

# Financiamiento Universitario

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

Segunda parte



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

Introducción

■

**El gasto por estudiante es cada vez menor en un contexto de constante aumento de la cantidad de alumnos en el nivel universitario.**

## 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

La presente investigación tiene como objetivo analizar la evolución del financiamiento universitario argentino entre 1974 y 2019. Los resultados se han dividido en dos informes: el primero, analizó la evolución del financiamiento en términos presupuestarios y en relación con el Producto Bruto Interno (PBI). Se observó, entre otras cuestiones, que en valores reales, y con fuertes oscilaciones entre años, los fondos públicos se incrementaron en el período a una tasa anual del 0,48%. Esto evidencia un aumento aún muy por debajo del crecimiento vegetativo de la población del país (1,25% anual). Después de tocar uno de sus mínimos niveles (2004), se registra una tendencia al alza hasta alcanzar su máximo en 2017: \$139.036 millones a precios constantes de 2019. Sin embargo, y convalidando los recurrentes ciclos de crecimiento y reducción, en 2018 se observa una baja real del 14,2%, a la que le sigue una del 16,1% al siguiente año. Ahora, independiente de los fondos asignados por el Estado, las universidades públicas se encuentran autorizadas a generar recursos propios. Los mismos surgen del cobro de tasas, aranceles por las carreras de posgrado, venta de bienes y consultorías, entre otros. Al año 2015, representaban un 19% del total presupuestario, con una considerable dispersión entre instituciones (García de Fanelli y Broto, 2019).

Asimismo, el primer informe mostró que el presupuesto universitario, como porcentaje del PBI, aumentó en los últimos 25 años: pasó de 0,53% del PBI en 1993 a 0,75% en 2018. Se observó que el mayor nivel se alcanza en 2012, cuando llega al 1% de dicho indicador. Al sumar el gasto en universidades privadas, que representan un 22% de la matrícula total, en 2018 la inversión en el sector universitario rondó el 1% del PBI. Dicho valor se encuentra bastante alejado al observado en otros sistemas universitarios, como los de EE.UU., Canadá, Reino Unido y Australia, donde el gasto supera el 2% del PBI. En países de la región como Chile y Brasil, la inversión supera el 1,5% del PBI, con un mayor aporte del sector privado en relación a lo invertido por el Estado.

En este segundo informe, buscamos comprender la realidad presupuestaria en relación con el crecimiento de la matrícula y la evolución de los cargos docentes. El objetivo final de estas investigaciones es contar con la mayor cantidad de información posible que permita realizar un diagnóstico riguroso de la situación financiera del sistema universitario nacional en su función de ofrecer educación a partir de un presupuesto acorde.

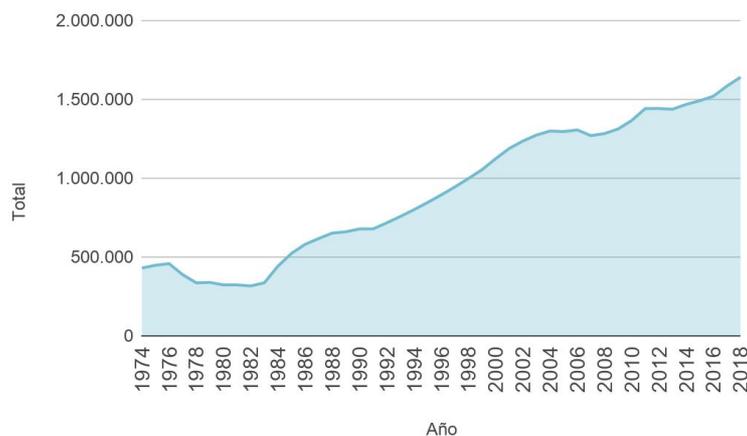
Como veremos a continuación, el aumento de la matrícula estudiantil de nivel universitario no fue de la mano de un incremento presupuestario de la misma magnitud. De este modo, el financiamiento de las universidades se ve profundamente problematizado ante un presupuesto muy volátil y sin los aumentos que serían deseables para dar respuesta a la creciente cantidad de estudiantes que reciben año a año.

Los datos

## El sistema universitario financia los estudios de 1.640.405 estudiantes de pregrado y grado.

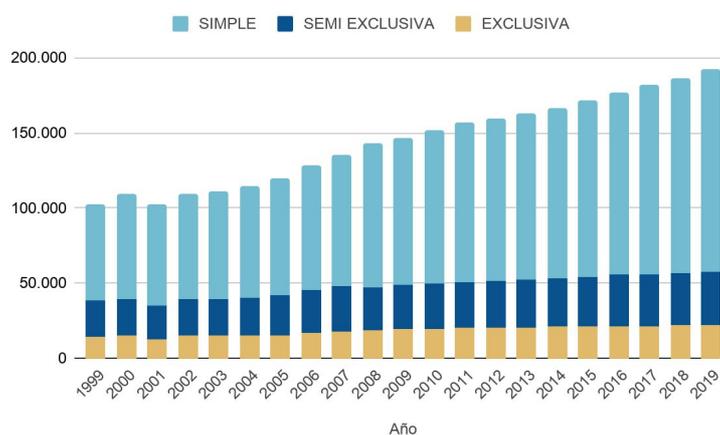
Desde 1974 a 2018 (último dato disponible), la población de pregrado y grado en universidades nacionales creció un 280% al pasar de 431.781 estudiantes a 1.640.405 en el último año mencionado. Esto implica una variación anual promedio del 3,1%. En relación a la población total del país, significó que de cada 17 estudiantes presentes cada mil habitantes en 1974, se llega a 37 en 2018. Desde 1983 hasta 2018, último año de estadísticas oficiales disponibles (SPU 2018), se observa un crecimiento sostenido año tras año, con las excepciones de 2005, 2007 y 2013, en los cuales se registra una leve caída. De cualquier manera, no podría descartarse que dichas variaciones a la baja, en algunos casos, sean consecuencia de errores estadísticos al momento de relevar la información.

**Gráfico 1.** Cantidad de estudiantes de pregrado y grado universitarios por año (1974-2018)



En cuanto a la cantidad de cargos docentes, creció un 87,8% desde 1999 hasta el 2019 (ver Gráfico 2). Este aumento representó una variación del 3,2% anual. Como consecuencia, durante el período, se incrementaron por sobre la cantidad de alumnos universitarios (2,4% anual desde 1999 hasta 2018). Así, mientras el ratio Alumnos/Cargos Docente alcanza 10,3 en 1999, se reduce en 1,5 puntos porcentuales hasta 8,8 en 2018. Como se aprecia en el gráfico, el aumento se produjo casi en su totalidad en la categoría denominada "simple". Esto significa docentes cuya dedicación horaria es de 10 horas semanales. Mientras en 1999 representaban el 62,2% del total de cargos, en 2019 llegan al 69,9%.

**Gráfico 2.** Cargos docentes por año (1999 - 2019)



**Fuente:** Rabossi, Volman, Braga a partir de anuarios estadísticos del Ministerio de Educación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios>

**Notas:** 1) Los valores surge a partir de datos del Censo Nacional de 1970 y 2010 respectivamente. A partir de los mismos, se efectuó una proyección para obtener los de 1974 y 2018.

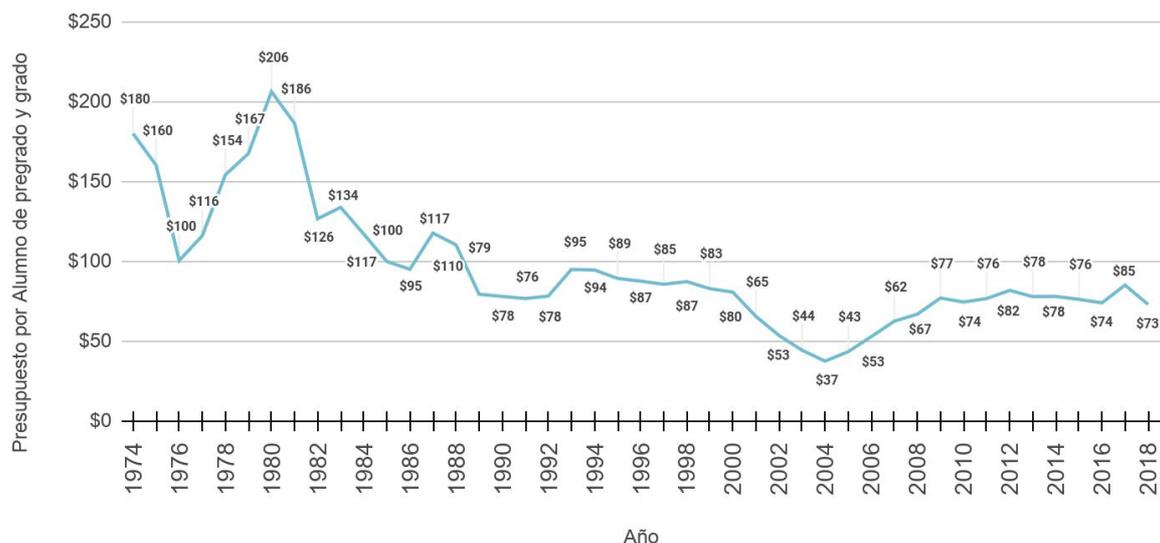
Los datos

## El incremento de la matrícula universitaria no fue acompañado por un variación presupuestaria de la misma magnitud

Ahora bien, si analizamos el presupuesto de acuerdo a la cantidad de estudiantes de pregrado y grado, la tendencia durante el período analizado (1974-2018) es a la baja (ver Gráfico 3). En 1980, el indicador muestra su mayor valor, explicado por la caída en la cantidad de alumnos en universidades nacionales como consecuencia de la restricción en el ingreso que impone la dictadura militar de 1976. En ese momento, se alcanza la cifra de \$206.068 (a valores de 2019). Por otro lado, el presupuesto más bajo por estudiante toma lugar en el año 2004, con un valor de \$37.208, cifra que representa apenas un 18,1% de lo registrado en 1980. En este caso, es consecuencia de una fuerte reducción en el valor real del presupuesto luego de la salida de la convertibilidad en enero de 2002, situación que en algún momento lleva el valor del dólar estadounidense de \$1 a \$4 por unidad. Se genera así una fuerte recesión económica que se traduce en una caída del PBI del 10,9% (Banco Mundial 2019). El impacto en el nivel de fondos por alumno toma lugar en dicho año y en los dos subsiguientes.

Desde el piso de 2004 y hasta 2009, el gasto por estudiante sigue una tendencia creciente. Sin embargo, partir de este último año, se observa una cierta volatilidad del indicador. Por ejemplo, una leve caída en 2010 es seguida por un aumento durante dos años consecutivos. Se alcanza así un monto de \$81.458 por alumno en 2012, valor que cae durante cuatro años consecutivos hasta ubicarse en \$73.714 en 2016. En 2017 crece nuevamente hasta \$84.757, mayor cifra desde 1998, para disminuir en 2018 a \$72.687 por alumno<sup>2</sup>. En este caso, la baja es atribuible a una caída en el presupuesto real de las universidades como consecuencia de una inflación muy por encima de la estimada. Dicha situación erosionó el poder de compra de la moneda y así el monto asignado. En definitiva, el sostenido y creciente ingreso de nuevos estudiantes universitarios al sistema (a un ritmo de 3,1% por año durante el período 1974-2018) provoca que, a pesar del aumento del presupuesto en términos de PBI, e independiente de sus oscilaciones producto de las recurrentes crisis macroeconómicas, los montos reales por alumno han seguido un sendero con tendencia a la baja.

**Gráfico 3.** Presupuesto por alumno de pregrado y grado por año (1974 - 2018) 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:** Presupuestos a valores de 2019. El cálculo surge de presupuesto / cantidad de alumnos de pre-grado y grado de cada año.

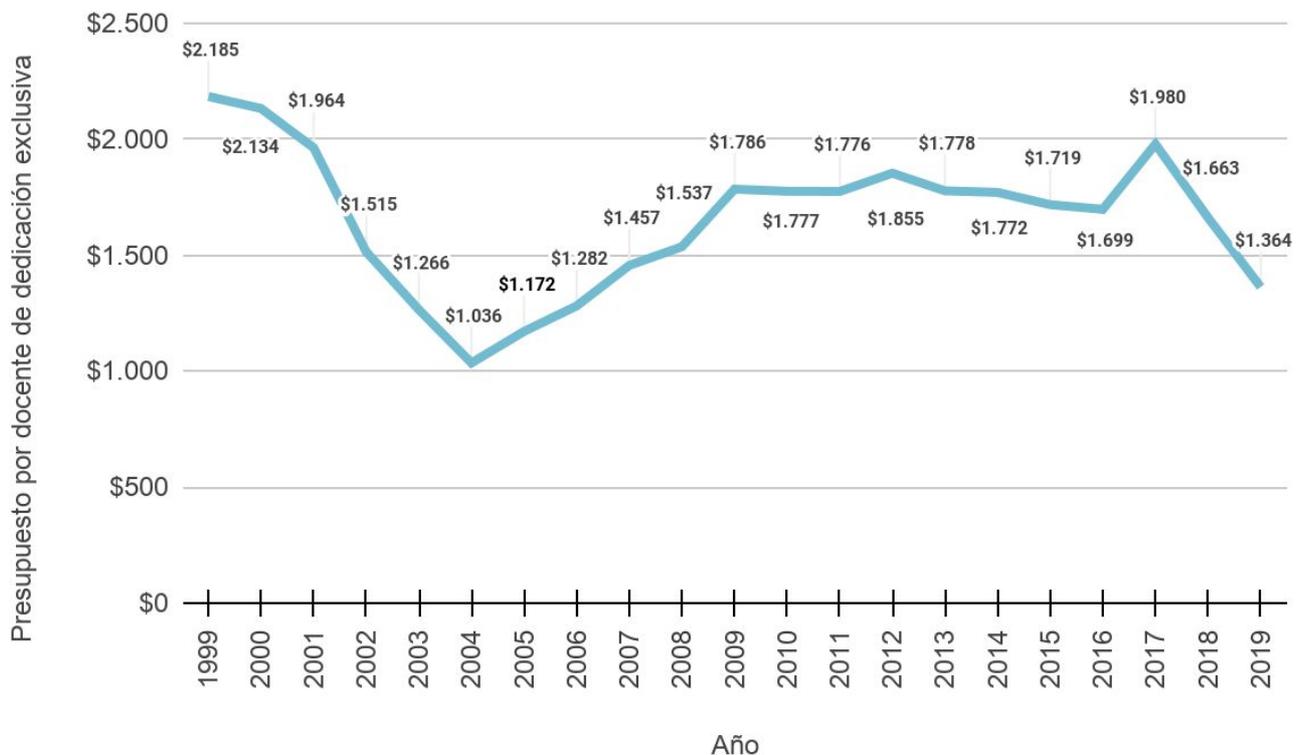
**2)** A pesar de que la literatura sugiere utilizar la variable "alumnos de dedicación exclusiva equivalente" este dato no se encuentra disponible en Argentina. A esto último, debemos sumarle que muchos alumnos se inscriben, el sistema los registra, y nunca se presentan. En estos casos, se estaría sobreestimando la cantidad de alumnos reales.

Los datos

## La caída real del presupuesto por cargo docente equivalente de dedicación exclusiva alcanzó el 37,6% durante el período 1999-2019.

Una forma alternativa y más precisa de analizar la evolución del presupuesto en términos per cápita, es compararlo en relación a la cantidad de cargos docentes equivalentes de dedicación exclusiva (CDEDE). Esto implica estandarizar los mismos tomando en cuenta su dedicación<sup>3</sup>. Desde 1999 hasta 2004, período que mayormente representa el de la pos-convertibilidad del peso, el presupuesto en términos de CDEDE registra una caída significativa del 53%, al pasar de \$2,18 millones a \$1,04. A partir de allí, se revierte la tendencia hasta alcanzar en 2012 un valor máximo de \$1,86 millones por cada CDEDE; para luego volver a caer de manera leve. Paso seguido, y de la mano de un significativo aumento en las asignaciones presupuestarias públicas, en 2017 registra su mayor valor desde el año 2000 (\$1,98 millones). Sin embargo, y de la mano de las dos recesiones económicas en los años subsiguientes, vuelve a reducirse fuertemente en 2018 y 2019. Como consecuencia, en este último año alcanza \$1,36 millones por cada CDEDE, el menor valor desde 2007. En definitiva, y a pesar del esfuerzo fiscal por mantener el presupuesto por cargo equivalente en niveles razonables, la caída real durante el período 1999-2019 alcanzó un 37,6%.

**Gráfico 4.** Presupuesto por Cargo Docente Equivalente de Dedicación Exclusiva (1999 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:** Presupuestos a valores de 2019. El cálculo surge de presupuesto / cantidad de docentes con dedicación exclusiva en cada año de la serie.

**3)** En la definición de cargo docente equivalente de dedicación exclusiva, cuatro de dedicación simple y dos de dedicación parcial equivalen, en cada caso, a uno de dedicación exclusiva.

## Comentarios finales

-

**Comentarios finales**

1. Las permanentes variaciones que año tras año presenta el presupuesto universitario en términos per cápita, han sido principalmente consecuencia de dos grandes factores. Por un lado, un sistema que a partir de distintas modalidades de ingreso, en general irrestrictas, deja el control de la demanda en manos del propio mercado. Cabe recordar que 1973, año del tercer gobierno del Gral. Perón, se implementa por primera vez en la historia el ingreso sin restricciones (Fernández Lamarra et. al 2018). De esta manera, las preferencias y decisiones individuales de los alumnos determinan su número sin tomar en cuenta ningún tipo de prioridad estratégica en relación a las necesidades públicas. Por otro, ante la creciente demanda, sumada a las recurrentes crisis económicas y los consecuentes déficits fiscales, el Estado pierde el control presupuestario y así se ve imposibilitado de financiar el sistema con el objetivo de mantener el gasto por estudiante en niveles estables o crecientes.
2. Durante los años estudiados, al inicio de los períodos de libre ingreso (1973 y 1983), se evidencia una caída del presupuesto por alumno como consecuencia de un fuerte incremento en el número de ingresantes al sistema público. Por ejemplo, el aumento en un 93% en la cantidad de estudiantes en universidades nacionales durante el quinquenio 1983-88, provocó una caída del 36% en el gasto por alumno. Así, queda en claro que las decisiones de política universitaria se encuentran alejadas de la disponibilidad de fondos para financiar la expansión del sector. Por otro lado, las recurrentes crisis económicas que atraviesan al país, ponen en evidencian que el sector universitario es, de alguna manera, utilizado como mecanismo de ajuste a la hora de distribuir el Presupuesto Nacional. Por ejemplo, durante la Guerra de Malvinas, en 1982, la caída real rondó el 28%, superando inclusive el 26% que ocurriría durante la hiperinflación de 1989. Asimismo, como ejemplo de cómo los ciclos económicos contractivos afectan fuertemente los fondos públicos por alumno, en el quinquenio 2000-2005, período de salida de la libre convertibilidad del peso, se reducen en un 50%.
3. La expansión del cuerpo docente que dio respuesta al sostenido aumento de la demanda por educación universitaria pública se dio principalmente a través del crecimiento de la modalidad de dedicación simple, tendencia que aún continúa. Por ejemplo, en el período 2014-2018, mientras que los cargos de dedicación exclusiva crecieron 3,6%, los simples lo hicieron en un 16,6%. Así, para ese último año, el 70% de la totalidad presenta esta última característica. Por otro lado, existe una gran diferenciación entre universidades, donde el rango alcanza 77 puntos porcentuales (SPU 2018). En el caso de la Universidad de Buenos Aires, que explica el 16% de la totalidad de los cargos docentes, el 87% son de dedicación simple. Esta modalidad resulta costo-efectiva, sobre todo para instituciones de corte profesionalista en donde la función de investigación, en términos relativos a la de enseñanza, tiene menor peso relativo. En este aspecto juegan asimismo cuestiones disciplinares, en donde las ciencias exactas y naturales cuentan con mayor cantidad de posiciones exclusivas que, por ejemplo, las áreas de ciencias económicas (Rabossi 2020). A título de ejemplo, en universidades de investigación-intensiva como Harvard o Princeton, menos del 20% de los docentes son de dedicación simple (College Factual 2020).

-

## 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 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

- Banco Mundial (2019). “GDP growth (annual %) - Argentina”. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>
- College Factual. (2020). Colleges selection simplified. Disponible en <https://www.collegefactual.com/>
- Fernández Lamarra, N.; Perez Centeno, Cristian; Marquina, Mónica; y Aiello, Martín (2018). La Educación superior Universitaria argentina: Situación actual en el contexto regional. Buenos Aires: UNTREF.
- 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.
- 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.
- Rabossi, Marcelo (2020). Dual Labor Markets in Higher Education? The Case of Two Schools at the University of Buenos Aires. *Higher Education Policy*, <https://doi.org/10.1057/s41307-020-00186-x>
- 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**

