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de [https://sites.google.com/view/informacion universitariaspu](https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu)
- Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). (2015). *Anuario 2015 de Estadísticas Universitarias*. Recuperado de [https://sites.google.com/view/informacion universitariaspu](https://sites.google.com/view/informacionuniversitariaspu)
- Secretaría de Políticas Universitarias. (2004-2018). *Actas Acuerdos Salariales e Instructivos para la liquidación de los salarios del personal docente de las universidades nacionales para los años 2004-2018*.