

# Financiamiento Educativo Universitario

Estudio sobre la evolución histórica del presupuesto universitario nacional en la Argentina (1974-2019).

Primera parte



Observatorio  
**ARGENTINOS**  
por la **educación**

Introducción

■

**Los recurrentes  
desequilibrios  
macroeconómicos  
afectan profundamente  
al sistema educativo  
imposibilitando la  
planificación a  
mediano/largo plazo.**

## Financiamiento universitario

**Observatorio Argentinos por la Educación** | Autores: Marcelo Rabossi (Universidad Torcuato Di Tella), Víctor Volman (Argentinos por la Educación) y Federico Braga (Argentinos por la Educación)

El contexto

### Introducción

El presente informe tiene como objetivo analizar la evolución del financiamiento universitario argentino entre 1974 y 2019. Para llevarlo a cabo, esta investigación se divide en dos informes: este primero analiza la evolución del financiamiento universitario definido en el Presupuesto Nacional y en relación con el Producto Bruto Interno (PBI). El segundo buscará comprender la realidad presupuestaria en relación con el crecimiento de la matrícula y la evolución de los salarios docentes. El objetivo final de estas investigaciones es contar con la mayor información posible para realizar un diagnóstico riguroso de la situación financiera del sistema universitario nacional.

A principios de la década del 80, un sostenido crecimiento de la demanda por estudios universitarios tuvo lugar en América Latina. En la Argentina, con la llegada del Dr. Alfonsín a la Presidencia de la República en 1983, se eliminan los exámenes de ingreso y todo tipo de cupos que pudiesen controlar la demanda creciente por educación universitaria. Así, la matrícula en Universidades Nacionales se duplica, pasando de 324.000 en 1980 a más de 660.000 estudiantes en 1989 (Cano 1985; SPU 2000). La situación genera gran presión sobre las finanzas del país dentro de un panorama de clara inestabilidad macroeconómica y déficits fiscales crecientes. Hay que tomar en cuenta que en promedio, aproximadamente, el 90% de los ingresos totales de las universidades nacionales tiene como origen el erario público dentro de una concepción de proveer educación en forma absolutamente gratuita.

Dicho principio de gratuidad, que tuvo ciertas interrupciones a lo largo del tiempo, fue producto del Decreto 29.337 firmado el 22 de noviembre de 1949 durante la primera presidencia del General Perón. En dicho año, el sistema contaba con sólo siete universidades y 66.212 alumnos (Giménez 2019). Esto significa menos de 5 estudiantes cada 1.000 habitantes. A principio de los 70 dicho indicador alcanza 11 para llegar a fines de los 80 a más de 20 y actualmente, 38 estudiantes de cada 1.000 habitantes pueblan las 61 universidades nacionales. Sin tomar en cuenta las 6 provinciales que son financiadas a nivel distrital, el sistema público cuenta con casi 1,7 millones de estudiantes en los niveles de pre-grado y grado (SPU 2018). En este contexto, la demanda por más fondos resulta inevitable mientras las posibilidades de aumentar el actual presupuesto, que insume un poco menos del 1% del PBI, son escasas. De hecho, mantener el gasto por alumno en niveles similares al promedio observado en la década del 80, requeriría casi duplicar en términos reales las actuales partidas presupuestarias.

### El contexto

Por otro lado, a diferencia de lo ocurrido en parte de los grandes sistemas de la región en términos de cantidad de alumnos, como los de Chile, Colombia y Brasil, por ejemplo, el sector privado en Argentina prácticamente no absorbió la creciente demanda y así la presión recayó primordialmente sobre las universidades públicas. Mientras en promedio en América Latina y el Caribe, el 50% de los estudiantes universitarios se encuentra enrolado en el sector privado, en Argentina solo 2 de cada 10 asiste a una institución no estatal (SPU 2018).

En términos meramente financieros, esto genera una tensión sobre las finanzas nacionales al no utilizarse con mayor intensidad al sector privado como forma de complementar el financiamiento con fondos que no provengan exclusivamente de las arcas del Estado. De hecho, y a pesar de que durante los 2000 casi se duplicaron las partidas presupuestarias destinadas al sector universitario en términos del PBI, el gasto por alumno, si bien con oscilaciones, ha seguido una tendencia decreciente, sobre todo a partir de 2013. Asimismo, la actual situación, en donde para el 2020 se espera que el PBI haya caído más del 10%, en parte producto de la llegada de COVID-19, se le suman dos años previos en donde el mismo se contrajo en un 5% (2018-2019). Ante dicho escenario, no sería extraño observar fuertes tensiones fiscales producto de una menor cantidad de fondos disponibles para todo el sector público, incluidas las partidas para las universidades.

## Marco legal e institucional

Desde mediados de la década del 80, las instituciones públicas se vieron atravesadas por la lógica del “Nuevo Gerenciamiento Público” (Hood, 1991). En cuanto al sector de la educación superior, este principio implicó generar una suerte de competencia entre las universidades como forma de lograr una mayor eficiencia financiera y organizacional. Dicho logro sería obtenido a partir de la distribución de los aportes públicos a través de una fórmula de insumos y resultados que alentara ciertas conductas consideradas deseables.

En su artículo 58, la Ley de Educación Superior 24.521 (LES), sancionada y promulgada en 1995, define que “...(en) la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad” (LES 1995, pág. 19). A raíz de la sanción de la LES, desde 1997 se pone en funcionamiento el Programa de Financiamiento de la Enseñanza (PROFIDE). El mismo tuvo como objeto la asignación de una parte del presupuesto a través de una fórmula de incentivos. Dada la inflexibilidad a la baja de los gastos de funcionamiento, en particular los relacionados con el pago de salarios al personal administrativo y académico, que en promedio representan el 86% del gasto total (García de Fanelli y Broto, 2019), dicha porción no resultó mayormente significativa. Así, dada la pequeña proporción de fondos disponibles para premiar conductas relacionadas con objetivos que promuevan una mayor productividad, difícilmente una fórmula de este tipo provoque un cambio de conducta en las universidades. De cualquier manera, el uso de indicadores de eficiencia y equidad en la distribución de fondos fue derogado en 2015 por Ley 27.204. Actualmente, parte significativa del presupuesto entre universidades se distribuye a partir de un modelo que toma en cuenta el número de alumnos, el tipo de carreras, la existencia de economías de escala más un ajuste según el número de graduados e investigadores (Doberti, 2017).

## El contexto

-

En cuanto al origen del financiamiento, en un 90% los fondos que reciben las universidades nacionales proviene del Estado Nacional. Dentro de ciertos límites preestablecidos, las propias instituciones elevan su pedido de necesidades financieras al Ministerio de Economía, organismo encargado de confeccionar y presentar el Presupuesto General de la Nación en el Congreso, sitio en donde es analizado y debatido para su aprobación. En términos de esfuerzo fiscal, en promedio, durante los últimos 25 años las universidades recibieron entre un 3% y 4% de la totalidad de las partidas presupuestarias distribuidas a nivel nacional (Doberti et. al. 2020).

Esta concepción de financiamiento de la oferta, en la cual las instituciones reciben los fondos girados desde el Poder Ejecutivo, se encuadra dentro del denominado modelo incremental o inercial. Esto implica que, tomando como base el año precedente y estimando la inflación del período, se asigna un porcentaje de acuerdo a las disponibilidades financieras del tesoro nacional. Dada la fuerte suba de precios que atraviesa la economía Argentina desde hace décadas, la que en la última superó el 1.500%, lo que implica una variación anual por encima del 30%, no resulta extraño que las universidades hayan enfrentado significativas oscilaciones presupuestarias de un año al otro.

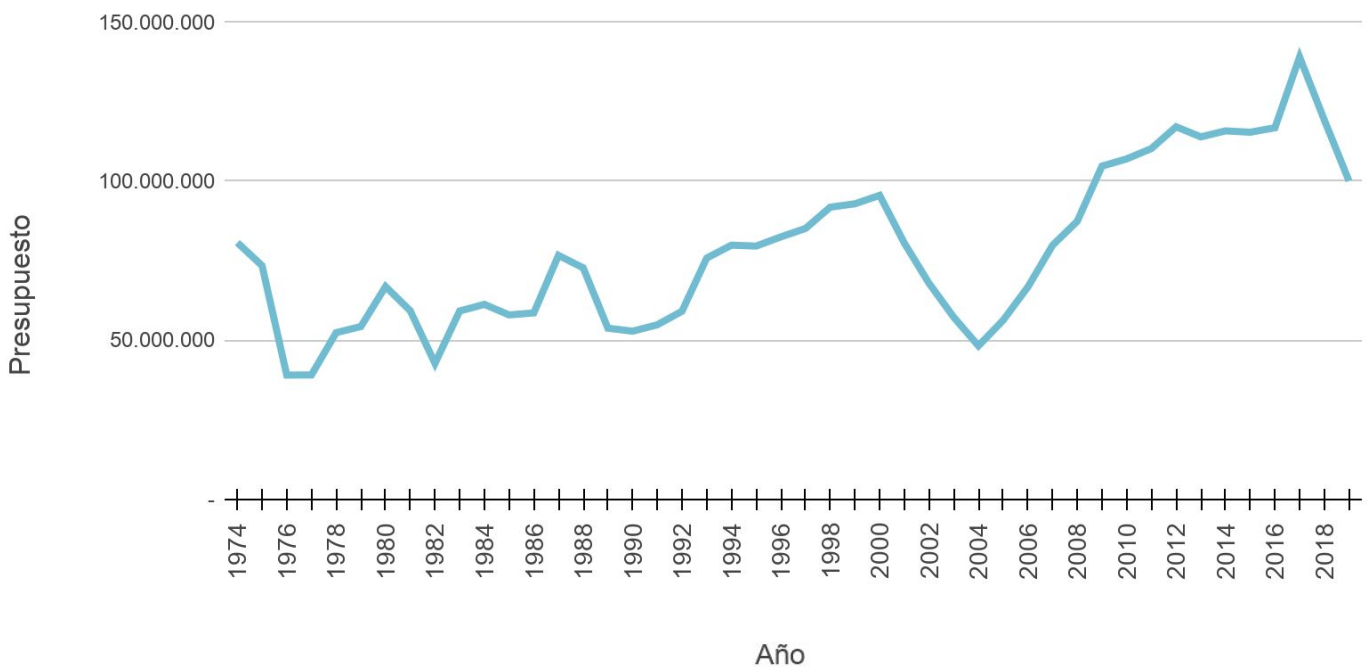
También la LES, en su artículo 59 c, permitía el cobro de aranceles en los estudios de grado. Específicamente, las universidades nacionales "...podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten..." (LES 1995, pág. 19). A pesar de tal libertad, pocas universidades arancelaron los estudios de grado. Y cuando esto ocurrió, los valores fueron bajos, mayormente voluntarios, y destinados a la ayuda estudiantil en forma de becas o préstamos, restricción impuesta por la propia LES. Sin embargo, a partir de la reforma de dicho artículo a fines de 2015, el cobro se encuentra prohibido, convirtiendo a la totalidad del sistema universitario público, con excepción del nivel de posgrado y la educación de grado a distancia, en un espacio absolutamente gratuito.

Los datos

## Luego de su pico máximo en 2017, el presupuesto universitario presenta una tendencia hacia la baja.

En 2004, la serie del presupuesto universitario anual en precios constantes muestra uno de los valores más bajos de los últimos 45 años. Desde entonces, si bien se observan oscilaciones, el presupuesto evidencia una tendencia al alza. Sin embargo, se registran caídas leves en 2013 y 2015 y pronunciadas en 2018 y 2019. Como referencia, el máximo de la serie corresponde a 2017, cuando se alcanza \$ 139.036 millones. Luego, 2018 presentó una caída significativa de \$19.799 millones, lo que implicó una reducción real del 14,2% con respecto al año anterior, sumada a una del 16,1% que ocurriría al año siguiente. La situación encuentra un correlato con la significativa devaluación del peso respecto del dólar durante ambos años (2018-2019), sumado a la caída en el nivel de actividad económica. Por lo tanto, podría esperarse que ante el impacto de la COVID-19 en 2020, dicha tendencia hacia la baja se mantenga en 2021. El valor mínimo histórico registrado (en la serie 1974 - 2019) del presupuesto universitario tomó lugar en el año 1976, con un monto de \$39.020 millones, cifra que representa solo un 28,1% del valor máximo alcanzado en 2017.

**Gráfico 1.** Presupuesto universitario por año (1974 a 2019) en '000 de pesos de 2019



**Fuente:** Rabossi, Volman, Braga a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>  
**Nota:** No se encuentran disponibles datos oficiales del presupuesto universitario entre el 2001 y el 2003. De esta manera, para llegar a una cifra aproximada durante esos años, se tomaron como base los años 2000 y 2004 y se distribuyó la variación observada de manera lineal en los tres años faltantes.

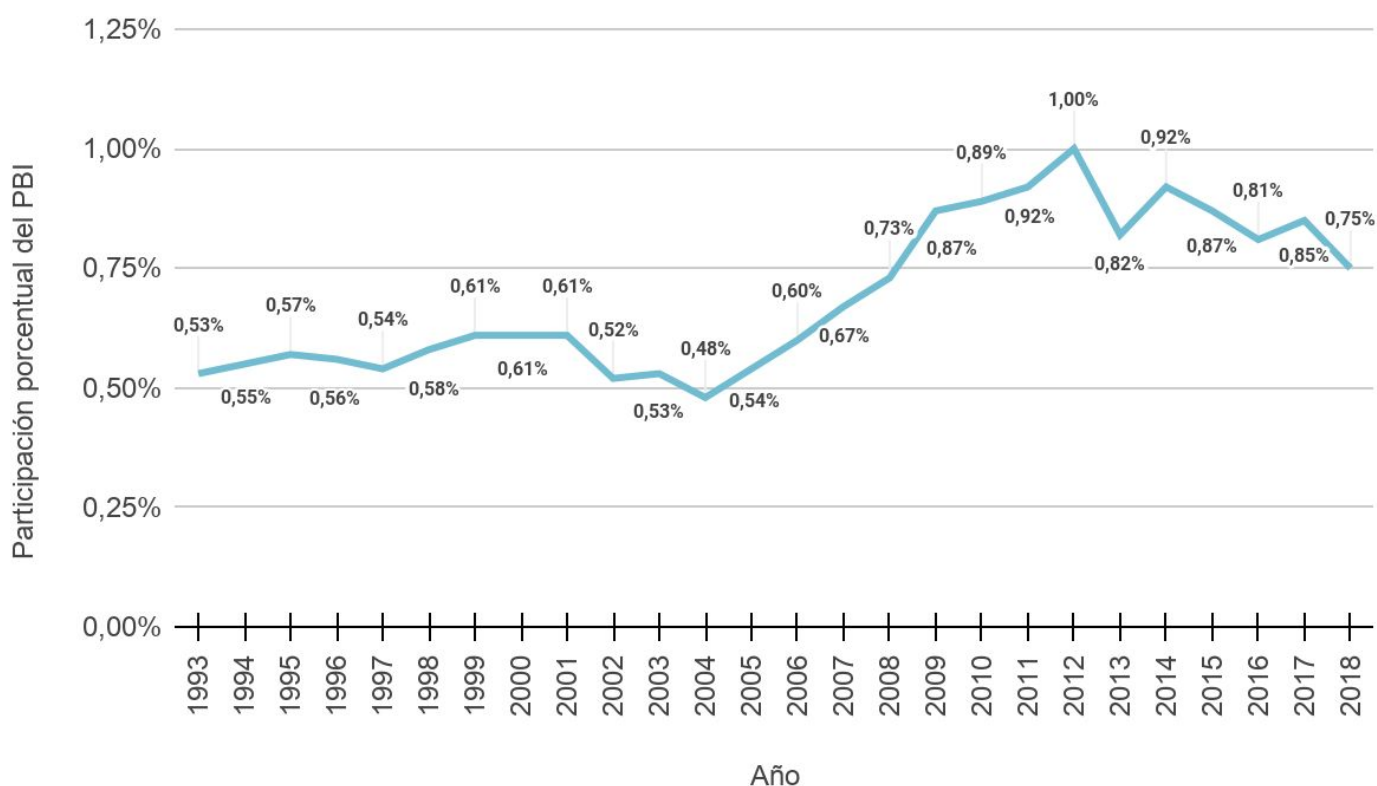
Los datos

## Desde el 2012 el presupuesto universitario en términos del PBI mantiene una tendencia a la baja.

Siguiendo la línea presupuestaria, podemos analizar la evolución de los fondos públicos destinados a las universidades nacionales en relación al PBI entre 1993 y 2018 (primer y último dato disponible provisto por la Secretaría de Políticas Universitarias). Como podemos apreciar en el gráfico 2, la participación del presupuesto universitario como porcentaje de dicho indicador crece durante el período 1993 - 2012, si bien con ciertas oscilaciones hacia la baja durante los años 2002 a 2004, coincidente con los primeros años de la pos-convertibilidad, para volver a crecer de manera sostenida hasta 2012.

A partir de allí, si bien con oscilaciones, la tendencia es a la baja. Mientras que en 1993 el gasto equivalía al 0,53% del PBI, alcanza su máximo valor del 1,00% en 2012, para ubicarse en 0,75% en 2018. En otras palabras, el esfuerzo estatal con el objeto de financiar al sector universitario fue en aumento a lo largo de los años analizados, aunque a partir de 2012 pareciera haber encontrado una especie de techo y, desde entonces, presenta un recorrido descendente y de manera pronunciada.

**Gráfico 2.** Presupuesto universitario por año (1993 a 2018) como porcentaje del PBI



**Fuente:** Rabossi, Volman, Braga a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

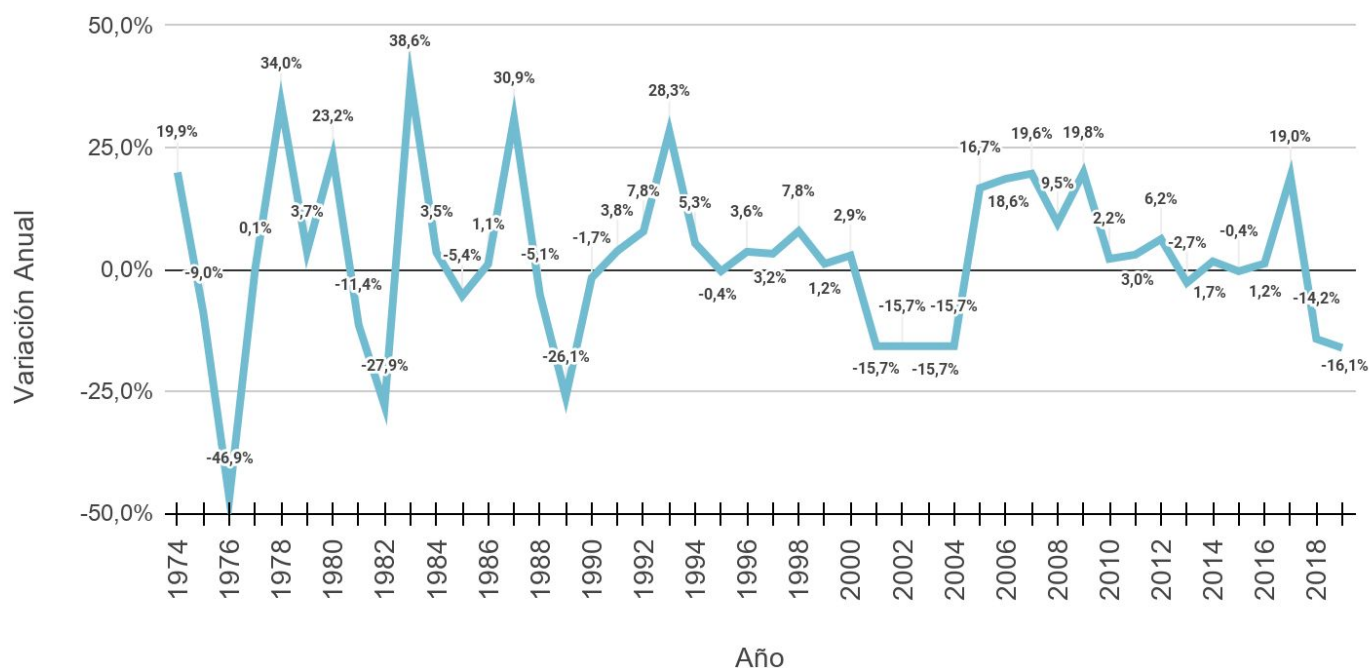
**Nota:** El cálculo surge de presupuesto / PBI.

Los datos

## La alta volatilidad del presupuesto universitario dificulta la planificación educativa hacia la sostenibilidad del sistema

El financiamiento de las universidades públicas a partir de los fondos asignados por el Gobierno Nacional y rubricados en el Congreso se caracteriza por la alta volatilidad que presenta. En el año 1983 se registra el mayor crecimiento interanual durante el período observado (1974-2019), con una variación del 38,6%. De alguna manera, este aumento tuvo como razón la necesidad de mantener el presupuesto por alumno en valores razonables luego de que la Universidad volviera a la modalidad de libre ingreso. Dicha situación se produjo a posteriori de la mayor caída registrada durante los años analizados, cuando en relación a 1975, al año siguiente el presupuesto universitario se desploma un 46,9%. Este significativo retroceso toma lugar a partir de la llegada al poder de la dictadura militar (1976-83), año en el cual el ingreso a la universidad vuelve a la modalidad selectiva a través de exámenes de ingreso. No obstante, los últimos años también se caracterizan por sus significativas oscilaciones. Por ejemplo, en 2017 se observa un incremento del 19,0% luego de una cierta estabilidad presupuestaria conseguida desde 2010. Por otro lado, la crisis económica junto a la alta inflación que atraviesa al país durante los años 2018 y 2019, provoca una caída interanual del 14,2% y 16,1% respectivamente. La significativa volatilidad, consecuencia de los continuos ciclos de *stop and go* por los que ininterrumpidamente ha pasado la economía argentina (Gerchunoff, 2006), han reducido los grados de libertad presupuestaria con los que cuenta la universidad nacional, impidiendo así llevar a cabo una planificación estratégica de mediano / largo plazo con el objetivo de cumplir de manera más eficiente su propia misión.

**Gráfico 3.** Variación anual en términos reales del presupuesto por año (1974 - 2019)



**Fuente:** Rabossi, Volman, Braga a partir de la Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

**Nota:** Presupuestos a valores de 2019. El cálculo surge de presupuesto / cantidad de docentes con dedicación exclusiva en cada año de la serie.



Los datos

## Comentarios finales

1. La inversión en educación universitaria pública como porcentaje del PBI alcanza el 0,75% (2018). Si sumamos el gasto privado efectuado en las universidades no-públicas, las que explican un 22% de la demanda total por educación universitaria, la inversión en el sector ronda el 1% del PBI. Dicho valor se encuentra bastante alejado de lo observado en algunos de los sistemas de referencia del mundo, o de la región. En EEUU, Canadá, el Reino Unido y Australia, por ejemplo, sistemas relativamente privatizados en cuanto a sus fuentes de financiamiento, la inversión se acerca o supera el 2% del PBI (OECD, 2020). Dicho valor es alcanzado a partir del sector privado, principalmente en EEUU, pero sobre todo, producto de la fuerte contribución de las familias a través del pago de aranceles en las universidades públicas. Salvo en el caso canadiense, en los otros tres países mencionados, el esfuerzo privado supera a lo invertido por el propio Estado. En la región, los casos de Chile y Brasil presentan una misma tendencia, con aportes públicos bastante por debajo de la contribución privada. En ambos casos, los fondos totales superan el 1,5% del PBI.
2. La crisis económica de 2001, que se manifestó con virulencia a partir de la salida de la convertibilidad del peso y la declaración del *default* de la deuda, impactó negativamente sobre la cantidad de fondos disponibles para el conjunto de las Universidades Nacionales. De hecho y respecto del año 2000, en 2004 el presupuesto se derrumbó en casi un 50%. Por otro lado, es de destacar el esfuerzo que se realizó en el período 2004-2012, durante el cual el aporte destinado a las Universidades Nacionales creció en más del 100%, al pasar del 0,48% al 1% del PBI (SPU 2004; SPU 2018). Esta mayor disponibilidad de fondos distribuidos al conjunto de las Universidades Nacionales no solo fue consecuencia de la recuperación económica que operó durante el período sino producto del significativo aumento en la presión fiscal que llevó la recaudación tributaria del 21,4% en 2000 a un poco más del 30% del PBI en 2012 (Ministerio de Economía de la República Argentina. 2020). Sin embargo, con algunas variaciones, y sobre todo como resultado de una economía que prácticamente no crece desde el año 2012, sumado a las cinco recesiones que la atravesaron desde ese año hasta 2019, en dicho período el presupuesto evidencia una caída real por encima del 25%.
3. De acuerdo a lo observado, el financiamiento de las universidades nacionales no ha seguido una lógica estratégica, encontrándose directamente condicionado a decisiones políticas, ya sea en lo referente a cuestiones de ingreso, libre o selectivo, o en lo que hace a la apertura de nuevas universidades. Así, se toman decisiones sin contar con la cantidad de fondos necesarios para evitar las fuertes oscilaciones observadas año tras año. Asimismo, los permanentes desajustes macroeconómicos que atravesaron al país durante el período analizado (1974-2019), provocando 20 años de recesión económica (Banco Mundial, 2019), han resultado un fuerte condicionante a la hora de mantener en valores relativamente constantes, o crecientes, lo invertido en el sector.

-

## Metodología

Se compilaron datos del sistema educativo entre 1974 y el 2019 a partir de los datos del presupuesto nacional y los anuarios estadísticos del Ministerio de Educación. Con esta información, se procedió a hacer un análisis cuantitativo para encontrar tendencias de largo plazo en la inversión universitaria. Para ajustar los valores nominales del presupuesto universitario a valores constantes de 2019, se utilizaron datos de “Inflación Verdadera”, disponible en <http://www.inflacionverdadera.com/argentina/> y, a partir de 2017, la brindada por el INDEC.

## Bibliografía

- Ministerio de Economía de la República Argentina (2020). “Gasto público consolidado por finalidad y función”. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>
- Banco Mundial (2019). “GDP growth (annual %) - Argentina”. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>
- Cano, Daniel. (1985). “La educación superior en la Argentina”. Buenos Aires: FLACSO.
- Doberti, Juan; Gabay, Gabriela; y Levy, Melina (2020). “El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?” Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap\\_7\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinap_7_2020.pdf)
- Doberti, Juan. (2017). “Los Modelos de Asignación Presupuestaria entre las Universidades Nacionales en el Período 1992-2016: Origen, Desarrollo y Perspectivas”. *Simposio Argentino sobre Economía de la Educación*. 10 y 11 de agosto de 2016. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- 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.
- Gerchunoff, Pablo (2006): “Requiem para el stop and go....¿Requiem para el stop and go”. .Fundación PENT, Universidad Torcuato Di Tella.
- Gimenez, Graciela (2019). “Para que reine en el pueblo el amor y la igualdad El Decreto 29.337/49 que estableció la gratuidad universitaria” (pp. 197-47). En E. Villanueva (Ed.), *La Conquista de un Derecho: Reflexiones Latinoamericanas a 70 años de la gratuidad Universitaria Argentina*. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191122115654/Gratuidad-universitaria.pdf>
- Hood, Christopher (1991). “A Public Management for all Seasons?”. *Public Administration*. 69 (1): 3-19.
- OECD (2020). “Education at a glance”. Disponible en <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>
- Rabossi, Marcelo (2001). “Higher Education in Argentina: The Open Admission, Free-For-All-System: Did it have the Intended Results?” (Tesis de Maestría no publicada): Urbana-Champaign: University of Illinois.
- Rabossi, Marcelo (2016). “Acces vs. admission: The open admission policy in public universities in Argentina and its consequences in terms of equity” (pp. 18-34). En J. M. Joshu y Saeed Paivandi (Eds.), *Equity in Higher Education: A Global Perspective*. Delhi, India: Studera Press.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2000). “Anuario 1999-2000”. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario\\_1999-2000.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario_1999-2000.pdf)
- Secretaría de Políticas Universitarias (2004). “Anuario 2000-2004”. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (2018). “Anuario 2018”. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>
- Secretaría de Políticas Universitarias (2019). “Síntesis de Información Universitaria 2018/19”. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>

Observatorio  
**ARGENTINOS**  
por la **educación**

