

# ***Una lectura de economía política del presupuesto de educación superior en la alianza Cambiemos***

Fernando Quevedo  
Karina Tomatis

## **Resumen**

El conflicto de los docentes universitarios con el Gobierno nacional que tuvo lugar en la segunda parte del año 2018 generó una importante discusión del conjunto de actores universitarios sobre el Presupuesto Nacional del sistema de Educación Superior. En este marco nos interesa contribuir con su análisis en la ejecución del ejercicio 2018 y el recientemente sancionado para el año 2019, reconociendo las características que adquiere la política de educación superior y su inscripción como parte de las transformaciones que tuvieron lugar con el gobierno de la Alianza Cambiemos a nivel nacional. En este marco, introduciremos la información principal del presupuesto de la Facultad de Ciencias Sociales.

Palabras clave: Presupuesto nacional - Educación superior - Economía política

Desde diciembre de 2015 la Alianza Cambiemos<sup>1</sup> llega al gobierno del Estado Nacional con una importante transformación en las políticas públicas. A través de la política económica, el patrón de acumulación retoma el eje de la valorización financiera (Saiz Bonzano, 2016)<sup>2</sup>, que lleva a un nuevo horizonte en la redistribución del ingreso. Como primeras medidas se observará la modificación de la estructura de aranceles a las exportaciones (retenciones) y regula-

1 La conforman los partidos políticos PRO y Unión Cívica Radical como los principales aliados.

2 El concepto de patrón de acumulación por valorización financiera se sostiene desde una dinámica dominante de la valorización del capital de carácter financiero, término emparentado al de neoliberalismo.

ciones de comercio exterior de productos agropecuarios y minería, junto con la desregulación del sistema financiero. A ello se suma la devaluación del peso que, luego de tres años de gobierno, sigue siendo una de las herramientas centrales para la redistribución del ingreso y el ajuste económico, junto con el incremento en las tarifas de servicios públicos y la disminución del gasto público. No sólo se cambian las condiciones para el desempeño de la economía, también se modifica la estructura de ingreso y gasto del Estado.

Este conjunto de políticas, que opera favoreciendo la fuga de capitales como sostén de la valorización financiera, han llevado a un nivel de inestabilidad macroeconómica (monetaria y cambiaria) y problemas de balanza de pagos. La situación, impulsada por la propia gestión política, habilitó fundamentos para la ampliación del endeudamiento público externo que incluye el salvataje financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI), bajo un acuerdo de derechos de giro (stand-by) con condicionalidad concretado en junio de 2018 (FMI, 2018)<sup>3</sup>. Este nuevo escenario marcado por las exigencias del Organismo Multilateral y la programática implementada por la Alianza Cambiemos, desde su llegada al gobierno, implican reducción del gasto público y liberalización de los mercados, que es festejada como un logro: “El acuerdo stand by que se alcanzó con el FMI fue el más grande en términos económicos en la historia del FMI. [...] No hubo un acuerdo en la historia del FMI firmado más velozmente que éste. Esto da cuenta de que la dirección del programa económico era correcta, [...] avanzar más rápido hacia el equilibrio fiscal” (Dujovne y Peña, 2018).

¿Y cómo se expresan estos cambios en la política de Educación Superior? Desde un progresivo y sistemático avance sobre el financiamiento del sistema universitario nacional y el impulso de modificaciones en el sistema para introducir (o profundizar) procesos de mercantilización. En la medida en que se desfinancia la educación, las instituciones avanzan en estrategias compensatorias desde el arancelamiento de actividades y la venta de servicios educativos y tecnológicos.

Como lo supiera expresar el Premio Nobel de Economía en 1992,

<sup>3</sup> ¿Qué significa la condicionalidad? El FMI supedita los desembolsos a la aplicación de un programa de políticas diseñadas en conjunto con el organismo que reduzcan “los riesgos para los recursos del FMI”.

Gary Becker -Escuela de Chicago-, el sistema de educación superior es un terreno fértil para su mercantilización.

“El sector privado ha sido siempre mucho más innovador y la mayor parte de las universidades de primer nivel son privadas. (...) La competencia es en realidad la sangre vital de cualquier sistema económico dinámico. [...] es el fundamento de la calidad de vida y está vinculado a los aspectos más trascendentes de la existencia humana desde el punto de vista educacional, civil, religioso y cultural, además del económico” (2000: 10).

### ¡Mirar el presupuesto!

En el marco del conflicto de los docentes universitarios con el Gobierno nacional que tuvo lugar en la segunda parte del año, uno de los puntos que entraron en discusión y generaron la movilización de los distintos actores universitarios fue el Presupuesto Nacional (PN) al sistema de Educación Superior (ES) en vigencia por la Ley N° 27.431 y el Proyecto para el año 2019.

El presupuesto de la Alianza Cambiemos se asienta sobre la base de la Ley de Educación Superior y la Ley de Financiamiento Educativo, es decir, el marco normativo es ineludible a la hora de definir la política.

Si bien esto, son significativos los cambios en las orientaciones en relación a los ejes principales de las políticas de ES que tuvieron lugar hasta el año 2015. Ya no forma parte de la programática el objetivo de la inclusión social “en la búsqueda de la equidad en el acceso” (Ministerio de Hacienda, 2015: 6), que se expresa en la expansión del sistema universitario en el territorio (ampliación de universidades y Centros Regionales de Educación Superior -CRES- atendiendo a las necesidades regionales, carreras y becas estudiantiles), así como la mejora de las condiciones de trabajo de las y los docentes y la producción de conocimiento, relacionamiento con el medio, divulgación y difusión.

### ¿Qué pasó? El Presupuesto 2018

El PN del año 2018 se elaboró bajo una estimación de inflación para el periodo de 15.7%, muy lejos del nivel asumido de 47.6% (INDEC, 2019), partiendo de un incremento del financiamiento para la

educación superior del 15.6% respecto del ejecutado para el año 2017.

Si realizamos un comparativo con el presupuesto 2015, el incremento fue de un 109%, con una inflación acumulada a diciembre de 2017 de 122%. Estos números muestran el deterioro general del financiamiento para la ES.

El desarrollo del año fue dando cuenta de mayores dificultades presupuestarias, por el importante incremento de los precios y, sumado a ello, la subejecución de las partidas.

Los fondos que las universidades reciben para su funcionamiento (gastos de funcionamiento y salarios) fueron ejecutados en su totalidad, registrándose recortes importantes y hasta totales en otras partidas. Los recursos para infraestructura universitaria fueron prácticamente anulados (se ejecutó el 10% del presupuesto asignado), así como los correspondientes a programas de apoyo a la vinculación con el sector productivo. Por su parte, el FUNDAR (Fondo Universitario para el Desarrollo Regional, programa creado en el año 2005) se ejecutó en apenas un 23%, mientras que devengaron gastos en una cuantía mayor otros programas de fomento a la investigación y actividades académicas (67%), aunque sosteniendo la metodología de la subejecución. También sufrió fuertes recortes el área central de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) con un 58% de ejecución de sus fondos, restringiendo sus gastos a los recursos básicos para el funcionamiento del área administrativa y recortando las partidas destinadas al apoyo de la política universitaria.

Los números son aún más alarmantes cuando se compara con el año 2017. Si comparamos los recursos efectivamente ejecutados de ambos periodos, se observan las siguientes variaciones por programa, partidas devaluadas aún más por el incremento de precios para el año 2018.

Cuadro N°1: Variación de los recursos devengados en las actividades ejecutadas del Programa de Desarrollo de la Educación Superior entre los años 2017 y 2018.

Actividades Ejecutadas	% de variación
Desarrollo de Proyectos Especiales	-97%
Acciones del Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUNDAR	-90%
Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria	-50%
Conducción, Gestión y Apoyo a las Políticas de Educación Superior	-33.5%
Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	-5.5%
Fomento a la Actividad de Investigación de los Docentes Universitarios	7%
Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario	12%
Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	24.6%
Asistencia Financiera para el Pago de Salario de Personal Nodocente	37.5%

El cuadro muestra claramente cómo la política de la Alianza Cambiemos para la Educación Superior, como parte del acuerdo con el FMI, es limitarse a sostener los fondos para que las Universidades Nacionales apenas puedan funcionar, desfinanciando las acciones de apoyo a la investigación y vinculación con el medio, además de la infraestructura. Sin embargo, este punto también muestra una trampa. Las partidas que han contado con una mayor recomposición han sido las de pago de salario, producto de los conflictos planteados por los gremios, pero la asistencia para el funcionamiento universitario avizora una situación crítica para las instituciones, como lo veremos en el caso de la Facultad de Ciencias Sociales más adelante.

Otro indicador de la política surge del análisis de las transferencias a las universidades nacionales (UUNN). Hasta el año 2015, el gobierno anterior había propuesto “un cambio de paradigma en la lógica universitaria” (ME, 2015, p. 6) donde tomaba relevancia el trabajo junto con otros órganos del Gobierno Nacional, explorando una articulación de lo público con el espacio universitario. Ello implicó el trabajo conjunto con las UUNN en diversas acciones que potenciaron el relacionamiento de la academia con lo público, lo comunitario, lo cultural, etc.

En la ejecución del presupuesto de 2018 los fondos girados a las UUNN por fuera de la SPU (aquello que no es política de ES) disminuyó, en términos nominales, un 70% respecto de los fondos transferidos en el año 2015. De \$2.500 millones se pasó a \$760 millones, con una inflación acumulada que hace aún más insignificante la cifra. La primera acción en 2018 fue modificando el propio presupuesto, se alteraron las partidas de los diferentes ministerios recortando un 44% los fondos (variación entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el presupuesto vigente), para luego sólo ejecutar un 25% de este último.

No hay dudas de que el sistema universitario, académico y científico, no es un actor relevante en el programa político de la Alianza Cambiemos.

### ¿Qué se viene? El Presupuesto 2019

El año 2019 continúa con la tendencia de achicamiento: el incremento en los fondos destinados a la SPU en relación al financiamiento ejecutado del año anterior es de apenas un 16%, frente a una inflación estimada en el mismo proyecto de 34,8%.

Los puntos importantes a resaltar de este programa son los siguientes:

- Las transferencias para el funcionamiento general (salarios, funcionamiento, hospitales universitarios) de las UUNN suman \$131.296 millones, representando un incremento del 23% del ejecutado del año anterior.
- Se incluye un ítem nuevo denominado Composición Salarial, que modifica el mecanismo tradicional para las actualizaciones salariales.
- Se eliminan las partidas para desarrollo de infraestructura, dando continuidad al recorte realizado en el ejercicio 2018.
- El presupuesto para Conducción, gestión y apoyo de políticas de educación superior para la SPU se recorta en un 52% respecto de lo ejecutado en 2018. Este recorte profundiza el ajuste que se ha realizado sobre estas actividades.
- El resto de las partidas, que no tienen una asignación específica a una institución universitaria (denominado por debajo de la línea), de programas especiales, FONDAR y fomento a la investigación se in-

crementan en montos exorbitantes, así como las transferencias de otros ministerios. Lo que se observa en los ejercicios anteriores es el mismo mecanismo, para luego subejecutar casi en su totalidad los recursos designados por la Ley votada en el Congreso Nacional. En la comparación del presupuesto 2019 con el ejecutado en 2015, se identifica un incremento del 179% frente a una inflación de 226% en el periodo 2015-2018.

### ¿Qué pasa en el día a día? El presupuesto en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC

La Facultad se financia principalmente por recursos provenientes del Gobierno Nacional, que llegan asignados por el presupuesto de la UNC a través de la denominada Fuente 11. Este monto global está asignado mayoritariamente a tres tipos de erogaciones, salarios del personal docente y no docente (Inc. 1), gastos en bienes de consumo (Inc. 2) y gastos en servicios no personales (Inc. 3).

Para el año 2018 la FCS recibió por Fuente 11 \$78.859.942, de los cuales asignó \$76.332.094 para gastos de personal, lo que representa un 96,8% del total de recursos. Por lo tanto, para gastos en bienes de consumo y servicios no personales se destinaron \$2.522.550, que implica un 3,2% de los recursos. Se hace notoriamente visible la rigidez del presupuesto con el que cuenta la Facultad, en tanto sólo tiene poder de decisión sobre un 3%.

Si comparamos lo asignado en 2018 en relación al presupuesto 2017 (\$60.708.815) el incremento es de un 30%, y si realizamos esa comparación por tipo de gasto, el aumento de los recursos destinados a personal docente y no docente es de 31% y el aumento de los recursos para bienes de consumo y servicios no personales es de un 5%. En este punto es necesario incorporar la variable inflacionaria al análisis de los incrementos, entendiendo que el aumento de precios generalizado y sostenido en el tiempo disminuye la capacidad de compra que tienen los fondos asignados.

La Resolución N° 1749<sup>4</sup> del Honorable Consejo Superior aprueba en Diciembre de 2017 el proyecto presentado por el Área de Gestión Institucional de la UNC, con una inflación proyectada de 20%,

4 Presupuesto 2018, Universidad Nacional de Córdoba, Diciembre 2017. Disponible en (acceso 19/02/2019): [http://www.digesto.unc.edu.ar/consejo-superior/honorable-consejo-superior/resolucion/1749\\_2017\\_1](http://www.digesto.unc.edu.ar/consejo-superior/honorable-consejo-superior/resolucion/1749_2017_1)

muy por debajo del 47,6% del IPC y del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM)<sup>5</sup> que ascendió a 73,5%, de los más altos desde el año 1991. Esto perjudica notablemente el poder de compra de los fondos con los que cuenta la Facultad, en particular afecta el gasto en bienes de consumo y servicios no personales, ya que para éstos no existe una paritaria, es decir, carecen de una instancia en la que se intenta mantener o recuperar el poder adquisitivo de sus recursos. Cuestión que resulta central si se piensa que son los insumos con los que se instrumentan las diferentes políticas y líneas de acción del gobierno de la institución. Los objetivos y posibilidad de incidencia delimitados previamente quedan absolutamente distorsionados.

Por otro lado, y no menos importante, una variable determinante en el precio final de muchos insumos es el tipo de cambio del Dólar. En diciembre de 2017 cerró en un valor cercano a los \$19<sup>6</sup>, siendo de \$40 en promedio para fines del año 2018, se incrementó en un 100%. Esto afecta de lleno la compra de varios insumos básicos del funcionamiento cotidiano de nuestra facultad, desde la compra de tóner para las impresoras, computadoras, proyectores y otros insumos con dependencia directa de esta cotización.

En síntesis, hay 2 aspectos a destacar en relación al presupuesto con el que cuenta la Facultad de Ciencias Sociales. El primero tiene que ver con la rigidez, es un presupuesto donde el 97% viene asignado sin posibilidad de modificaciones. El segundo está vinculado a la inexistencia de una “paritaria” de los fondos asignados a bienes de consumo y servicios no personales, que en períodos inflacionarios y de aumentos del tipo de cambio, afectan sensiblemente el precio de los insumos con los que se plasman las políticas educativas de nuestra Facultad.

### Ideas generales del artículo:

- Desde un progresivo y sistemático avance sobre el (des)financiamiento al sistema universitario nacional se profundizan los procesos de mercantilización de la Educación Superior.
- El desarrollo del año 2018 fue dando cuenta de mayores dificultades presupuestarias, por el importante incremento de los precios y, sumado a ello, la subejecución de las partidas.

### Bibliografía

- BECKER, Gary. (2000). “La naturaleza de la competencia”. *Libertas*, 33, 1-10. Disponible en (acceso 03/10/2018): [http://www.eumed.net/cursecon/textos/Becker\\_naturaleza-competencia.pdf](http://www.eumed.net/cursecon/textos/Becker_naturaleza-competencia.pdf)
- DUJOVNE, Nicolás y PEÑA, Marcos. (2018). Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2019. Informe de Avance al Honorable Congreso de la Nación. Remitido por Marcos Peña, Jefe de Gabinete de Ministros y Nicolás Dujovne, Ministro de Hacienda. Junio 2018. Disponible en (acceso 18/02/2019): [https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/info\\_avance/2019.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/info_avance/2019.pdf)
- FMI. (2018). La condicionalidad del FMI, Página oficial. Disponible en (acceso el 21/06/2018): <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>
- INDEC. (2019). Inflación 2018, IPC. Informes Técnicos vol. 3 n° 7 INDEC. Disponible en (acceso 18/02/2019): [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_19.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_19.pdf)
- MINISTERIO DE HACIENDA. (2015). Presupuesto Nacional 2015, Ley N° 27008. Planillas Anexas Distribución por Jurisdicción, Jurisdicción 70 - Ministerio de Educación. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2015> (acceso 19/02/2019)
- SAIZ BONZANO, Sergio. (2016). Trabajo final del curso de posgrado “Historia mundial del neoliberalismo: de la crisis del liberalismo en los años de entreguerras hasta hoy”, Universidad Nacional de Córdoba (inédito).

•••

5 Inflación 2018, IPIM. Informes Técnicos vol. 3 n° 10 INDEC. Disponible en (acceso 19/02/2019): [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipm\\_01\\_19.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipm_01_19.pdf)

6 Cotización oficial del Dólar Estadounidense, según Banco de la Nación Argentina. Disponible en (acceso 19/02/2019): <https://www.cotizacion-dolar.com.ar/dolar-historico-bna-2019.php>