

DOCUMENTOS DE TRABAJO

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN Administración Pública

Año 21 Número 1 Volumen 25 Octubre 2021

El Presupuesto Universitario en Contextos Macroeconómicos Inestables: el Caso Argentino en el Período 1993-2019

**Juan Ignacio Doberti
Gabriela Gabay**

Melina Levy

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD
VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE
INVESTIGACIÓN

Decano
Dr. Ricardo J.M. Pahlen

Secretario de Investigación
Mg. Adrián Ramos

**Director Instituto de Investigaciones
en Gestión, Desarrollo y Control de
Organizaciones**
Dr. Alberto E. Barbieri

**Director del Centro de Investigaciones
en Administración Pública**
Dr. Isidoro Felcman

**Subdirector del Centro de
Investigaciones en Administración
Pública**
Dr. Horacio Cao

**Secretario Académico del Centro de
Investigaciones en Administración
Pública**
Dr. Gustavo Blutman

DOCUMENTOS DE TRABAJO CIAP

Instituto de Investigaciones en Gestión, Desarrollo y Control de Organizaciones (IGeDeCO) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires
Documentos de Trabajo del CIAP Año 21 N°1

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública
ciap@econ.uba.ar

PUBLICACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR

Dr. Isidoro Felcman

EDITORES

Dr. Gustavo Blutman

Dr. Horacio Cao

Mg. Ángel Vaca

COMITÉ EDITORIAL

Investigadores CIAP

Gustavo Blutman

Horacio Cao

Ángel Vaca

Investigadores invitados

Claudia Bernazza (Universidad Nacional de La Plata)

Daniel D'Eramo (Universidad Nacional de Tierra del Fuego)

Maristelma Gamón (Universidad Nacional del Chaco)

Silvana López (Universidad Nacional de Córdoba)

Maximiliano Rey (Universidad Nacional de José C. Paz)

Julio Saguir (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino/Tucumán)

Delia de la Torre (Universidad Nacional de San Juan)

El Presupuesto Universitario en Contextos Macroeconómicos Inestables: el Caso Argentino en el Período 1993-2019

Autores:

Juan Ignacio Doberti¹

Gabriela Gabay²

Melina Levy³

Octubre de 2021

¹ Es Licenciado en Administración y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Master of Public Administration de la Universidad de Columbia en Nueva York. Es investigador y ejerce la docencia en la UBA y en la UN de La Matanza en el nivel de grado y en distintas universidades públicas y privadas en el nivel de posgrado.

² Es Licenciada en Economía y Magister en Economía de Gobierno de la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora y ejerce la docencia en la Universidad Nacional de La Matanza y en el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos. Anteriormente ha dado clases en la Universidad de Buenos Aires y en la UN de la Patagonia Austral.

³ Es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de la Matanza. Es investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública y ha participado en distintos proyectos de investigación tanto nacionales como internacionales.

Índice

Introducción	6
1. El contexto macroeconómico argentino en el período 1993-2019	8
2. El Presupuesto universitario y las variables macroeconómicas	11
3. El presupuesto universitario y su adaptación a las variaciones macroeconómicas	14
4. Síntesis y conclusiones	27
5. Referencias bibliográficas	30
6. Anexo Documental	31
7. Anexo Estadístico	34

Introducción

El contexto macroeconómico en el que realizan sus actividades las universidades argentinas tiene ciertas particularidades que no se observan en los restantes países latinoamericanos y son muy infrecuentes en el resto del mundo. Este es un dato relevante que condiciona el funcionamiento de sus áreas de administración presupuestaria y, consecuentemente, al resto de sus tareas.

Pese a las crisis recurrentes que ha atravesado la economía argentina en el período estudiado (1993-2019), se han generado muy escasos estudios sobre su efecto en las universidades, un sector muy relevante para el devenir del país. El relevamiento de trabajos académicos sobre esta temática ha mostrado que casi no hay investigaciones publicadas que aborden esta temática. Rabossi, Volma y Braga (2021), Doberti (2019) y Doberti, Gabay y Levy (2020) son excepciones, ya que esta situación solo es trabajada en forma parcial por otros destacados trabajos sobre el financiamiento universitario (García de Fanelli y Broto, 2019 y Ruiz, 2020).

El objetivo principal de este artículo es describir el vínculo en el que se ha desarrollado la política presupuestaria de las universidades con el contexto macroeconómico del país en el período 1993-2019 y explicar las herramientas que han utilizado las distintas casas de estudios para hacer frente a las dificultades encontradas. Para ello se ha realizado un relevamiento de la información cuantitativa más relevante de los indicadores económicos con efectos sobre el sector público (inflación, tipo de cambio, tasas de interés, producto bruto, aumentos salariales) y de los presupuestos del sistema universitario. De este modo, se expone la relación entre las diferentes variables del marco económico con el devenir del presupuesto de las casas de altos estudios.

Las fuentes principales de información provienen de los organismos públicos a cargo de las estadísticas económicas y educativas (INDEC, Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Políticas Universitarias) y, adicionalmente, se realizaron diez entrevistas a profesionales con cargos de autoridades del área económica de las universidades nacionales a los efectos de relevar los mecanismos de adaptación de las instituciones a las variaciones contextuales. Estas entrevistas incluyeron a secretarios económicos y directores de presupuesto de universidades grandes, medianas y pequeñas, con diferentes ofertas académicas ubicadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en el interior del país, así como autoridades del Ministerio de Educación con responsabilidad en la asignación de recursos a las universidades nacionales. Las entrevistas tuvieron un carácter semiestructurado, a partir de un cuestionario previo. Este instrumento se expone en el anexo documental del artículo. En consecuencia, este escrito es el resultado de una investigación aplicada, descriptiva y explicativa que utiliza

una metodología que combina elementos de carácter cuantitativo y cualitativo, bajo el criterio de que es posible articular ambas metodologías para el estudio de un problema (Sautú, 2005, p.53).

El artículo está estructurado en varias secciones. En el punto 2 se caracteriza sintéticamente el contexto macroeconómico argentino a través de la descripción de sus principales indicadores en comparación con el desempeño de las economías de América Latina, de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del promedio del agregado mundial, más una exposición de los distintos subperíodos que componen el lapso total desde el año 1993 al 2019. Posteriormente, en el punto 3, se expone el vínculo entre el presupuesto de las universidades nacionales con las variables macroeconómicas descriptas en el punto previo y, en el punto 4, se desarrolla el herramiental utilizado por las distintas instituciones para adaptarse al contexto a través de la información provista por los entrevistados. Además, se analiza en este capítulo el uso de redes de información, la planificación para el largo plazo, las fuentes adicionales de fondos, los subperíodos de mayor y menor disponibilidad de recursos y las demandas internas de fondos. Finalmente, en punto 5 se sintetizan las principales conclusiones del texto y luego hay dos anexos, uno documental con el instrumento para las entrevistas y el listado de informantes y otro anexo con información cuantitativa.

1. El contexto macroeconómico argentino en el período 1993-2019

El desarrollo del sistema universitario, en materia de financiamiento, no es independiente de su entorno y por ello resulta relevante caracterizar el marco en el que se llevaron a cabo las actividades educativas. En este sentido, se exponen en forma muy sintética algunas variables agregadas que pueden ayudar a entender las características básicas del país en el período estudiado.

La comparación con otros países permite advertir si las fluctuaciones observadas responden a fenómenos internacionales, regionales o son particularidades del caso argentino. Asimismo, en este breve análisis, se tomaron como elementos para la comparación al agregado de los países latinoamericanos para cotejar con el marco en el cual está inserto el país, a los países de la OECD que representan, esencialmente, a las principales economías del mundo desarrollado y, por último, al conjunto de todos los países del mundo, de modo de señalar las similitudes y diferencias con las economías de mejor desempeño y con el total de naciones agregadas.

Un primer indicador utilizado es la variación del PBI, a través del cual se expone el crecimiento económico del conjunto de la sociedad, más allá de su distribución interna. En el promedio anual del período 1993-2019, tal como se puede observar en el Anexo Estadístico, Argentina creció un 2,4%, menos que el mundo (2,9%), algo menos que la región (2,6%) y algo más que los países de la OECD (2,1%). Cabe agregar a este desempeño inferior al de los países vecinos, que Argentina vivió antes del inicio del período una crisis económica muy aguda, con fenómenos hiperinflacionarios en los años 1989 y 1990, lo cual sumaría gravedad a la situación si se extendiera hacia atrás el lapso temporal considerado.

Además, la variación del PBI tiene fluctuaciones muy superiores a la mayoría de los países. En este sentido, ni el agregado de los países de la OECD ni el del total mundial, tienen subas o bajas superiores al 5%, en América Latina esto pasa solo en 4 oportunidades y en Argentina sucede en 13 de los 27 años. En forma más precisa puede advertirse este fenómeno a través de la varianza⁴, que adquiere un valor más de 10 veces mayor en caso argentino con respecto al conjunto de los países del mundo y de la OECD, y más de 5 veces con respecto a los países de la región.

La inflación es otro indicador usado para la comparación de la situación macroeconómica del país con respecto a otras naciones. Puede advertirse que, en este caso, Argentina con una media anual del 17,7% presenta una anomalía aún mayor que con el PBI, no solo con respecto a los países de la OCDE (2,3% de inflación promedio anual) o al total mundial (4,3%) sino también con

⁴ La varianza es una medida de dispersión que representa la variabilidad de una serie de datos respecto a su media y se calcula a través de la desviación típica al cuadrado.

respecto al conjunto de América Latina (6,1%), a la que casi triplica. La varianza refleja que la inflación argentina no solo es mucho más elevada que la de los grupos de comparación, sino que ha tenido fluctuaciones enormes, incluso con tres años de registros superiores al 40% y tres años de valores negativos, algo que nunca sucedió en los otros casos

Más allá de las comparaciones con otros países, se advierte que la situación macroeconómica argentina ha tenido, en el período analizado, varios procesos diferenciados. El subperíodo 1993-2001 se corresponde con el denominado Plan de Convertibilidad que tenía un tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar estadounidense e incluyó una apertura de la economía a los mercados externos, una reforma del estado con la privatización de la mayoría de las empresas públicas y un importante endeudamiento estatal (Brenta, 2019, p. 126-127). A través de las cifras expuestas en el Cuadro N° 2 se reflejan estas medidas con una estabilidad del tipo de cambio, una baja inflación y sin aumentos salariales en el sector público. Además, la tasa de interés sensiblemente mayor a la inflación expresaba una desconfianza en la moneda local, a pesar de haberse mantenido estable el tipo de cambio, lo cual daba espacio a la especulación financiera ante la ausencia de restricciones a los movimientos de capitales. Hacia el final del período se observa una recesión prolongada desde el año 1999, una inflación negativa ante la falta de demanda, un alza de la tasa de interés y un aumento de la carga de la deuda en el presupuesto público que termina haciendo eclosión a fines del año 2001 con un colapso económico caracterizado por la recesión, las restricciones al retiro de depósitos y, por último, el default de la deuda. El año 2002 expone una situación catastrófica con una mega-recesión, una explosión inflacionaria y un salto devaluatorio de gran envergadura.

A partir del año 2003 y hasta el año 2011 el país tuvo un ciclo de alto crecimiento con una inflación en aumento que pasó del 3,7% en el año 2003 al 23,3% en el año 2011, con salarios en el sector público (y particularmente en el universitario) que, en general, superaron a la inflación, un peso decreciente de la deuda pública en el presupuesto nacional y un tipo de cambio que se depreciaba a un ritmo inferior a la inflación, en parte como consecuencia de la excesiva devaluación, gatillada por el colapso y el temor hacia el futuro, ocurrida en el año 2002. La tasa de interés, en términos reales (descontada la inflación) fue en general negativa, lo cual favoreció al consumo, pero desalentó al ahorro. En este lapso, en contraposición al anterior, el comercio internacional tuvo regulaciones gubernamentales, el estado tuvo un avance en términos de participación en el producto, se estatizaron algunas empresas públicas y se usaron políticas fiscales activas para aumentar la demanda agregada (Kulfas, 2016, p. 219).

El ciclo de elevado crecimiento iniciado en el año 2003 finaliza en el año 2011 y, a partir de allí, se inicia un período primero de crecimiento bajo o estancamiento y luego de franco descenso de la actividad económica, con

cinco de los ocho años que van de 2012 a 2019 con crecimiento negativo del producto, inflación creciente y cada vez más alejada del promedio mundial, aumentos salariales del sector público inferiores a la inflación, importantes saltos devaluatorios y un aumento del peso de la deuda en el presupuesto público insostenible, que preanunciaba un nuevo default⁵.

En el agregado de todo el período 1993-2019 se observa un desempeño deficiente de la economía argentina en términos de crecimiento económico, inflación, aumentos salariales, sostenibilidad del endeudamiento y estabilidad del tipo de cambio, más allá de algunos períodos (1993-1997 o 2003-2011) de comportamiento de algunas variables, como el crecimiento económico, muy superiores al de los países vecinos, desarrollados o al promedio mundial. Además, los procesos agudos de auge y recesión, con crisis muy severas y prolongadas, llevaron a enormes fluctuaciones de las principales variables económicas que dificultaron severamente la administración del financiamiento de los diferentes sectores del país.

⁵ Más allá de los tres subperíodos globales del período estudiado de 1993 al 2019 (1993-2001/2002, 2003-2011 y 2012-2019), también hubo otros elementos significativos (como la crisis del efecto tequila en el año 1995 denominada de ese modo porque se inicia con un default de la deuda mexicana o la recesión derivada de la crisis iniciada con la quiebra de Lehman Brothers en el año 2008 y que generó una recesión mundial en el año 2009 con ciertos efectos en el país), pero no se desarrollan en este texto para focalizar la atención en el objeto de estudio del artículo.

2. El Presupuesto universitario y las variables macroeconómicas

Las universidades estatales contienen al 80% de los estudiantes de carreras de pregrado y grado y se financian en un 90% con los aportes del Tesoro Nacional, en un sistema de libre acceso y gratuidad de los estudios⁶. Además, debe considerarse que el 10% restante de ingresos, que proviene de servicios arancelados como posgrados, cursos de capacitación y consultorías, no permite financiar las actividades regulares de las instituciones porque tienen un costo importante que solo permitiría transferir como recursos de libre disponibilidad el margen de ganancia una vez restados los costos, que suele ser muy escaso porque estos servicios se prestan en marcos competitivos que impiden beneficios extraordinarios. En consecuencia, al analizar los recursos con que cuenta el sistema público universitario puede contemplarse a las transferencias del erario estatal como el elemento fundamental de financiamiento.

La relación entre el presupuesto y las diferentes variables macroeconómicas se analizó, en primer término, a través de correlaciones simples, las cuales permiten advertir el grado de correspondencia entre dos indicadores. La variación del PBI tiene un vínculo muy limitado con el presupuesto universitario a valores constantes, con una relación de solo el 8%. Esto resulta coherente con la situación de un sistema que tiene una enorme inercia en sus plantas de personal, que constituyen alrededor del 90% de las erogaciones totales⁷ y tienen estabilidad de hecho o de derecho. Más allá de ciertas oscilaciones en los niveles salariales o en los gastos de funcionamiento, resulta notorio que las variaciones en el producto no afectan de modo relevante el total del presupuesto universitario, aunque pueden cambiar su composición interna bajando los gastos de funcionamiento.

La relación entre la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio con el presupuesto universitario, a valores corrientes, es previsiblemente positiva, puesto que dentro del lapso estudiado en el subperiodo (1993-2001), durante el Plan de Convertibilidad, las variaciones económicas eran de escasa magnitud y el crecimiento universitario también y, luego, todas las variables crecieron en forma sostenida y en gran magnitud porque las primeras tres indicadores están correlacionados y la variación anual del presupuesto universitario tiene un alto componente implícito de ajuste por inflación. En este sentido, el tipo de cambio nominal tiene una variación que, al menos parcialmente, se ajusta en función del deterioro del valor de la moneda local y la tasa de interés nominal también tiene un componente subyacente de ajuste por inflación. Las correlaciones simples de las tres variables con respecto al presupuesto universitario a valores corrientes mostraron relaciones positivas de entre el 75% y el 96%,

⁶ Datos del Anuario Estadístico 2018 de la Secretaría de Políticas Universitarias.

⁷ Dato del Anuario de Estadísticas Universitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias del año 2018.

⁸ La correlación del presupuesto universitario a valores corrientes con la inflación fue del 75%, con el tipo de cambio del 96% y con la tasa de interés del 77%.

exponiendo que en términos nominales el presupuesto universitario tuvo un elemento importante de ajuste por inflación, aunque también hubo otros elementos intervinientes que limitaron el poder explicativo de estas variables y hacen que la correlación no sea exacta.

Si se considera la evolución entre los años 1993 y 2019 del presupuesto universitario a valores constantes, eliminando el efecto de la inflación al considerar los recursos en moneda homogénea, se observa que la relación con la planta de personal del sistema universitario (sumando los cargos de docentes, no docentes y autoridades superiores) es altísima, con una correlación del 95%⁹. Esto resulta lógico debido al elevado componente del personal en el presupuesto universitario. Además, en el período considerado el sistema en su conjunto aumentó en cantidad de instituciones (de 30 a 57), estudiantes (de 674.868 a 1.599.737) y, consecuentemente, cargos de personal (de 130.372 a 282.527 en la suma de los tres escalafones) para responder a las necesidades de la masificación universitaria.

La correlación simple de la evolución del salario de los trabajadores y el presupuesto universitario a valores corrientes es también elevada (del 59%). En este caso, por un tema de disponibilidad de la información se tomó el cargo más frecuente de los docentes universitarios (ayudante de primera de dedicación simple) que suele tener similar evolución al resto de los cargos docentes porque interviene en la misma paritaria y el Convenio Colectivo de Trabajo de los Docentes establece relaciones fijas entre cargos, categorías y dedicaciones docentes. Además, los salarios de las autoridades superiores suelen estar “enganchados” con la evolución de los salarios docentes y la remuneración de los no docentes suele tener evoluciones similares. Si bien el salario de los trabajadores al ser el elemento más importante de las instituciones tiene una relación muy estrecha con la evolución del presupuesto universitario, su poder explicativo es algo menor al de las plantas de personal porque no capta el aumento de los cargos que ha sido muy significativo en el período, aumentando más del 80% entre los extremos del período.

Un análisis más sofisticado permitiría a través de un estudio de regresión múltiple advertir la incidencia de múltiples variables en la evolución del presupuesto universitario y analizar el aporte de cada una de ellas. En este caso, podría estudiarse el efecto diferencial de los salarios y las plantas de personal en el presupuesto. Sin embargo, la dificultad de contar con datos exactos torna inadecuada una herramienta de mayor precisión para dilucidar efectos de menor magnitud cuando la información de base se considera razonablemente confiable en términos de grandes tendencias, pero poco exacta para captar fenómenos con mayor aproximación.

⁹ En Ruiz (2020) también se señala el efecto de las plantas de personal y de la variación salarial en el presupuesto universitario, si bien se toma un período más acotado de tiempo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la medición de la inflación no es precisa, especialmente en un país como Argentina que tiene serios problemas en sus organismos oficiales que relevan las estadísticas, y que incluso difiere entre las jurisdicciones que componen el país y el sistema universitario está diseminado en toda su geografía. Con la variación del producto bruto también hay problemas metodológicos y de relevamiento de datos que suelen tener revisiones que modifican las aseveraciones previas para un mismo período de tiempo. Las tasas de interés son diversas y se considera una como representativa, pero no hay una precisión ante tanta diversidad y el tipo de cambio tampoco es fácil de precisar en un país con lapsos dentro del período estudiado de tipos de cambio múltiples. Asimismo, la información propia del sistema universitario también adolece de imprecisiones porque los salarios en algunos casos incluyeron sumas que no se aplicaban a todos los cargos o con adicionales solo para algunas categorías, las plantas de personal suman escalafones diferentes y el presupuesto tiene una ejecución que puede diferir de su asignación inicial.

Sin embargo, más allá de todas las salvedades expuestas, en términos agregados las regresiones son contundentes en términos de la incidencia de ciertas variables como la inflación en el presupuesto corriente del sistema universitario o el efecto de los salarios y las plantas de personal en el presupuesto a valores constantes de las universidades nacionales. Por el contrario, para el estudio de casos individuales de instituciones o de análisis con un mayor nivel de precisión debería contarse con datos más precisos.

3. El presupuesto universitario y su adaptación a las variaciones macroeconómicas

En las entrevistas a autoridades del Ministerio de Educación y de universidades nacionales con responsabilidad en materia económica se indagó sobre los efectos que el contexto macroeconómico genera en las universidades en términos presupuestarios y sobre los mecanismos de las instituciones para lidiar con las situaciones planteadas.

En este sentido, sobre las variables contextuales que más afectan a las universidades, hubo una coincidencia en todos los entrevistados consistente en que la inflación es el elemento que tiene consecuencias más graves para el manejo de los recursos. Los problemas asociados a este fenómeno son diversos, destacándose los siguientes: 1) la dificultad para la planificación en el largo plazo; 2) la necesidad de ajustar varias veces al año un presupuesto para todo el ejercicio; 3) la limitación en las compras que no pueden llevarse a cabo por la pérdida de poder adquisitivo del monto inicial a través del año, ya que los gastos de funcionamiento no cuentan con actores sociales que los defiendan como los gastos salariales; 4) el efecto similar en las licitaciones de equipamiento o infraestructura, que quedan desiertas porque los oferentes no pueden mantener su cotización ya que irían a pérdida o verían descender el beneficio planificado; 5) la complicación para sostener las prestaciones de servicios personales que no se prestan a través de salarios de convenios sino mediante locaciones de servicios o de obras (por ejemplo asesorías profesionales, servicios de vigilancia o de limpieza o trabajos calificados fuera de la línea jerárquica como los de muchos informáticos) que guardan cierta regularidad y cuyas prestaciones se deterioran cuando los pagos pierden valor; y 6) la dificultad para atraer o retener a trabajadores en los períodos que los salarios pierden frente a la inflación. Esto se observa especialmente en los casos de docentes de algunas áreas del conocimiento (informática, finanzas, ingeniería), de personal no docente de algunos sectores como sistemas o de autoridades superiores ante congelamientos salariales¹⁰. En algunos casos esto lleva a arreglos informales como menores exigencias horarias o retribuciones a través de un escalafón que no es de la prestación de servicios.

Por el contrario, las tasas de interés no tienen efectos serios porque las instituciones no están endeudadas (esto no está permitido por la Ley de Administración Financiera N° 24.156) ni suelen comprar bienes a tasa variable. Puede haber algún efecto en el rendimiento de los activos o colocaciones financieras que tenga la institución, pero su efecto no resulta altamente significativo. Del mismo modo, la variación en el tipo de cambio tampoco afecta mayormente el presupuesto de las universidades en su conjunto, aunque sí

¹⁰ Las autoridades superiores no cuentan con una paritaria que ponga en la negociación salarial un actor social (como los sindicatos) para defender sus sueldos. En algunos casos, ligan sus remuneraciones al escalafón docente, pero en muchas situaciones han perdido poder adquisitivo por no poder afrontar los incrementos salariales otorgados para otros escalafones.

puede generar un perjuicio relevante en algunas áreas específicas como las de investigaciones que requieran insumos importados, algunos servicios de hospitales que utilizan aparatología y materiales importados o los viajes de intercambios académicos. Sin embargo, estas situaciones no involucran a la mayoría de actividades y su efecto en los costos globales es marginal. Asimismo, la variación del PBI tampoco tiene derivaciones directas en el presupuesto universitario (al menos en el corto plazo). La recesión económica en general no implica un ajuste presupuestario inmediato y el componente salarial tiene una inercia que hace que este sector tenga mucha menos sensibilidad al ciclo económico que otros dentro del estado como la obra pública o, más aún, que otros del sector privado como el turismo o la gastronomía, que son particularmente procíclicos. Además, si el proceso recesivo es corto, es posible que el ligero ajuste tenga un rezago y se produzca cuando la economía ya está en crecimiento y viceversa con el proceso de aumento del PBI, lo cual hace que no haya un acompañamiento temporal entre estas dos variables. Lógicamente una recesión profunda terminará afectando al presupuesto universitario, pero sobre todo lo hará en los gastos no salariales, importantes para el funcionamiento, pero de escasa magnitud en el total.

Con respecto al mayor componente de las erogaciones universitarias, el gasto en salarios del personal de los escalafones docente, no docente y de autoridades superiores, cabe señalar que la inflación no tiene consecuencias graves en el presupuesto porque las paritarias básicamente consisten en un ajuste por inflación de los salarios, más algún desfasaje en más o en menos que refleja la verdadera variación de los sueldos. El cambio salarial en términos reales, más allá del incremento nominal, no constituye una decisión de cada universidad porque se dirime en las paritarias generales de las que participan los gremios nacionales, representantes del CIN y de los Ministerios de Educación, Trabajo y Economía. En consecuencia, cada universidad, del presupuesto total que recibe, la mayor parte (en promedio un 90%) lo transfiere a las cuentas sueldo de sus trabajadores en un proceso en el que básicamente operan como una caja pasadora de fondos del Ministerio de Educación a los empleados. En este sentido, un gestor económico de una universidad del conurbano bonaerense planteaba:

“Para nosotros las plantas de personal son fijas. No tenemos problemas con los salarios. Y los honorarios por convenios están supeditados al ingreso de fondos. El inciso 1 no es nuestro problema”. (Entrevistado 4).

Además, el Ministerio de Educación ha transferido siempre las partidas presupuestarias correspondientes a los aumentos salariales en tiempo y forma, más allá de algún retraso puntual, de modo que la inflación no constituye un problema para la gestión económica de las universidades en términos del pago de los salarios regulares de su personal, con las excepciones del personal fuera de convenio o de sectores puntuales. En este sentido, un gestor

económico que actuó en la SPU y en una universidad y otro que trabajó en una universidad del conurbano bonaerense consignaron:

“Aunque parezca raro, a las universidades la inflación no las afecta en el inciso 1 (personal) porque el presupuesto se calcula sin los aumentos, pero estos se deciden en las paritarias y la SPU siempre transfiere los fondos. Los únicos conflictos son por las plantas que se toman para el cálculo de transferencias, el mes testigo, pero las variaciones son menores y los reclamos muy pocos, justificados casi ninguno. Solo hay casos justificados por los nuevos cargos que no existían el año previo, que en algún caso no se contemplaron. Si afecta la inflación a los contratados que facturan como proveedores. Esos no pudieron actualizar sus ingresos como los trabajadores en relación de dependencia”. (Entrevistado 2).

“Nosotros somos un pasamanos con las transferencias de fondos para salarios, solo pagamos los sueldos. Pero tuvimos problemas con las remuneraciones del personal de seguridad y limpieza porque lo tenemos tercerizado y no se aumentan con las paritarias” (Entrevistado 3).

Si bien la Ley de Educación Superior N° 24.521 en su artículo 59 otorga a las universidades nacionales el rol de *“Fijar su régimen salarial y de administración de personal”*¹¹, en la práctica solo pueden modificar sus planteles de personal en el margen, es decir las nuevas altas porque los cargos de personal tienen estabilidad de derecho (cuando están concursados) o de hecho (por la protección gremial). En este sentido, todos los entrevistados fueron coincidentes al señalar que para ellos el personal docente y no docente de la universidad es un costo fijo sobre el que no existe un margen para la gestión que tenga efectos presupuestarios. Solo puede afectarse el proceso de nuevas altas, pero el efecto es escaso e, incluso, de difícil manejo, porque en general son reemplazos de bajas de servicios inevitables, como cargos docentes o no docentes no fácilmente sustituibles porque las prestaciones son específicas (por ejemplo el docente de una materia).

El efecto de la inflación sobre los gastos de funcionamiento es negativo y fue explicitado por dos responsables económicos de universidades del conurbano bonaerense y uno de una institución de un gran centro urbano en los siguientes términos:

“El problema es que los gastos de funcionamiento no tienen paritarias. Esto lleva a que no se actualicen y pierdan valor real.

¹¹ A partir del descongelamiento de sueldos posterior al período de convertibilidad (1991-2001) todas las universidades nacionales fueron forzadas a converger en el mismo sistema salarial porque las paritarias se otorgaban a partir de las remuneraciones estándares de los no docentes (Convenio Colectivo de Trabajo del Decreto 366/06) y del sistema tradicional del personal docente que luego se consagraría en el Convenio Colectivo de Trabajo del Decreto 1246/2015.

Además, se nos cayeron licitaciones o quedaron desiertas por el problema de la inflación. Al ser procesos largos, los oferentes se iban” (Entrevistado 3).

“A nosotros la inflación no nos pega en los gastos en personal porque la plata siempre al final nos llega y nos alcanza, pero con los gastos de funcionamiento estamos siempre complicados. Históricamente se pidió el aumento de estos gastos por la inflación, a través del CIN, pero eso nunca llegó. Y la devaluación nos pega en los componentes importados, como el equipamiento informático”. (Informante 4).

“Tenemos un plan de compras, que pide la auditoría, pero es una expresión de deseos. Dependemos de los ingresos propios que a veces llegan más temprano o más tarde.” (Informante 4).

“Otro problema serio son los servicios jurídicos que te demoran las compras por formalidades. Te complican todo y se te caen las licitaciones. Para ellos el paso del tiempo no es un tema, pero a nosotros nos vuelve locos...”. (Informante 7).

En términos de las inversiones en infraestructura, la situación también es más compleja que en los gastos en personal. Un ex gestor económico de una universidad del interior explicaba:

“Las licitaciones son complicadas, pero no es lo más problemático. Lo más difícil es la redeterminación de precios al momento de la adjudicación, que es mucho después de las ofertas. A nosotros se nos cayeron varias obras. Lo que pasa es que a veces el aumento de los insumos de una obra puede ser mucho mayor al de la inflación general. Es muy difícil con alta inflación” (Entrevistado 2).

Las Redes de Información

En términos generales los entrevistados consignaron la existencia de redes de información para la gestión económico-financiera de las universidades nacionales, si bien su funcionamiento podría mejorarse en términos de la frecuencia de encuentros e intercambio de información. Entre las redes mencionadas se encuentra la Comisión de Asuntos Económicos del CIN, los comités de usuarios del SIU referidos a distintos sistemas de información como los de recursos humanos (SIU-Mapuche), compras, contrataciones y patrimonio (SIU-Diaguita) y económico, presupuestario, financiero y contable (SIU-Pilagá).

Además de estas redes que incluyen a todas las universidades, hay redes por proximidad geográfica como las que comparten las universidades del conurbano bonaerense o las universidades patagónicas. Asimismo, también hay redes de mayor informalidad como grupos de whatsapp de secretarios económicos o vínculos cimentados en relaciones políticas o personales.

La sola existencia de estas redes indica que el sistema universitario tiene vasos comunicantes entre las distintas instituciones, más allá de la relación radial con el Ministerio de Educación. Las economías de escala son potencialmente enormes por la presencia de 57 instituciones universitarias nacionales con problemáticas iguales en muchos casos y afines en otros, como las remuneraciones que surgen de una paritaria común, el impacto de las modificaciones impositivas y la legislación sobre presupuestos, contabilidad pública y compras en el estado.

El beneficio de estas redes resulta palpable a través del testimonio de algunos administradores económicos:

“Todos pedimos ayuda cuando tenemos que redactar una norma o encarar un problema complejo y las redes de personal y de los sistemas económico-financieros nos ayudan”. (Entrevistado 2).

“Nosotros participamos de la Red de Universidades del Conurbano. Además de temas académicos, para no superponernos en la oferta, y de investigaciones con eventos que se hacen, también interactuamos los secretarios económicos. Tenemos mucho vínculo con Lomas de Zamora, con Lanús, con San Martín y con Quilmes, nos ayudamos entre todos” (Entrevistado 3).

Sin embargo, las redes colaborativas entre universidades, según la opinión de los entrevistados, no se usan en toda su potencialidad por los siguientes factores:

- La dinámica intensa de una gestión compleja y muy demandante absorbe las energías de los decisores e impide la generación de un espacio común con mayor desarrollo. Por ejemplo, una autoridad económica expresó que *“Tendríamos que tener más vínculos, las reuniones en el CIN son muy útiles, pero el día a día nos consume el tiempo”* (Entrevistado 4).
- La carencia de personal altamente calificado para llevar a cabo los intercambios.
- La desconfianza, en casos puntuales, a exponer información sensible para la gestión o que involucra casos personales. Por ejemplo, en la Red Patagónica de personal *“hubo menos avances que los deseables porque algunas instituciones eran reacias a mostrar datos...”* (Entrevistado 2).
- El eventual esfuerzo desigual de las distintas partes de un ejercicio colaborativo en el que todos se benefician en igual medida (la figura del polizón o free-rider).
- La percepción de que algunos problemas exceden la capacidad de solución del sistema universitario, más allá de que trabaje mancomunadamente, especialmente en temas que tienen que ver con el contexto macroeconómico. En este sentido, las fluctuaciones de las variables

económicas generan problemas cuyas respuestas suelen no estar al alcance de los gestores universitarios.

Más allá de la existencia de los elementos señalados que podrían potenciar los intercambios, el sistema universitario público argentino es un ejemplo notable de trabajo colaborativo. El funcionamiento continuo y fecundo del CIN, con sus múltiples organizaciones y comisiones, y del SIU muestran espacios de intercambios con efectos concretos como los sistemas de información utilizados por todo el sistema (y “exportados” a otras universidades privadas y a la administración pública) o el modelo de pautas presupuestarias usado para asignar recursos entre las universidades e internamente para distribuir el presupuesto entre áreas (Facultades, Institutos, Departamentos, etcétera) en distintas instituciones.

La Planificación para el Largo Plazo

La gestión económico-financiera no ha tenido, desde la mirada de los entrevistados, como rasgo genérico, una mirada en el largo plazo, limitándose al ejercicio presupuestario. Esto resulta lógico en un marco de gran inestabilidad macroeconómica que dificulta la planificación e impide proyecciones precisas. Además, la normativa suele obligar a rendiciones anuales sin un horizonte de mayor alcance.

Como excepciones a este marco global se mencionaron los primeros años de las universidades nuevas (que tienen una visión en el crecimiento institucional), los ejercicios vinculados con las evaluaciones externas de la CONEAU y los Planes de Desarrollo Institucional que funcionaron como un instrumento que permitía la captación de recursos a través de contratos-programa. Sin embargo, más allá de estas situaciones que fueron importantes pero coyunturales, se percibe que la gestión económica ha tenido una mirada de corto plazo, sobre todo en lo concerniente al gasto corriente, el cual constituye la gran mayoría (alrededor del 90%) del total. Lógicamente, las inversiones en infraestructura tuvieron en cuenta un análisis hacia el largo plazo, pero no es lo más frecuente sobre el manejo de los recursos.

“Hay planificación en infraestructura, hay un plan de obras que requiere una planificación para varios ejercicios, pero en compras o recursos humanos, está sujeto a la disponibilidad de recursos inmediata y no hay una verdadera planificación”. (Entrevistado 2).

“Tenemos una planificación edilicia para las nuevas carreras y lo que trabajamos con la Coneau en el plan de desarrollo institucional. Después, en lo económico es más un día a día. La inestabilidad no lo permite” (Entrevistado 3).

“Planificamos algo, pero dos años en este país es una vida. Cambia una autoridad del ministerio y cambia todo... O viene una

devaluación y te mata un gasto de infraestructura. Nos recostamos en los vínculos políticos del Rector". (Entrevistado 4).

Más allá de las consideraciones de los entrevistados, Vega (2009) sostiene que precisamente la escasez de recursos es un elemento que justifica la planificación, ya que obliga a optimizar los recursos disponibles para evitar reiteraciones y derroches de fondos, tanto en una institución como en el conjunto del sistema universitario.

Las Fuentes Adicionales de Fondos

Las transferencias del Tesoro Nacional (Fuente 11 en términos del clasificador de la Oficina Nacional de Presupuesto) constituyen el elemento principal de obtención de recursos de las universidades. Sin embargo, estas también captan fondos a través de los Recursos Propios (Fuente 12), Recursos con Afectación Específica (Fuente 13), Remanentes de Ejercicios Anteriores (Fuente 16) y Crédito Externo (Fuente 22).

La diversidad de fuentes de recursos puede considerarse un elemento que favorece la posibilidad de realizar cambios sustentables en una universidad al dotar a la institución de una mayor autonomía (Clark, 2011).

Los recursos de fuente 12 tienen una importancia distinta entre las universidades. En este sentido, algunos de los relatos relevados permiten advertir esa heterogeneidad:

"La Fuente 12 es muy distinta en una universidad como la mía, en el interior, que en la UBA o la UTN. Nosotros no teníamos fondos muy significativos. Tener mucho remanente (Fuente 16) era porque ejecutabas mal y después te podían dar menos fuente 11, era un riesgo. Sé que hay universidades que usan fundaciones para canalizar los recursos propios, pero es un tema puntual y delicado de cada universidad". (Entrevistado 2).

"Los recursos propios siempre fueron necesarios para sostener algunos gastos. También los gastos fuera de la línea, pero no para financiar actividades propias o gastos de funcionamiento recurrentes. Sin recursos propios no hubiéramos subsistido. Por suerte fuimos ordenados. Porque los gastos de funcionamiento de lo votado en el Congreso en la Ley de Presupuesto solo nos servían para pagar los servicios públicos. La infraestructura la pagamos casi toda con recursos propios". (Entrevistado 3).

"La infraestructura la hicimos en gran medida con recursos propios. En eso fueron muy útiles". (Entrevistado 4).

“En los hospitales universitarios los recursos propios son totalmente imprescindibles. Los gastos corrientes dependen de eso, no es que podamos derivarlos a infraestructura”. (Entrevistado 9).

La contraparte de las universidades en la captación de fondos también resulta heterogénea en los casos relevados, así como el rol de los posgrados en términos de provisión de recursos, según la perspectiva de los entrevistados:

“Nuestro cliente principal en la consultoría es el estado. Algo se hace con empresas, pero más ingresos generan los servicios prestados al estado”. (Entrevistado 4).

“En el caso de la Universidad, se le vendía al sector privado y al sector público. A fruteras, a empresas de telecomunicaciones, a cámaras, a grandes empresas, al gobierno provincial y a municipales. También al PAMI, a las legislaturas, al instituto provincial de capacitación. A los dos, al público y al privado”. (Entrevistado 2).

“Nosotros somos en gran medida PAMI dependientes. Del PAMI y un poco del IOMA y de otras obras sociales, pero sin esos fondos sería imposible o muy complicado para el hospital”. (Entrevistado 10).

“Los posgrados en general no tenían una lógica económica. Nosotros lo advertíamos, había posgrados infinanciables, con una carga horaria tremenda y casi todos los alumnos becados, pero se daban igual... En general los posgrados eran deficitarios” (Entrevistado 2).

“Los posgrados que tenemos son superavitarios porque hacemos un seguimiento de que sea así. Quizás alguno no, pero el agregado sí. Lo mismo en formación continua. Y tenemos recursos genuinos en deportes, que hace mucha gente y a veces el costo es muy bajo porque trabajan estudiantes. También hay, aunque algo menos, actividades socio-culturales”. (Entrevistado 4).

Los recursos con afectación específica (fuente 13) son transferencias del tesoro nacional pero que no son de libre disponibilidad para las universidades, sino que solo pueden ser erogados del modo predefinido por la SPU en el envío de fondos. Esto incluye fondos para infraestructura, equipamiento, financiamiento de carreras, etcétera. Desde el punto de vista económico, la inflexibilidad en el uso impide a la institución decidir cómo y para qué canaliza los fondos y, por lo tanto, más allá de su utilidad puntual, son asignaciones menos valoradas por los gestores económicos, como se observa en los siguientes discursos:

“A veces te llegan fondos pero para nosotros es como “plata ya gastada” porque tiene un destino específico que después tenés que rendir. Entonces no te sirve para gestionar o decidir nada”. (Entrevistado 7).

“Con los fondos adicionales de la Planilla B u otros trabajamos con el criterio del percibido, no del devengado, porque nunca sabemos cuándo los vamos a cobrar. No podemos planificar de antemano ni decidir nada”. (Entrevistado 3).

Con respecto a los remanentes de ejercicios anteriores, la fuente 16, estos recursos han sido importantes para las universidades porque otorgan autonomía ante eventuales retrasos de transferencias del tesoro, permiten realizar erogaciones y otorgan intereses, al menos para mantener el valor de los ahorros. En este sentido, dos responsables económicos de las universidades mencionaron:

“Los recursos adicionales nos dan una tranquilidad muy grande. Nosotros tenemos un fondo acumulado que nos da una gran tranquilidad. Si se atrasa el Ministerio podemos sobrevivir un buen tiempo por los fondos acumulados.” (Entrevistado 7).

“Los excedentes que obteníamos de ingresos propios o remanentes de ejercicios anteriores los poníamos en plazos fijos de corto plazo, pero para no perder frente a la inflación, no es que obtuviéramos beneficios”. (Entrevistado 3).

Los Subperíodos de Mayor y Menor Financiamiento

El período analizado, 1993-2019, ha tenido lapsos temporales de mayor holgura y de mayores restricciones, sin llegar a los ajustes severos que se observan en sectores procíclicos del sector privado, por la gran inercia de las plantas de personal, pero que incidieron en los montos recibidos para gastos de funcionamiento, en la disponibilidad de los fondos concedidos, en el acceso a programas adicionales de financiamiento y en los porcentajes concedidos de aumentos salariales.

En este sentido, según lo planteado por los entrevistados, se observan cuatro subperíodos básicos: 1) 1993-1998; 2) 1999-2002; 3) 2003-2017; y 4) 2018-2019. En el primero de ellos 1993-1998, se verifica una situación en la cual hay un congelamiento salarial, pero existe un crecimiento de algunos recursos adicionales para infraestructura y gastos de funcionamiento, a través de programas como el PROFIDE, PROIN e Incentivos a los investigadores¹²,

¹² El Programa de financiamiento de la enseñanza (PROFIDE) y el Programa de financiamiento de inversiones (PROIN) permitieron a las universidades el acceso a fondos adicionales para gastos de funcionamiento e inversiones en infraestructura. El Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores otorgó un sobresueldo y una categorización a los profesores con actividades de investigación.

los denominados “fondos por debajo de la línea” porque en la planilla anexa al artículo sobre el financiamiento universitario del Presupuesto Nacional figuran después del total de los montos asignados a cada institución. Además, se contó con montos adicionales provenientes de un préstamo del Banco Mundial (Préstamo para la Reforma de la Educación Superior) que permitieron el financiamiento de equipamiento a través del FOMEC y de otras iniciativas como el SIU, la CONEAU o el componente de asignación de recursos¹³.

Tanto para la gestión de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) como para las instituciones universitarias fue un período de modernización de la gestión, con la incorporación de equipamiento informático y nuevos sistemas de información. En términos de recursos, las instituciones venían de muy graves carencias derivadas de “la década perdida”, en términos económicos, de los años 80s que implicaron restricciones severas de fondos a las instituciones. En consecuencia, la presencia de algunos fondos adicionales fue percibida como un alivio para las arcas universitarias.

En el período que va de 1999 al año 2002, el país se encontraba sumido en una crisis económica muy seria, con una enorme recesión y un aumento del desempleo que terminarían en un colapso hacia fines del año 2001. El correlato de esta situación en el sistema universitario fue la baja salarial, incluso en términos nominales, el descenso de los fondos de funcionamiento y la demora en las transferencias de partidas presupuestarias no salariales. En este marco macroeconómico las autoridades ministeriales debían pujar con el Ministerio de Economía para lograr mantener los recursos y obtener los fondos asignados ante las tardanzas en las transferencias. Las universidades tenían una escasez de fondos, pero también menores demandas internas por un contexto negativo tan notorio que disuadía de mayores pedidos de recursos. En términos de la gestión, la estabilidad inflacionaria y cambiaria facilitaba los cálculos y procedimientos, si bien la falta de recursos impedía desarrollar nuevas iniciativas.

Dos profesionales que trabajaron esos años en la SPU recuerdan:

“El final del menemismo y el principio del gobierno de De la Rúa fueron durísimos. Sacábamos en cuotas la transferencia de sueldos. Había cuatro o cinco meses de atrasos en los gastos de funcionamiento... Le pagábamos a algunas universidades primero y

¹³ El Sistema de Información Universitaria (SIU) proveyó de sistemas de información a las universidades, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), predecesor del actual FUNDAR, otorgó financiamiento a partir de la detección de necesidades de las universidades, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), como lo indica su nombre, se dedica a la evaluación y acreditación de la calidad de la educación universitaria y el componente de asignación de recursos fue el espacio de diseño del modelo de pautas presupuestarias que luego tomó a su cargo el CIN.

después a otras. Fue tremendo. Recién empezó a mejorar con Duhalde". (Entrevistado 5)

"En la Universidad era tranquilo porque todos sabían que no había un peso para nadie. Bajaba la conflictividad, pero las facultades vivían de sus recursos propios, con diferencias de ricas y pobres entre ellas. Recién a partir del 2005 pudimos reconstruir los gastos de funcionamiento". (Entrevistado 8).

El sistema universitario empezó a contar con mayores recursos, tenuamente a partir del año 2003 y con mayor vigor en los años subsiguientes, los que permitieron recomponer los salarios de los docentes y no docentes y aumentar los gastos de funcionamiento. Asimismo, hubo fondos para infraestructura, que debían tramitarse con el Ministerio De Planificación Federal e Inversión Pública y partidas adicionales a través de fondos "debajo de la línea" y de contratos-programa que debían acordarse con el Ministerio de Educación. Un profesional que trabajó en el Ministerio de Educación recordaba:

"A partir del año 2003 se empezaron a aumentar los salarios docentes y se recompuso mucho el ingreso de las dedicaciones simples que estaban muy rezagadas. Además, se pasaron al básico adicionales "en negro", con lo cual se aumentaron los sueldos también por esa vía. Eso tuvo un costo fiscal muy grande, pero esos años había financiamiento. En cambio, los años previos al 2001 fueron terribles, nos pedían fondos y no había para nadie".

(Entrevistado 6).

El manejo presupuestario, pese a la mayor disponibilidad de recursos, fue más complejo en este período por el aumento de la inflación, las variaciones salariales y, en algunos períodos, por el desdoblamiento cambiario. A diferencia del período previo, la ejecución presupuestaria anual varió significativamente con respecto al presupuesto inicial por los ajustes salariales, lo cual derivó en la necesidad de llevar un análisis actualizado periódicamente de los recursos y los gastos. La suba de las tasas de interés, que en gran medida incorporaban implícitamente al componente inflacionario, dieron un recurso extra a muchas instituciones por los intereses de sus tenencias financieras.

Este período 2003-2017 no fue lineal y tuvo algunos momentos puntuales de mayores restricciones, como los años 2010, luego de una crisis cambiaria en el país en el contexto de la crisis global gatillada por el colapso de Lehman Brothers en los Estados Unidos de América, o el año 2016, con una devaluación importante y la asunción de un nuevo gobierno que, al asumir, frenó las transferencias de fondos para controlar las erogaciones. Además, en el año 2011 no hubo un presupuesto aprobado, sino que se prorrogó el del año previo (*"nos complicó un poco ese año porque no hubo Planilla B"*, señaló el entrevistado 3). Sin embargo, pese a estas situaciones mencionadas, el

período se caracterizó por los lineamientos señalados. Incluso hubo importantes ingresos adicionales por prestaciones de servicios, como lo señalaba una autoridad universitaria:

“Del 2011 al 2015 para nosotros fue una gloria. Incorporamos plantas de personal y facturamos mucha asistencia técnica al estado. Nos fue muy bien”. (Entrevistado 4).

El último período, el de los años 2018 y 2019, estuvo enmarcado por una severa crisis económica y las transferencias fueron notoriamente decrecientes, con sistemas de pago salariales cada vez más complejos, con adicionales no remunerativos o no bonificables que hacían muy difícil la liquidación de haberes y, más aún, el planeamiento en el largo plazo. Además, se restringieron al máximo los fondos para funcionamiento, pero no hubo una reacción sistémica porque no afectó a todas las instituciones. En términos de los entrevistados esto se reflejó del siguiente modo:

“Las autoridades de la universidad (del interior) estaban muy enojadas con los ajustes sobre partidas ya comprometidas, sobre todo porque el CIN no hacía nada porque a algunos rectores esos recortes no les afectaban porque a ellos no les sacaban nada.” (Entrevistado 1).

“En el 2019 estuvimos muy complicados. Las transferencias no alcanzaban para nada. Sobrevivimos por los recursos propios...”. (Entrevistado 3).

“La liquidación de haberes era un infierno. Era todo recorte en un contexto de inflación, con conceptos salariales ridículos para dar unos pesos sin pagar contribuciones y aportes, pero siempre atrás de la inflación”. (Entrevistada 5).

Las Demandas de Fondos

La relación de las universidades nacionales con la SPU se caracterizó en todos los períodos por la demanda incesante de fondos. Más allá de la existencia de mayor o menor disponibilidad de recursos y de la concreción mayor o menor de transferencias, las instituciones tienen claro que el Ministerio de Educación es el interlocutor principal para la obtención de dinero y que dispone de herramientas para, total o parcialmente, satisfacer demandas individuales, aunque no del conjunto de los demandantes.

La SPU ha contado con fondos para distribuir entre las instituciones con cierta discrecionalidad. Estos se corresponden con las denominadas partidas “por debajo de la línea” de la planilla de universidades del presupuesto nacional, los programas especiales como el Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional (FUNDAR) y los recursos adicionales a las

transferencias por las negociaciones colectivas de trabajo. En términos de un profesional de la SPU entrevistado, la relación se da en estos términos:

“Las universidades son voraces. Siempre piden más plata. Siempre están viendo la forma de obtener más fondos. No me parece mal, quieren inyectarle más fondo a la educación superior. Si son bien utilizados es algo productivo. Pero no recuerdo ninguna época en la que dejaran de venir a la SPU a buscar fondos o de pedir a través de sus legisladores (Entrevistado 2)”.

Resulta notorio que la SPU contempla en las asignaciones discrecionales las necesidades diferenciales de las instituciones, pero también puede haber elementos adicionales como la afinidad político-partidaria o la evaluación de las prioridades en términos de política educativa. Por ello, los representantes de las distintas universidades tratan de incidir sobre las autoridades ministeriales para la obtención de fondos. En forma análoga, las instituciones acuden a los representantes de sus provincias en el Congreso Nacional y a los legisladores afines para intentar lograr una mayor asignación en la ley de presupuesto.

La relación de las autoridades universitarias con sus actores internos suele estar más estandarizada. Formalmente, se dirime en los consejos superiores a través de la votación del presupuesto, pero en general la autoridad máxima tiene el poder real para imponer su voluntad y la inercia es la pauta asignativa clave. En este sentido, en la mayoría de los casos existe una práctica de “alta por baja” para las designaciones del personal, consistente en que solo se admiten nombramientos para sustituir un cargo vacante por renuncia, jubilación o motivos similares, y las demandas adicionales de cargos van por un carril separado, discrecional y excepcional, en el que deciden las máximas autoridades. Si bien puede haber pedidos puntuales de fondos de nuevas plantas de personal o para gastos de funcionamiento, la dinámica suele ser de aceptación de los presupuestos de las facultades, departamentos o institutos y de intentos de persuasión de pedidos extras ante situaciones excepcionales como el crecimiento importante de la matrícula de alguna carrera.

“Cada departamento tenía su planta histórica. Se podía conceder algún cargo adicional o una suba de categoría, pero muy poco y nunca conflictivo. Además, con los gremios se acordó financiarles la capacitación de los trabajadores no docentes o posgrados de los docentes. Nunca hubo problemas gremiales o con sectores de la universidad, porque nosotros no tenemos el formato de facultades sino una administración centralizada que evita las tensiones sectoriales”. (Entrevistado 3).

4. Síntesis y Conclusiones

El propósito de este texto ha sido describir la relación entre el presupuesto universitario y el contexto macroeconómico del país en el período 1993-2019 y explicar las herramientas para enfrentar los problemas del período. Para ello se llevó a cabo un análisis cuantitativo sobre las principales variables macroeconómicas y los recursos de las universidades y luego se desarrolló una metodología cualitativa para estudiar las respuestas de las instituciones en términos de su manejo económico-financiero.

En el período 1993-2019 se observa que la economía argentina tuvo un desempeño global negativo en términos de crecimiento económico e inflación en la comparación internacional. Sin embargo, hubo subperíodos claramente diferenciados como el de vigencia del Plan de Convertibilidad (1993-2001), que bajó sustancialmente la inflación y tuvo un primer lapso de crecimiento, pero culminó en un colapso en los años 2001-2002 luego de una prolongada recesión. A partir del año 2003 hasta el 2011, el país tiene un elevado crecimiento del producto y una inflación creciente, con una orientación económica inversa al período previo a partir de un avance del rol del estado en la economía, una menor apertura económica y políticas salariales, fiscales y monetarias orientadas a expandir la demanda agregada. Desde el año 2012 hasta el año 2017 la economía argentina tiene un comportamiento que alterna años de crecimiento y de recesión, con una inflación cada vez mayor y, en los últimos dos años, un elevado endeudamiento, que hace eclosión en el período 2018-2019 con una aguda recesión y muy serios inconvenientes en el sector externo que llevan a devaluaciones e incumplimientos de las obligaciones del estado.

El presupuesto universitario a valores corrientes tiene una estrecha relación, en el período estudiado con la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés. Todas estas variables están fuertemente correlacionadas con el presupuesto (entre el 75% y el 96%) porque este en gran medida contiene anualmente un ajuste por inflación con respecto al período previo. Medido a valores constantes, el presupuesto presenta una correlación elevada con la variación salarial (59%) y con la variación de las plantas de personal (95%), que se incrementaron significativamente en el período.

La opinión de los profesionales entrevistados ha sido coincidente en cuanto a que la inflación es la variable con mayor incidencia en el presupuesto porque dificulta el planeamiento en el largo plazo, obliga a reajustes y complica la adquisición de bienes y la ejecución de obras porque los oferentes se retiran o exigen renegociaciones de precios. Por el contrario, el pago de salarios del personal docente o no docente, cuyas plantas son fijas de derecho o de hecho, no concita mayores dificultades para la gestión porque se ajustan a través de las paritarias. Por el contrario, resulta compleja la actualización salarial de puestos fuera de los convenios colectivos de trabajo como las autoridades

superiores, los asesores o los casos puntuales de trabajadores muy solicitados en el mercado laboral como los informáticos.

La variación de las tasas de interés no afecta significativamente a las instituciones porque no tienen deudas. Solo tiene un efecto en colocaciones financieras, pero estas no tienen un impacto elevado. Del mismo modo las alteraciones del tipo de cambio no tienen efectos serios en las instituciones en términos globales, aunque sí pueden afectar algunos aspectos puntuales como compras de insumos importados de hospitales e investigaciones o viajes de intercambio. En forma análoga, la variación del PBI tampoco tiene derivaciones directas en el presupuesto universitario (al menos en el corto plazo y exceptuando situaciones de colapso como el 2001) por su inercia, más allá del atraso en la consecución de algunas partidas.

El sistema universitario tiene redes vigentes en un ejemplo colaborativo admirable, entre las cuales se destacan los comités de usuarios del SIU, las comisiones del CIN y los grupos conformados por proximidad geográfica. La dificultad principal mencionada por los entrevistados para profundizar aún más los vínculos es la demanda de trabajo de la gestión económica, que a veces consume el tiempo y la energía de los trabajadores.

La planificación presupuestaria para el largo plazo es muy limitada en el caso argentino. La inestabilidad macroeconómica impide una previsión precisa y solo se observa un planeamiento para las inversiones de infraestructura, compras o el desarrollo de las universidades nuevas.

Las universidades tienen como fuente principal de recursos a las transferencias del Tesoro Nacional. La importancia de los recursos propios es muy variable entre las universidades de los grandes centros urbanos y de zonas periféricas y, dentro de las instituciones, entre facultades con carreras profesionalistas o de investigación, ya que los interlocutores serán mucho mayores según el lugar y el tipo de carreras que se oferten. Asimismo, los remanentes de ejercicios anteriores otorgan fondos relevantes para hacer frente a costos sin depender de las transferencias del Ministerio de Educación.

En el período estudiado el presupuesto universitario tuvo un crecimiento notable, del 140% a valores constantes, acompañando el aumento de estudiantes, instituciones y personal. Sin embargo, hubo subperíodos en los que los gestores económicos tuvieron dificultades, sobre todo en los años previos al colapso del 2001 y en los años 2018 y 2019, cuando se retrasaron los envíos de partidas de gastos de funcionamiento y se redujeron los ingresos por recursos propios.

Las demandas de recursos a la SPU de parte de las universidades han sido una constante porque las instituciones advierten que existen fondos discretionarios que les pueden ser otorgados. Por el contrario, internamente, las universidades tienen pocos conflictos por pedidos de fondos de facultades o

departamentos porque hay un sistema inercial muy consolidado, con asignaciones marginales a cargo de las máximas autoridades.

En términos globales puede concluirse que las universidades nacionales han sabido adaptarse a un contexto macroeconómico caracterizado por la inestabilidad, con instrumentos que les permitieron sostener el funcionamiento sin mayores contratiempos. En este sentido, la inexistencia de deudas, la inercia en las asignaciones, el manejo prudencial de los recursos, la captación de recursos propios, el uso apropiado de los remanentes de ejercicios anteriores y la asistencia recíproca a través de redes de gestión han permitido que los casos de crisis severas sean extremadamente escasos¹⁴. El manejo de las plantas de personal, que de hecho o de derecho son fijas y cuyos salarios se ajustan por paritarias que se dirimen en ámbitos externos a las instituciones, ha permitido sortear en forma correcta los graves inconvenientes derivados del contexto.

En síntesis, más allá de las dificultades reportadas por los entrevistados, puede concluirse que, en un marco macroeconómico complejo e inestable, las universidades nacionales han podido establecer mecanismos de administración interna, coordinación entre ellas y vinculación con la SPU que les permitieron crecer y funcionar de un modo adecuado para la prestación de sus servicios de enseñanza, investigación y extensión.

¹⁴ Hubo casos puntuales de malos manejos económicos que requirieron la asistencia del Ministerio de Educación en las Universidades Nacionales de Formosa y Tucumán, pero fueron situaciones marginales y transitorias.

5. Referencias bibliográficas

Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Capital Intelectual.

Clark, B. (2011). *Cambio sustentable en la universidad*. Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.

Doberti, J.I.; Gabay, G. y Levy, M. (2020). *El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?* Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_7_2020.pdf

Doberti, J.I. (2019). *Presupuesto Educativo y Deuda Externa. Una relación tormentosa*. Artículo publicado en el libro *El Atlas de la Educación*. Le Monde Diplomatique - Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE).

García de Fanelli, Ana; y Broto, Adriana. (2019). *Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias*. Faces. 25 (53): 51-70. Disponible en:
<http://nulan.mdp.edu.ar/3254/1/FACES-53-gdefanelli-broto.pdf>

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo XXI.

Rabossi, M., Volman V. y Braga, F. (2021). *Financiamiento educativo universitario. Estudio sobre la evolución histórica del presupuesto universitario en la Argentina (1974-2019)*. Observatorio Argentinos por la Educación. Disponible en:
https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/FinanciamientoEducativoUniversitario_SegundaParte.pdf

Ruiz, M. (2020). *¿Cuál es el impacto de la mayor información estadística producida por las Universidades Nacionales, potenciada a partir de nuevas herramientas tecnológicas disponibles, en la formulación y asignación presupuestaria que el Congreso trata y aprueba anualmente para el desarrollo de sus actividades?* Tesis de Maestría. Universidad Torcuato Di Tella.

Sautú, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Lumiere.

Vega, R. (2009). *La Gestión de la universidad. Planificación, estructuración y control*. Editorial Biblos.

6. Anexo Documental

Cuestionario para las entrevistas

¿Cómo afecta el contexto macroeconómico el desarrollo presupuestario de la Universidad?

¿Afecta a la ejecución presupuestaria la inflación? ¿Y la devaluación del tipo de cambio? ¿Y las tasas de interés? ¿Y los aumentos salariales?

¿Cómo afectan esas variables al inciso 1 (personal), a las compras de insumos y de equipamiento, a las becas y a las obras de infraestructura?

¿En qué medida las plantas de personal son flexibles, de hecho o de derecho?

¿Tienen montos de remuneraciones correspondientes a la paritaria local?

¿Tienen plantas de contratados? ¿Cómo les ajustan los honorarios?

¿Cómo se manejan las compras? ¿Se realizan licitaciones grandes? ¿Cómo son los plazos y precios de las mismas? ¿se realizan con recursos propios o hay transferencias del tesoro? ¿Hay plan de compras? ¿Se ajusta cuando suben los precios?

¿Comparten redes de información con otras universidades para la adaptación al contexto macroeconómico?

¿La Universidad hace un planeamiento para el largo plazo, en un ejercicio plurianual considerando un costeo de su futuro desarrollo? ¿En caso de no hacerlo es por razones políticas, por la dificultad de saber el contexto o por otras razones?

¿En qué medida la Universidad depende para su normal funcionamiento de la fuente 12 (los recursos propios), la fuente 16 (lo no ejecutado en ejercicios previos) o de los programas “por debajo de la línea” o la planilla B)?

¿Los fondos adicionales de los programas se consideran “plata ya gastada” por su asignación específica o de libre disponibilidad?

¿Tiene identificado recursos propios superavitarios o deficitarios (posgrados, servicios a terceros, ventas de cursos de capacitación, etcétera)?

¿A quién le vende sus servicios la Universidad para captar recursos propios (sector público, empresas, estudiantes)?

¿Recuerda momentos de mayor holgura presupuestaria y de mayores restricciones presupuestarias?

¿Las demandas de fondos han sido siempre crecientes en su Universidad?
¿Las demandas de fondos se vinculan con qué factores (crecimiento de alumnos, subas de dedicaciones, nuevos nombramientos, obras, equipamiento, otros)?

Entrevistados

- Entrevistado 1: un profesional del área económica financiera del Ministerio de Educación, que participó de planes estratégicos de universidades nacionales del interior del país.
- Entrevistado 2: un profesional del área económica financiera de la Secretaría de Políticas Universitarias que luego participó de la gestión económico-financiera de una universidad nacional del interior del país.
- Entrevistado 3: un profesional que tuvo a su cargo el área económico-financiera de una universidad del conurbano bonaerense.
- Entrevistado 4: un profesional que tuvo a su cargo el área económico-financiera de una universidad del conurbano bonaerense.
- Entrevistado 5: un profesional que trabajó en la gestión del área económico-financiera de la SPU y luego tuvo a su cargo el área económico-financiera de una universidad.
- Entrevistado 6: un profesional que trabajó en la gestión del área económico-financiera de la SPU y luego trabajó en el área económico-financiera de una universidad.
- Entrevistado 7: un profesional que tuvo a su cargo el área económico-financiera de una universidad del Área Metropolitana de Buenos Aires.
- Entrevistado 8: un profesional que tuvo a su cargo el área económico-financiera de una universidad del Área Metropolitana de Buenos Aires y fue asesor económico de una universidad del interior del país.
- Entrevistado 9: un profesional que tuvo a su cargo el área económico-financiera de un hospital de una universidad nacional.
- Entrevistado 10: un profesional que tuvo a su cargo el área económico-financiera de un hospital de una universidad nacional.

7. Anexo Estadístico

Cuadro 1. Tasas de Inflación y de Variación del PBI para Argentina, América Latina, Países de la OECD y Promedio Mundial. Período 1993-2019.

Año	Argentina		Latinoamérica		Países de la OECD		Promedio Mundial	
	Variación del PBI	Inflación						
1993	8,2	7,4	3,6	11,8	1,2	4,6	1,5	7,5
1994	5,8	3,9	4,6	13,5	3,1	3,0	3,0	10,2
1995	-2,8	1,6	1,2	13,0	2,7	4,2	3,0	9,1
1996	5,5	0,1	3,4	11,3	3,0	2,9	3,4	6,7
1997	8,1	0,3	5,0	7,7	3,2	2,2	3,5	5,6
1998	3,9	0,7	2,0	6,9	2,8	2,0	2,6	5,2
1999	-3,4	-1,8	0,0	5,6	3,2	2,2	3,2	3,2
2000	-0,8	-0,7	3,8	7,1	4,0	3,0	4,4	3,6
2001	-4,4	-1,5	0,7	6,8	1,4	3,0	2,0	4,0
2002	-10,9	40,9	0,2	5,3	1,5	2,5	2,2	2,9
2003	8,8	3,7	1,5	6,0	2,1	2,1	3,0	3,0
2004	9,0	6,1	6,3	4,7	3,2	2,2	4,4	3,4
2005	8,9	12,3	4,3	5,4	2,8	2,5	3,9	4,1
2006	8,0	9,8	5,4	4,3	3,1	2,5	4,4	4,3
2007	9,0	25,2	5,7	6,4	2,7	2,5	4,3	4,8
2008	4,1	21,6	4,0	10,1	0,3	4,1	1,9	8,9
2009	-5,9	16,0	-1,9	2,9	-3,4	1,0	-1,7	2,9
2010	10,1	26,1	6,0	4,0	2,9	1,8	4,3	3,3
2011	6,0	23,3	4,4	5,5	1,9	3,3	3,1	4,8
2012	-1,0	23,0	2,7	4,1	1,3	2,5	2,5	3,7
2013	2,4	29,3	2,8	3,3	1,5	1,4	2,7	2,6
2014	-2,5	38,4	1,0	3,5	2,1	0,6	2,9	2,4
2015	2,7	29,4	-0,1	3,1	2,4	0,3	2,9	1,4
2016	-2,1	36,1	-0,5	2,8	1,7	0,5	2,6	1,5
2017	2,8	24,8	1,9	3,3	2,6	1,9	3,3	2,2
2018	-2,6	47,6	1,5	2,8	2,2	1,9	3,0	2,4
2019	-2,1	53,8	0,8	2,1	1,6	1,7	2,3	2,1
Promedio Anual	2,4	17,7	2,6	6,1	2,1	2,3	2,9	4,3
Varianza	32,0	269,1	4,9	10,7	1,9	1,1	1,5	5,5

Fuente: Banco Mundial. Metadata Indicators.

Cuadro 2. Variables macroeconómicas seleccionadas de Argentina. Período 1993-2018.

Año	Variación del PBI	Tasa de Inflación	Tipo de Cambio	Tasa de Interés	Variación Salario Testigo Docentes Universitarios	Cargos Docentes, No Docentes y Autoridades de las UUNN
1993	8,2	7,4	1,0	10,9	0,0	S.D
1994	5,8	3,9	1,0	8,1	0,0	130.372
1995	-2,8	1,6	1,0	12,0	0,0	133.505
1996	5,5	0,1	1,0	7,5	0,0	136.638
1997	8,1	0,3	1,0	7,1	0,0	139.772
1998	3,9	0,7	1,0	7,6	0,0	149.339
1999	-3,4	-1,8	1,0	8,3	0,0	151.217
2000	-0,8	-0,7	1,0	8,6	0,0	161.899
2001	-4,4	-1,5	1,0	16,3	0,0	164.295
2002	-10,9	40,9	3,2	38,7	0,0	167.127
2003	8,8	3,7	2,9	10,5	0,0	169.843
2004	9,0	6,1	3,0	2,7	44,2	177.185
2005	8,9	12,3	2,9	3,9	63,9	185.963
2006	8,0	9,8	3,1	6,5	33,9	192.730
2007	9,0	25,2	3,1	7,9	30,3	211.400
2008	4,1	21,6	3,2	11,1	46,0	219.330
2009	-5,9	16,0	3,7	11,8	15,5	222.675
2010	10,1	26,1	3,9	9,4	20,0	229.330
2011	6,0	23,3	4,1	10,7	27,9	236.624
2012	-1,0	23,0	4,6	11,9	21,0	242.311
2013	2,4	29,3	5,5	14,8	23,0	246.520
2014	-2,5	38,4	8,2	20,8	40,1	251.681
2015	2,7	29,4	9,4	21,7	30,0	260.277
2016	-2,1	36,1	15,0	24,4	34,0	266.502
2017	2,8	24,8	16,7	19,1	25,0	273.430
2018	-2,6	47,6	29,3	32,0	21,1	276.850
2019	-2,1	53,8	49,7	47,3	46,0	282.527

Fuentes: para el PBI el Ministerio de Economía; para la inflación el INDEC 1993-2006 y 2017-2019, INDEC 7 provincias 2007-2010, San Luis 2011-2012, San Luis y CABA 2013-2016; para el tipo de cambio el Banco Central de la República Argentina; para la tasa de interés del Banco Central de la República Argentina y para las plantas de personal y los salarios de docentes universitarios la Secretaría de Políticas Universitarias.

Cuadro 3. Presupuesto Universitario. Período 1993-2018.

Año	Presupuesto Universitario Valores Corrientes En Millones de Pesos	Presupuesto Universitario Valores Constantes En Millones de Pesos de 1993	Tasa de Variación Anual del Presupuesto Universitario a Valores Corrientes	Tasa de Variación Anual del Presupuesto Universitario a Valores Constantes
1993	1.235.000.000	1.235.000.000	S.D.	S.D.
1994	1.282.212.621	1.193.866.500	3,8	- 3,3
1995	1.373.063.040	1.230.468.919	7,1	3,1
1996	1.457.069.050	1.285.187.807	6,1	4,4
1997	1.462.289.283	1.288.503.738	0,4	0,3
1998	1.508.207.062	1.324.989.457	3,1	2,8
1999	1.620.737.542	1.413.952.025	7,5	6,7
2000	1.641.394.942	1.458.221.795	1,3	3,1
2001	1.694.054.368	1.515.613.936	3,2	3,9
2002	1.663.799.265	1.511.213.913	- 1,8	- 0,3
2003	1.821.020.536	1.173.893.953	9,4	- 22,3
2004	1.853.527.519	1.152.217.068	1,8	- 1,8
2005	2.184.202.398	1.279.713.530	17,8	11,1
2006	3.246.542.854	1.693.796.634	48,6	32,4
2007	4.248.106.341	2.018.520.504	30,9	19,2
2008	5.738.782.967	2.177.976.840	35,1	7,9
2009	8.067.289.000	2.517.836.337	40,6	15,6
2010	10.413.938.090	2.801.927.437	29,1	11,3
2011	12.902.551.979	2.752.975.987	23,9	- 1,7
2012	17.763.460.000	3.073.911.019	37,7	11,7
2013	22.001.325.582	3.095.333.627	23,9	0,7
2014	29.608.537.141	3.221.640.260	34,6	4,1
2015	38.533.040.151	3.029.404.581	30,1	- 6,0
2016	51.399.936.987	3.122.858.549	33,4	3,1
2017	75.280.493.704	3.360.578.619	46,5	7,6
2018	95.457.966.358	3.414.516.328	26,8	1,6
2019	121.952.515.549	2.955.435.064	27,8	- 13,4

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía.