



FCS: Apuntes para entender
la crisis de la Universidad Pública

La política en educación
superior de la Alianza
Cambiemos en números
Aportes para comprender
el presupuesto

LA POLÍTICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA ALIANZA CAMBIEMOS EN NÚMEROS

APORTES PARA COMPRENDER EL PRESUPUESTO

Karina Tomatis¹

Fernando Quevedo²

Desde diciembre de 2015 la Alianza Cambiemos llega al gobierno del Estado Nacional con una importante transformación en las políticas públicas. Principalmente signado por la política económica, el patrón de acumulación retoma el eje de la valorización financiera³, lo 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 regulaciones de comercio exterior de productos agropecuarios y minería, junto con la desregulación del sistema financiero. A ello se suma la devaluación del peso que, promediando el tercer año 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. En síntesis, no sólo se cambian las condiciones para el desempeño de la economía, sino que también se modifica la estructura de ingreso y gasto del Estado.

Este conjunto de políticas, que opera desde 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. Esta situación, impulsada desde las decisiones de política, ha dado los 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. El FMI define la condicionalidad de la siguiente manera⁴:

“abarca tanto el diseño de los programas que respalda la institución —es decir, las políticas macroeconómicas y estructurales— como las herramientas específicas

¹Trabajadora docente en la materia Desarrollo Económico Social de la Carrera de Trabajo Social, FCS-UNC.

²Trabajador no docente en el Área Económica, FCS-UNC.

³El 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. Extraído de Saiz Bonzano, S. (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. Mimeo.

El régimen de acumulación por valorización financiera, siguiendo a Eduardo Basualdo (2006), hace de este sector el eje ordenador en las relaciones económicas, y principal asignador del excedente, desde el desarrollo de una diversidad de estrategias de acumulación sin asiento en la economía real. Ésta consiste en “la colocación de grandes excedentes por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional. Este proceso, [...] se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento de endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior al operar como una masa de excedente valorizable y/o liberar las utilidades empresarias para esos fines.” (Basualdo, 2002: 7).

⁴ Ficha Técnica. 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>

utilizadas para supervisar los avances hacia las metas descritas por el país con la ayuda del FMI [...] La mayor parte del financiamiento del FMI se otorga por medio de desembolsos escalonados que están supeditados a la aplicación de medidas de política demostrables. El objetivo es asegurar que se avance en la implementación del programa y reducir los riesgos para los recursos del FMI.”

Este nuevo escenario marcado por las exigencias del organismo internacional y la programática implementada por la Alianza Cambiemos desde su llegada al gobierno, implican reducción del gasto público y liberalización de los mercados.

En términos de política de Educación Superior se observan ambos frentes. Por una parte, un progresivo y sistemático avance sobre el financiamiento al sistema universitario nacional, junto a la enunciación de modificaciones en el sistema que permite introducir procesos de mercantilización –además de las valoraciones sobre las universidades públicas que han procurado su desprestigio-.

La política de Educación Superior claramente se inscribe en la manera que la caracteriza el Premio Nobel de Economía en 1992, referente de la Escuela de Chicago por expandir la idea de mercado hacia esferas de la vida social no tradicionales de análisis económico, Gary Becker⁵:

“El sistema de la educación superior en Estados Unidos demuestra los beneficios de la competencia. [...]. Este sistema es el mejor a juzgar por los muchos estudiantes de otros países que van a Estados Unidos a estudiar y no sólo a las universidades de elite. La educación está descentralizada y los diversos sistemas educativos compiten entre ellos, lo cual apoya mi punto anterior en el sentido de que la intensidad de la competencia es mucho más importante que las características de los competidores. El sector privado ha sido siempre mucho más innovador y la mayor parte de las universidades de primer nivel son privadas”. (p. 6-7)

“La competencia es en realidad la sangre vital de cualquier sistema económico dinámico. Más aún, la competencia 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.” (p. 10)

¿POR QUÉ MIRAR EL PRESUPUESTO?

En el marco del conflicto de los docentes universitarios con el gobierno nacional, 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 de PN para el año 2019. Nos interesa, en este sentido, señalar algunos puntos importantes que contribuyan a la discusión y comprensión de la cuestión.

⁵Becker, Gary (Noviembre 2000) “La naturaleza de la competencia”. En Revista Libertas 33, Instituto Universitario ESEADE. Buenos Aires. Disponible en (acceso 03/10/2018): http://www.eumed.net/cursecon/textos/Becker_naturaleza-competencia.pdf

En el análisis del PN confluyen una serie de variables que hacen compleja su lectura, resultado del cruce de objetivos de política, financiamiento para programas específicos y financiamiento destinado a instituciones que tienen autonomía y autarquía, las universidades nacionales (UUNN).

Para su estudio utilizamos como fuente la programática de la Ley de Presupuesto vigente y la información de ejecución de portal del Ministerio de Hacienda, Presupuesto Abierto, así como también el presupuesto de la UNC para los años 2017 y 2018. Esto nos permite cuantificar el volumen total de recursos que la Administración Nacional realiza en las UUNN, desagregar la información desde las transferencias corrientes y de capital –por no contar con información de la inversión real directa que cada universidad financia con esos recursos. Para ello deberíamos considerar los presupuestos individuales de cada institución-. Avanzaremos en este punto en el caso de la Universidad Nacional de Córdoba y la Facultad de Ciencias Sociales.

LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El presupuesto en vigencia se asienta sobre la base de la Ley de Educación Superior y la Ley de Financiamiento Educativo, dando continuidad a una serie de objetivos de la gestión de gobierno anterior –mejora de la calidad educativa y la producción científica, generación de condiciones para el acceso y permanencia y vinculación de la universidad con el desarrollo nacional-. 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 hasta el año 2015, con su correlato en el presupuesto definido.

Han dejado de explicitarse en la programática anual los siguientes objetivos, lo que no significa que hayan dejado de existir los programas, pero sí son indicativos de su relevancia o continuidad⁶:

- Inclusión social en la ES. El Ministerio de Educación se proponía “tender a la Inclusión Social, en la búsqueda de la equidad en el acceso” (ME, 2015, p. 6). De este objetivo se deriva:
 - La expansión del sistema universitario en el territorio se desarrolló una fuerte política de ampliación de universidades, carreras y becas estudiantiles.
 - Expansión de las universidades en el territorio Centros Regionales de Educación Superior (CRES) cuya oferta educativa atiende las necesidades regionales.
 - Apoyo a las áreas de Bienestar Estudiantil de las UUNN.
- Condiciones de trabajo de las y los docentes:
 - Para dar bases objetivas para la mejora de la calidad educativa se desarrollaron acciones de ampliación de dedicaciones, conversión y unificación de cargos que permitan cumplir con las funciones docentes (docencia, investigación y extensión).

⁶ Esta valoración será posible realizarla a partir del su análisis hacia el interior de las UUNN.

- Promover y fortalecer el posgrado: con programas como PROFITE (Programa de Finalización de Tesis).
- Promoción de la investigación a través del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores.
- Producción de conocimiento, relacionamiento con el medio, divulgación y difusión:
 - Promoción de la vinculación tecnológica, extensión universitaria y desarrollo local que potencien el relacionamiento entre las UUNN y el desarrollo local.
 - Impulso de Medios Radiales y Audiovisuales universitarios en el marco de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

LOS NÚMEROS DEL PRESUPUESTO

El presupuesto para el sistema universitario nacional se construye de varios indicadores. Por una parte, son recuperadas las necesidades específicas de las UUNN a lo que se suma la política de ES definida desde el Ejecutivo Nacional. Asimismo, los fondos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del ME se complementan con transferencias desde otros ministerios.

El Presupuesto 2018 para la ES

El PN del año 2018 se elaboró bajo una estimación de inflación para el período de 15.7%, mientras que para julio este indicador ya había asumido un valor de 19.9% (IPC-9 provincias CIFRA-CTA)⁷, y ante una inflación proyectada de 44% para el año (REM Relevamiento de Expectativas de Mercado del Banco Central, Setiembre 2018).

El presupuesto 2018 de la SPU se elaboró registrando un incremento del 14.9% respecto del vigente para el año 2017, con un incremento de los fondos para Educación y Cultura del 15.5%, y una disminución para la finalidades de Salud (Hospitales universitarios) y Ciencia y Técnica del 6.4% y 8%, respectivamente. Si bien se hicieron ajustes de las partidas durante el presente año, la ampliación apenas significa un 8.3%, implicando una quita adicional a la función de CyT del 3.7% para incrementar en un 8.6% Educación y Cultura.

Si realizamos un comparativo con el presupuesto 2015, el incremento fue de un 128%, con una inflación acumulada a diciembre de 2017 de 122% a lo que debemos agregar la proyección mencionada anteriormente. Estos números muestran el deterioro general del financiamiento para la ES.

Mirando hacia adentro del presupuesto

- *Los gastos de las UUNN*

El componente principal en los gastos de las universidades corresponde al pago de salarios, gasto en personal, en aproximadamente un 85% (inciso 1). El resto del presupuesto es destinado a gastos de funcionamiento, fomento a la investigación, extensión y docencia.

⁷ Utilizamos el IPC-9 provincias elaborado por el CIFRA-CTA porque permite deflactar series hasta el año 2007. El IPC elaborado por el INDEC sufrió un cambio de metodología en el año 2016 y no permite esta comparación.

El IPC Indec para el período mencionado arroja un 19.6% de inflación.

Para el año 2018 el incremento del presupuesto fue principalmente traccionado por los gastos de personal, que se consolidan a partir del ejercicio anterior. Por su parte, la asistencia financiera para el funcionamiento de las UUNN sólo contó con un incremento del 5% respecto del presupuesto del año anterior. Para el caso de la UNC este incremento representó un 7%, que fue reforzado con recursos propios en un 24% del total de gastos⁸.

- *Las transferencias generales a las UUNN*

Como lo señalamos, los objetivos de las políticas de ES se modificaron en el gobierno de la Alianza Cambiemos. En el gobierno anterior se había la introducción de “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 una transferencia de fondos a las UUNN para la realización de diversas acciones de extensión, investigación y docencia, que potenciaron el relacionamiento de la academia con lo público, lo comunitario, lo cultural, etc.⁹

Se observa una disminución significativa de las transferencias totales de la Administración Nacional a las UUNN. A continuación mostramos un comparativo de los valores del presupuesto vigente para los años 2015 y 2018:

Cuadro N°1: Transferencias a Universidades Nacionales Totales, para gastos corrientes y de capital de la Administración Nacional. Año 2015 y 2018, variación y relación con inflación.

Transferencias a UUNN	Año 2015⁽¹⁾	Año 2018⁽¹⁾	2018/2015⁽²⁾	Inflación⁽³⁾	Disminución real
Totales	\$50995.36	\$104998.50	105.9%	122%	-16.1%
para gastos corrientes	\$49141.81	\$101038.05	105.6%	122%	-16.4%
para gastos de capital	\$1853.55	\$3960.45	113.7%	122%	-8.3%

Fuente: Presupuesto Abierto. Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina

⁸El refuerzo incluye el Programa de Fortalecimiento Institucional (PROFOIN) aprobado mediante Resolución HCS N° 949/2017, lo que permitió incrementar el presupuesto para gastos (sin inciso 1) en un 37%.

⁹ Podemos mencionar los siguientes programas que ya no articulan con las UUNN porque han dejado de ejecutarse o porque se dieron de baja los convenios de trabajo conjunto: Acciones para la Provisión de Tierras para el Hábitat Social, Políticas de Agricultura Familiar y para los Sectores Agropecuario y Pesquero, Programa Federal de Reconversión Productiva y Apoyo a la Actividad Ganadera, Servicios de la Biblioteca Nacional, Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual, Desarrollo y Fomento del Deporte Social y del Deporte de Alto Rendimiento, Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes, Programa del Ingreso Social con Trabajo, Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores, Cooperación e Integración Educativa Internacional, Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático, Prevención del Lavado de Activos, Formulación y Ejecución de Políticas de Inclusión Digital, Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable, Investigación para la Prevención y Control de Enfermedades Tropicales y Subtropicales, Prevención, Control e Investigación de Patologías en Salud, Políticas de Seguridad, Participación Ciudadana, Territorial, Investigación del Delito Organizado, Acciones de Abordaje Integral del Empleo Agrario, Desarrollo y Promoción del Turismo Nacional, Actividades Comunes a los Programas de Transporte, Conservación y Custodia de los Documentos de la Nación, Control de Ingresos y Egresos de Personas en el Territorio Nacional, Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático, Formulación y Conducción de Políticas Portuarias y de Vías Navegables, Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Aerocomercial, Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario, Investigación de Accidentes y Promoción de la Seguridad, Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer, Programa Recuperar Inclusión.

⁽¹⁾ Los importes están expresados en millones de pesos.

⁽²⁾ Porcentaje de variación del presupuesto 2018 respecto del presupuesto 2015. Se tomaron los valores del denominado presupuesto vigente, es decir, el ajustado por reasignación de partidas en el año de su ejecución.

⁽³⁾ Consideramos para el cálculo de la inflación acumulada el índice de precios al consumidor entre los años 2015 y 2017 (dic-14 a dic-17).

Si a ello le sumamos la estimación de incremento general de precios para el año 2018 del 44%, lo que modifica el valor real de las partidas, el presupuesto universitario se ve significativamente lesionado. También es importante considerar que estamos utilizando para la expresión en términos reales de las partidas un índice de precios que recoge la variación en bienes de consumo de las familias. Para el caso de las universidades, los gastos de funcionamiento cubren gastos que han sufrido un incremento mayor en el último año: servicios públicos, insumos para laboratorios, movilidad para trabajo en terreno, etc.

Esta información además debe completarse con la ejecución presupuestaria. Para inicios de octubre de 2018, con un 75% aproximadamente de ejecución, las partidas de transferencias para gastos de capital llevan apenas devengadas en un 20%.

- *El lugar de la investigación en la ES*

El año 2018 claramente es expresión de la irrelevancia de la producción de conocimiento para el gobierno de la Alianza Cambiemos.

Por una parte, el presupuesto 2018 para las UUNN con finalidad en Ciencia y Técnica fue reducido en un 7% respecto del año anterior, en comparación con el ejecutado, mientras sufre una sub-ejecución considerable; las partidas devengadas a inicios de octubre representan un 54% (en setiembre la ejecución alcanzaba al 25%).

- *Los medios de comunicación universitarios*

A partir del año 2017 fueron eliminadas las partidas que financiaban medios de comunicación audiovisual universitarios y educativos.

- *Programas específicos de formación e investigación-extensión*

En el año 2018 se realizó un recorte significativo de fondos, de un 16%, de programas específicos de financiamiento para actividades de docencia, investigación y extensión en la UUNN. Desde el año 2017 esto se refleja desde la eliminación de programas como por ejemplo Universidad, Derecho y Justicia y AmartyaSen.

A estos recortes sobre otros programas de financiamiento para la actividad científicas y académicas como los Programas “Cooperativismo y Economía Social”, “Universidad, Cultura y Sociedad”, ejecutados desde el área central de la SPU. Para el año 2018 se contaba con una partida de \$75.4 millones asignada a este fin que fue eliminada.

- *Financiamiento para infraestructura universitaria*

Para el año 2018 el presupuesto aprobado destinaba \$3.580 millones para el desarrollo de infraestructura en las universidades, que a inicios de octubre no se da cuenta de su ejecución, es decir, una subejecución total.

- *Refuerzos presupuestarios. El presupuesto vigente*

En la ejecución del presupuesto cada año se producen refuerzos presupuestarios, motivados principalmente por un incremento de la recaudación producto de la subestimación de la tasa de inflación. Este mecanismo permite ajustar las partidas durante la ejecución del presupuesto, reforzando los fondos asignados. Para los últimos años se observa una disminución de este incremento, lo que representa un ajuste en términos reales de la inversión en educación.

Cuadro N°2: Variación entre presupuesto aprobado y presupuesto vigente

Año	Variación
2007	21.5%
2008	27.4%
2009	20%
2010	18.2%
2011	21%
2012	17.6%
2013	18.2%
2014	16%
2015	16.4%
2016	18.2%
2017	13.3%
2018	8.2%

Fuente: Presupuesto Abierto. Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina

Para el período 2007-2016 el promedio de incremento del presupuesto fue del 19%, mientras que para el año 2018 ese ajuste representó un 8.3%.

El presupuesto para el año 2019

Si incorporamos en el análisis el presupuesto en debate en el Congreso para el año 2019 aparecen nuevos cambios que marcan la tendencia hacia el achicamiento de la inversión en ES.

El incremento en los fondos destinados a la Secretaría de Políticas Universitarias comparando el presupuesto vigente para el 2018 es de apenas un 23.6% de incremento, frente a una inflación estimada en el mismo proyecto de 34.8%.

Los puntos importantes a resaltar de este programa para la ES para el año 2019 son los siguientes:

- Las transferencias para el funcionamiento (salarios, funcionamiento, hospitales universitarios, investigación y proyectos especiales) de las UUNN suman en la propuesta \$123.507 millones. El CIN había solicitado \$130.850 millones, un 6% más.
- Se incluye un ítem nuevo denominado Recomposición 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 49% respecto del presupuesto 2018. Este recorte

profundiza el ajuste que se ha realizado sobre estas actividades en el ejercicio en curso.

Algunas relaciones

Si ponemos en relación algunas variables del PN para la ES es posible ampliar el análisis y comprender el lugar que se otorga a esta inversión social.

Para el año 2015 las transferencias a las UUNN representaban 1% del PBI estimado para ese año, este indicador disminuyó para el año 2018 y su caída es mayor en el 2019. Mientras que los Servicios de deuda pública incrementaron su peso en el 2015 del 2.27% del PBI al 3.31%, representando un 7.5% del PN para 2015 y creciendo al 13.8% en el 2018.

Cuadro N°3: Relación entre las Transferencias a UUNN y los Servicios de deuda pública en el Presupuesto General de la Administración Nacional y el PBI estimado para el año. Periodo 2015-2018

Año	Transferencias UUNN (PN vigente)		Servicios de Deuda Pública	
	% del PN Total(vigente)	% del PBI Estimado	% del PN Total (vigente)	% del PBI Estimado
2015	3.4%	1%	7.5%	2.3%
2016	3.0%	1%	14.5%	4.9%
2017	3.4%	0.92%	12.7%	3.4%
2018	3.5%	0.85%	13.6%	3.3%
2019	3.5%	0.79%	17.9%	4.1%

Fuente: Proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional Año 2019 y Presupuesto Abierto. Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO EN LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNC

El presupuesto del año 2018 para la FCS de "Fuente 11", es decir los recursos provenientes del Gobierno Nacional, es de \$78.859.942. Este monto global está asignado mayoritariamente a 3 tipos de erogaciones, salarios del personal docente y nodocente (Inc. 1), gastos en bienes de consumo (Inc. 2) y gastos en servicios no personales (Inc. 3).

Para este año el presupuesto asigna \$76.332.094 para gastos de personal (Inc. 1) lo que representa un 96,79% del total de recursos. Para gastos en bienes de consumo y servicios no personales se destinan \$2.522.550 (Inc. 2 y 3) que implica un 3,2% de los recursos.

Si comparamos lo asignado en 2018 en relación al presupuesto 2017 (\$60.708.815) el incremento es de un 29,9%, y si realizamos esa comparación por incisos (Aplicaciones del gasto) el aumento de los recursos destinados a personal docente y nodocente es de 30,93% y el aumento de los recursos para bienes de consumo y servicios no personales es de un 4,99%. 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 del HCS aprueba en Diciembre de 2017 el proyecto presentado por el Área de Gestión Institucional de la UNC, desde ese momento a hoy el acumulado de inflación

(incluyendo Agosto) es de un 24.3% (Fuente Indec) y la proyección para el 2018 según REM Banco Central del 44%, la más alta desde el año 2002. Si consideramos el Índice de precios internos al por mayor (IPIM) o mayorista, el acumulado del año 2018 asciende a 43.1% (INDEC, 2018). Esto perjudica notablemente el poder de compra de los recursos con los que cuenta la Facultad en general, y en particular afecta el gasto en bienes de consumo y servicios no personales ya que para éstos no existe una paritaria, instancia con la que sí cuenta el personal docente y nodocente y en la que se intenta mantener o recuperar el poder adquisitivo de sus ingresos.

Por otro lado, el tipo de cambio para el Dólar estadounidense en diciembre de 2017 cerró en un valor cercano a los \$19. En septiembre de 2018 el valor de la moneda estadounidense ronda los \$40, es decir, 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 toner para las impresoras, computadoras, proyectores, y otros insumos atados a la cotización del dólar.