

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DESTINADO A UNIVERSIDADES NACIONALES (2010-2024) Y LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA UNS

En los últimos meses se ha puesto en debate y agenda pública la situación presupuestaria que atraviesan las universidades públicas nacionales que constituyen la base fundamental de la educación superior en Argentina. Por esta razón es que resulta de interés conocer los recursos que financian la principal fuente de desarrollo de capital humano, científico y tecnológico de nuestro país. A lo largo del período 2010-2023, el presupuesto ejecutado destinado a las universidades nacionales presentó un crecimiento, en términos reales, del 49,4%, pero al incorporar al análisis el presupuesto vigente de 2024 propuesto por el gobierno nacional se observó una caída del 61%, a precios constantes del 2024. En los últimos 5 años, la distribución de la ejecución presupuestaria fue captada, principalmente, por la Universidad de Buenos Aires (UBA) la cual captó, en promedio, el 18% del total. Por otro lado, la Universidad Nacional del Sur (UNS) se encontró en la decimoquinta posición dentro del *ranking* de las Universidades Nacionales del país captando, en promedio, el 2% de la ejecución presupuestaria.

El presupuesto de las Universidades Nacionales en Argentina

El sistema universitario nacional se encuentra compuesto por 137 universidades e institutos universitarios, de las cuales el 44,5% son gestionadas por el gobierno de la nación con un total de 57 universidades y 4 institutos a lo largo y ancho del país. 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 Universidades Nacionales (UUNN) en el país.

El gobierno nacional es el encargado de 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.

¹ Villegas Héctor B., “Manual de Finanzas Públicas”. Ediciones Depalma. Año 2000.

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

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.

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 otorguen a los montos, las universidades utilizan la clasificación siguiente:

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

Presupuesto ejecutado y su medición (2010-2024)

Al realizar un análisis de los últimos 13 años, la ejecución presupuestaria³ de los fondos destinados a las instituciones de educación superior nacionales exhibió un crecimiento del 11.579% entre el año 2010 y el 2023 en términos monetarios, mientras que a precios constantes (valores de mayo de 2024) se observa un aumento del 49,4%. En otras palabras, al desestimar el impacto inflacionario, la ejecución presupuestaria de las UUNN durante la última década se incrementó en términos reales.

Si se incorpora al análisis el presupuesto vigente de 2024 y lo comparamos a los presupuestos vigentes⁴ de los años anteriores, se observa un aumento en térmi-

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

⁴ En promedio en los últimos años, el presupuesto vigente es ejecutado en un 99%.

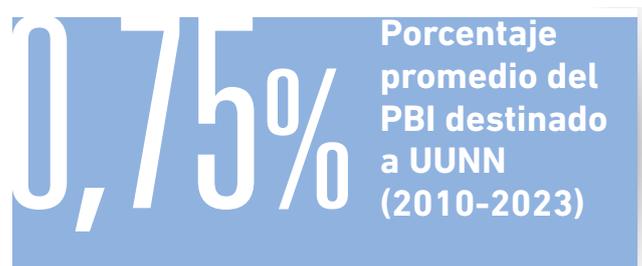
nos monetarios del 11.430%, en tanto que la inflación acumulada a nivel nacional⁵ fue de 30.700%. Mientras que a precios constantes exhibió una caída del 61,0%.

Si las UUNN gastaran el 100% del presupuesto vigente (como ocurrió en años anteriores) en comparación a 2023 la caída del presupuesto universitario se acentuaría en torno al 74%, dando cuenta del gran problema presupuestario que enfrentan las universidades en este año.

Una aclaración importante respecto de esta caída en el presupuesto vigente es que no tiene en cuenta los aumentos recibidos por paritarias docentes, las cuales acumulan, en lo que va del año, un aumento del 53%, manteniéndose detrás de la inflación con una diferencia de 31,1 puntos porcentuales.

Adicionalmente los gastos de funcionamiento, que representan en promedio el 10% del gasto universitario, recibieron dos incrementos del 70% en los meses de abril y mayo, respectivamente. A finales de mayo el vocero presidencial de la Nación anunció que el aumento alcanzaría el 270% en gastos de funcionamiento para el mes de junio, que en la fecha de elaboración del estudio todavía no se ve reflejado en los datos del Presupuesto Abierto.

Por otro lado, resulta de interés conocer qué porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) es destinado a las UUNN puesto que el mismo expresa el esfuerzo que realiza la sociedad para el sostén de la educación superior. A lo largo del período 2010-2023, en promedio, la participación del presupuesto ejecutado de las UUNN en el PBI fue del 0,75%. 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 2015, 2021 y 2022, con el 0,68%. Sin embargo, logró recuperarse en 2023 con el 0,73% del total del PBI.



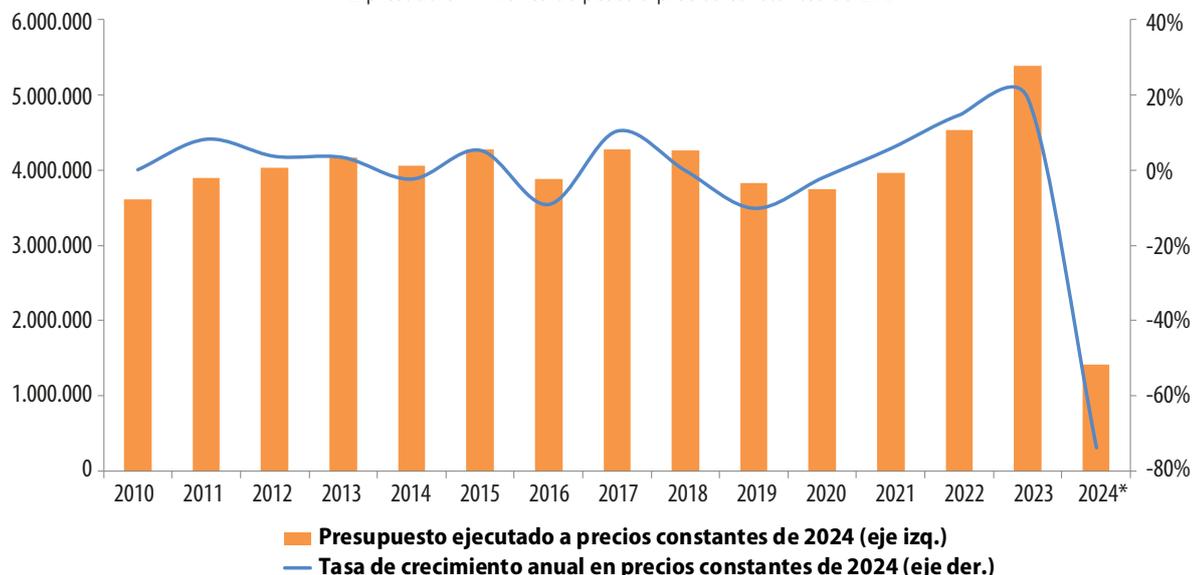
⁵ Medida por el INDEC.

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 2023 fue aquel con el mayor presupuesto ejecutado (con un crecimiento del 19% i.a.) seguido por 2017 con un crecimiento interanual del 9%.

Gráfico N° 1. Presupuesto ejecutado y tasa de crecimiento anual (2010-2024).

Expresado en millones de pesos a precios constantes de 2024



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

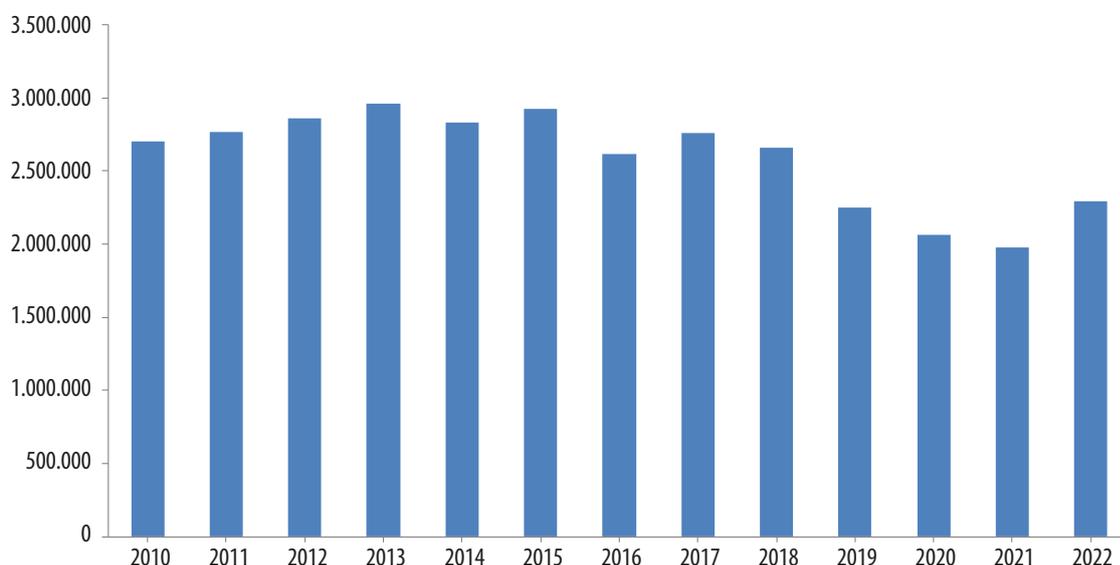
*Se considera en 2024 el supuesto de que se ejecuta el 100% presupuesto vigente.

Otra medida para cuantificar la ejecución presupuestaria universitaria es el gasto por alumno. En promedio, en el período 2010-2022 el mismo fue de \$ 68 mil en términos monetarios y presentó un crecimiento del

2.988% de punta a punta. Sin embargo, como representa el Gráfico N° 2, el gasto por estudiante presenta una caída del 15% entre 2010 y 2022, alcanzando en promedio un gasto por alumno de 2,52 millones de pesos a precios constantes de 2024.

Gráfico N° 2. Gasto por alumno en pesos constantes (2010-2022).

A precios constantes de 2024



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

Distribución del presupuesto ejecutado entre las UUNN

Al analizar cómo se distribuye el presupuesto por universidad durante los últimos 13 años, la Universidad de Buenos Aires (UBA) ocupó en todos los casos la primera posición: su participación dentro del total fue en promedio del 16%. Este hecho se debe a que la UBA cuenta con la mayor matrícula de alumnos (+350 mil en 2022) 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, más de 500 de posgrado y, a su vez, cerca del 30% de la investigación científica del país se realiza en los 72 institutos de investigación de esta universidad.

Los últimos 13 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 Cór-

docha (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 2023, porcentaje que representa \$ 591 mil millones.

Durante el año 2023 (Tabla N° 1), la UBA utilizó el 18% de la ejecución presupuestaria total mientras que el restante utilizó entre 5% y 7% de la ejecución consignada a las UUNN. En términos reales, las universidades en 2023 exhibieron una mejora de entre 18% y 22%, siendo la Universidad Nacional de La Plata la de mayor crecimiento en los fondos ejecutados, seguida por la UTN y la UBA.

La Universidad Tecnológica Nacional, en segunda posición, contuvo el 7% del total (\$ 94 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 2023) obtuvo el 3,19% del presupuesto total de la UTN.

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

Año 2023

Universidad	Monto (en millones de pesos)	Variación i. a (precios constantes de 2022)	Participación en el presupuesto ejecutado total (%)
Universidad de Buenos Aires	247.728	18%	18%
Universidad Tecnológica Nacional	94.663	21%	7%
U.N. de La Plata	94.154	22%	7%
U.N. de Córdoba	89.135	17%	6%
U.N. de Rosario	65.784	18%	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 UUNN representó en promedio solo el 1,9% durante los últimos 13 años. A lo largo del período 2010-2023, la UNS presentó un crecimiento sostenido del presupuesto ejecutado (+9.970% de punta a punta) en términos monetarios. A precios constantes (a valores de 2024), se observó un aumento del 32%.

Durante el año 2023, 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 \$ 24,4 mil millones y creciendo un 146% en términos corrientes. A precios constantes de mayo 2024, se verifica la mejora en 2023 con un aumento del 20% en comparación a 2022.

En 2024, sin tener en cuenta los aumentos por paritarias y gastos de funcionamiento previamente mencionados se alcanza un presupuesto de \$ 40.629 millones, con una variación entre 2010 y 2024 de 16.620% contra una inflación acumulada a nivel local medida por CREEBBA del 29.692%.

\$40,6 Mil millones
presupuesto
vigente destinado
a la UNS en 2024
Valor actualizado al 27-05

Según la clasificación económica, el 97% de lo ejecutado se destinó a gastos corrientes y dentro de los mismos el 81% al pago de salarios. El 3% 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 (98%) 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 (84%), remanentes de ejercicios anteriores (11%), recursos propios (4%) y finalmente transferencias internas y externas (0,15% en conjunto).

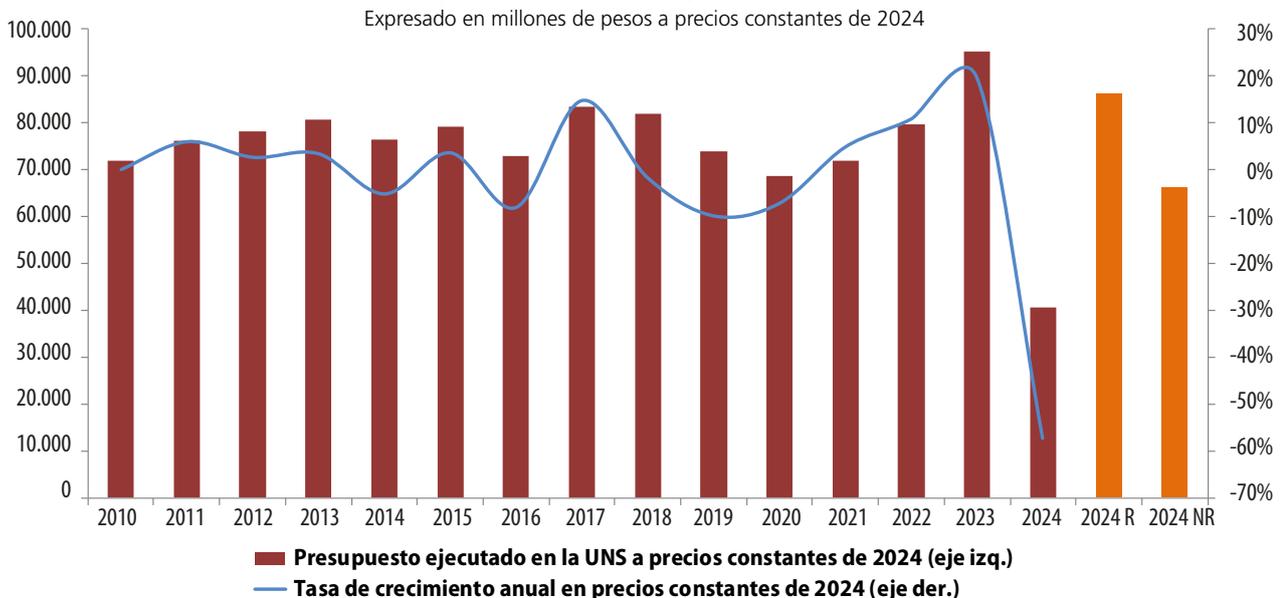
En comparación a 2023, se observa en el presupuesto vigente un aumento en términos monetarios del 68%. Sin embargo, como se observa en el Gráfico N° 3, a precios constantes de 2024 se aprecia una caída del 57% en el presupuesto de la universidad.

La incorporación de los incrementos en el presupuesto introduce el concepto de retroactividad⁶, los salarios son actualizados mes a mes de forma retroactiva, incorporando el aumento previo al cálculo del aumento siguiente, mientras que, los aumentos en gastos de funcionamiento (al no existir al momento de realizar el informe un método claro de financiamiento) pueden ser realizados de manera retroactiva o no.

Si el aumento de gastos de funcionamiento del 270%⁷ se incorporase al presupuesto vigente de la UNS de manera retroactiva, la caída en comparación a 2023 se reduciría en 48 p.p. pasando de 57% a 9% de descenso interanual.

En cambio, si el aumento se incorporase de manera no retroactiva (situación más probable), el presupuesto de la universidad mantendría una caída del 30% en términos reales reduciendo su magnitud 27 p.p. con respecto a la situación sin aumento. Ambas situaciones muestran una mejora en términos presupuestarios pero mantienen niveles por debajo de lo destinado en los últimos años.

Gráfico N° 3. Presupuesto ejecutado en la UNS y tasa de crecimiento anual (2010-2024).



Fuente: elaboración propia en base al Sistema Integrado de Información Financiera Internet (eSidif) y el portal de datos UNS.

Nota: 2024 NR corresponde a un aumento no retroactivo en los gastos de funcionamiento mientras que 2024 R a un aumento retroactivo.

⁶ Retroactividad en el contexto de aumentos presupuestarios se refiere a la aplicación de incrementos de manera acumulativa sobre el valor inicial. Esto significa que cada aumento se calcula sobre el valor ya incrementado, resultando en un efecto compuesto a lo largo del tiempo.

⁷ 70% en abril, 70% en mayo y el restante 130% repartido a lo que resta del año.

Debido a la actualidad del análisis, el resultado final del presupuesto 2024 puede diferir respecto de los resultados encontrados previamente, ya sea por nuevos aumentos en los gastos de funcionamiento o por aumentos en los salarios de personal.

Al analizar lo destinado por alumno en la UNS, en promedio a lo largo de los años 2010-2022, se destinó \$3 millones a precios constantes de 2024, superando en un 20% al promedio nacional de gasto por alumno. La variación punta a punta del período analizado exhibe un crecimiento del 976%. Sin embargo al analizar los guarismos en términos constantes, se observó una caída del 5%.

Al examinar el Plan Estratégico Universidad Nacional del Sur⁸ 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 residencias 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 integra a quienes poseen menos recursos, además de dar herramientas a futuros profesionales de la Nación. 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 sostenimiento de dicha formación, evaluado a través de la ejecución presupuestaria en términos del PBI (promedio 0,75% en el período 2010-2023) y el gasto por alumno (\$ 2,52 millones en promedio en precios constantes en el período 2010-2022).

Analizando 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. La UBA, UTN, UNLP, UNC y UNR son las 5 universidades que lideran el ranking de presupuesto ejecutado en los últimos 13 años, captando el 43% del total en 2023 de lo ejecutado por todas las UUNN. 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 respecto a la inversión en capital.

En definitiva, la situación actual del sistema universitario refuerza, no solamente el requerimiento de actualizaciones presupuestarias acordes a la inflación nacional, sino también una importante inversión en los gastos de infraestructura, recursos educativos y salarios docentes para la mejora de la educación universitaria gratuita y pública de vital importancia en el desarrollo del país.

⁸ Plan estratégico Universidad Nacional del Sur 2011- 2016 - 2026. - 1a ed. - Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns, 2013.