

INFORME ESPECIAL

LAS POLÍTICAS DE DESFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA DURANTE EL MACRISMO (2015-2019)

GABRIEL MARTINEZ

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES - FACULTAD
LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
IEC - CONADU

El presente informe describe la situación del financiamiento de las Universidades Nacionales desde el inicio del gobierno de Cambiemos, el 10 de diciembre de 2015, hasta el 10 de diciembre de 2019, detallando el proceso de reducción del presupuesto dedicado a la educación universitaria que empezó al principio de la gestión de Macri y que se aceleró luego de desatada la crisis económica y financiera de 2018.

La menor prioridad que se le dio a la educación, en general, y a las universidades, en particular, con respecto a la gestión anterior puede comprobarse considerando la evolución de distintos indicadores, entre ellos la participación de los fondos anuales destinados a esas finalidades en el PBI, la evolución de esos fondos con respecto a los índices de inflación y la participación del presupuesto educativo y universitario en el presupuesto

total, pudiéndose constatar que ambos conceptos perdieron peso frente al crecimiento acelerado de los servicios de la deuda.

Los mecanismos a través de los cuales se implementó la reducción del presupuesto universitario fueron principalmente: la desactualización de los montos que se destinaban a las universidades frente a la aceleración del proceso inflacionario, la subejecución de las partidas disponibles de la Secretaría de Políticas Universitarias y la reducción del financiamiento a universidades proveniente de convenios con los distintos organismos públicos del Estado Nacional.

Respecto a este último punto, una de las primeras medidas del macrismo respecto a las universidades fue sancionar –en febrero de 2016– el Decreto n.º 336 que estableció un mecanismo para dar de baja los convenios con las universidades nacionales, en el marco de una gestión que buscaba profundizar el proceso de privatización y mercantilización dando mayor participación a consultoras, fundaciones y empresas privadas en el sistema educativo.¹

Además de este menor peso de la inversión estatal para las Universidades Nacionales se observó una concentración de las transferencias efectivamente realizadas en destinos como salarios y gastos de funcionamiento, al mismo tiempo que se produjo una caída abrupta del presupuesto para planes de desarrollo universitario e infraestructura. También se verificó una continua caída en la cantidad de becas para estudiantes universitarios, en especial, las pertenecientes al Plan Progresar.

En este marco, desde el año 2016 el Instituto de Estudios y Capacitación (IEC - CONADU) realizó una tarea de seguimiento y evaluación del presupuesto universitario y su ejecución durante la gestión de la Alianza Cambiemos, lo que dio lugar a una serie de

informes que se difundieron periódicamente a través de su página web.

Con la finalización del periodo presidencial de Mauricio Macri, es posible realizar una primera evaluación completa de su gobierno, marcado por un profundo fracaso de su política económica y social: los principales resultados de las medidas implementadas durante dicho gobierno fueron una fuerte caída de la actividad económica, la aceleración del proceso inflacionario, la constante devaluación de la moneda nacional y un fuerte proceso de endeudamiento público que dieron lugar a su vez, al aumento de la pobreza y de la desigualdad social.

“

LA CAÍDA DE LA INVERSIÓN
EN LA FUNCIÓN EDUCACIÓN
Y CULTURA FUE MUY
ACELERADA, LLEGANDO A
UN PISO DE 1,10% DEL PBI,
CUANDO EN 2015 HABÍA
ALCANZADO EL 1,66%.

”

En lo vinculado al marco global de las finanzas públicas, la gestión de Cambiemos puso en crisis el financiamiento estatal a través de una serie de reducciones impositivas que beneficiaron a los grupos más concentrados de la economía y los grupos sociales más acomodados (como la reducción de alícuotas en impuestos como el de bienes personales o en las retenciones a las exportaciones de granos). Al mismo tiempo, desde el inicio, se intentó reemplazar esta reducción de recursos genuinos del Estado por préstamos obtenidos en moneda extranjera y local, a través de un proceso de emisión de letras, títulos y bonos que alcanzó un ritmo vertiginoso. El rápido crecimiento del peso de los intereses de la deuda en las erogaciones estatales tuvo como contrapartida una fuerte reducción de los rubros del presupuesto pertenecientes a la llamada “Inversión en capital humano” (Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología). La constante devaluación de la moneda nacional y la inflación de precios que la siguió, dio origen a un proceso de caída real del gasto público que el gobierno intentó mostrar como un logro de su gestión económica.

El proceso de endeudamiento creciente con bonistas privados extranjeros colapsó en abril de 2018, con la negativa de los llamados mercados voluntarios de crédito a continuar financiando la espiral de endeudamiento, lo que llevó a la administración a buscar financiamiento en un organismo multilateral como el Fondo Monetario Internacional. Lejos de calmarse la crisis financiera, el acuerdo con el FMI acentuó la desconfianza en la solidez del plan económico y dio lugar a la aceleración de la fuga de capitales, todo lo cual dio el pie necesario para que siguiera devaluándose la moneda local y empeorara la situación fiscal, ante el peso creciente de los intereses y otros rubros del gasto dolarizados como los subsidios energéticos.

En este contexto, los principales resultados de la gestión macrista con respecto al presupuesto educativo y universitario pueden ser resumidos de la siguiente manera:

En este contexto, los principales resultados de la gestión macrista con respecto al presupuesto educativo y universitario pueden ser resumidos de la siguiente manera:

1. El gobierno de Macri incumplió, tanto en 2016 como en 2017, el piso de 6% del PBI destinado a inversión educativa que establece la Ley de Educación Nacional. De acuerdo a datos de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación, el llamado gasto consolidado educativo (es decir, considerando los tres niveles de gobierno) que había alcanzado el 6,1% del PBI en 2015, bajó a 5,8% en 2016 y a 5,7% en 2017. No hay datos disponibles aún para 2018, pero dado el declive constatado de la inversión educativa nacional en los dos años siguientes, puede preverse una caída mayor como resultado de las políticas de ajuste acordadas con el FMI y de la aceleración del proceso inflacionario producido por las constantes devaluaciones de la moneda.

¹ El Decreto n.º 336/2016 estableció en su artículo primero que “los convenios celebrados entre los organismos dependientes de la administración pública nacional centralizada y descentralizada y universidades nacionales, provinciales o privadas u otras instituciones de enseñanza pública, ya sean nacionales, provinciales, municipales o privadas cuya continuidad no haya sido expresamente solicitada hasta el 29 de febrero de 2016 por los señores ministros, secretarios de la Presidencia de la Nación o los titulares de los entes descentralizados, quedan sin efecto a partir del 1º de abril”.

2. En lo que hace al aporte específico del Estado Nacional, como resultado de la política de ajuste y desmantelamiento de las políticas educativas vigentes hasta 2015, la caída de la inversión en la función Educación y Cultura fue muy acelerada, llegando a un piso de 1,1% del PBI, cuando en 2015 había alcanzado el 1,66%. En contrapartida, la priorización macroeconómica de los servicios de la deuda se incrementó: los intereses que en 2015 representaban el 1,84% del PBI en 2019 alcanzaron el 4,28% del PBI (ver gráfico 1).
3. Durante 2016-2019 el presupuesto nacional dirigido a UUNN llegó a un 0,78% del PBI en promedio, con tendencia decreciente, en relación con un PBI que cayó en términos reales (decreció en tres de los cuatro años, acumulando una caída total de 4,1% en todo el período macrista). En el período presidencial anterior (2012-2015), los fondos destinados a universidades habían alcanzado en promedio al 0,83% de PBI, con tendencia creciente, en una economía en expansión (creció en tres de los cuatro años) (ver gráfico 2).
4. Al considerar los precios, observamos que la evolución del presupuesto universitario se retrajo un 19,9% en términos reales con respecto a 2015. Esto se debió al fuerte proceso inflacionario impulsado por las megadevaluaciones de la moneda de 2016, 2018 y 2019. Sólo en 2017 se verificó una recomposición parcial del presupuesto universitario, que se explicó por los resultados positivos de la paritaria nacional en términos de recuperación del salario docente y un menor nivel de inflación (ver gráfico 3).
5. Si se analiza la evolución de las Transferencias a UUNN comparándola con la del índice de precios por año se puede ver que el presupuesto universitario estuvo 12,9 puntos porcentuales (p.p.) por debajo de la inflación en 2016 y 11,6 p.p. en 2018. En 2017, como resultado de una menor inflación y una recuperación temporal del gasto universitario, la brecha se redujo en 10,7 p.p. En 2019 se verificó la mayor brecha: la inflación estuvo 17 puntos porcentuales por encima del incremento del presupuesto universitario (ver gráfico 4).
6. Los niveles de ejecución de las Transferencias Nacionales a UUNN durante los años 2016, 2017 y 2018 fueron los más bajos de los últimos años. En 2019, si bien la gestión Macri finalizó antes de cerrar el año fiscal, puede verificarse lo mismo. Esto es porque el nivel de ejecución llegaba a 86,3% al 30 de noviembre: 2,1 puntos inferior al nivel de ejecución alcanzado para ese mes del año en el promedio de los demás años de la gestión macrista (ver gráfico 5).
7. Durante todo el mandato de Macri se redujo en forma continua el presupuesto que otros ministerios (distintos al Ministerio de Educación) destinaban a las universidades, proceso que fue instrumentado a través de la cancelación de los contratos vigentes de los diferentes organismos de Estado con las UUNN. Como consecuencia de este proceso, la participación de Otros Ministerios en el financiamiento del presupuesto Universitario se redujo de 3,74% (2015) a 0,34% (2019). (ver gráfico 6).
8. El análisis del nivel de ejecución presupuestaria por nivel institucional nos permite observar que los niveles de ejecución del presupuesto dirigidos a UUNN del Ministerio de Educación son decrecientes, manteniéndose en cifras superiores al 90% anual. Para los otros ministerios, en cambio, el nivel de aprovechamiento del presupuesto es muy bajo, y llega a menos del 20% en 2018. Al 30 de noviembre de 2019 la ejecución de los otros ministerios llega al 81,7% cuando el Ministerio utilizó el 86,3%.
9. La ampliación del presupuesto durante el ejercicio (es decir, luego de aprobada la Ley de Presupuesto anual) es una práctica habitual en Argentina que se explica por la necesidad de atender los compromisos asumidos en paritarias y/o compensar la pérdida del poder adquisitivo producida por la inflación no esperada. A pesar que durante todo el período macrista la inflación siempre superó la prevista originalmente, el presupuesto destinado a UUNN se amplió en porcentajes cada vez menores con respecto a lo establecido originalmente en la Ley de Presupuesto de cada año.
10. En el análisis de la composición de las transferencias de la Secretaría de Políticas Universitarias se observa que, durante la gestión macrista, se aceleró la concentración del presupuesto en las partidas destinadas a salarios y gastos de funcionamiento. En particular, los programas de Desarrollo Universitario que se financian con el FUNDAR disminuyeron su participación durante 2016-2019 con respecto a 2015. Los programas de Desarrollo Universitario agrupados en el FUNDAR pasaron de representar el 4,8% del Presupuesto de las Transferencias para UUNN de la SPU en 2015 a disminuir abruptamente hasta representar sólo el 0,9% en 2019. Como contrapartida de la menor inversión en programas de desarrollo universitario, se incrementó la participación de los salarios y gastos de funcionamiento que, partiendo de un nivel de 93,9% en 2015 pasó el 97% durante 2018 y 2019 (gráfico 7).
11. En cuanto a las becas, desde 2016 se implementó una política de recortes en la cantidad otorgada por la Secretaría de Políticas Universitarias. Durante 2017 se otorgaron menos becas para carreras prioritarias y para bajos recursos que en 2016, año en que también habían sido recortadas con respecto al año anterior. Para 2018 se aceleró el recorte sobre las becas y en 2019 se dejó de informar en forma independiente la cantidad de becas, tanto prioritarias como para estudiantes con bajos recursos, y se las integró al Plan Progresar.
12. La política de recortes también llegó al programa PROGRESAR que inicialmente se ejecutaba en ANSeS y durante 2018 pasó a depender de la Secretaría de Políticas Universitarias. En 2017 no sólo se detuvo la tendencia creciente del período 2014-2016 sino que además se redujo en 27.748 becarios. Según información oficial, en 2019 la cantidad de Becas Progresar disminuyó 140.031 con respecto al final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y en 253.289 con respecto a la cantidad alcanzada en 2016 (ver gráfico 8).

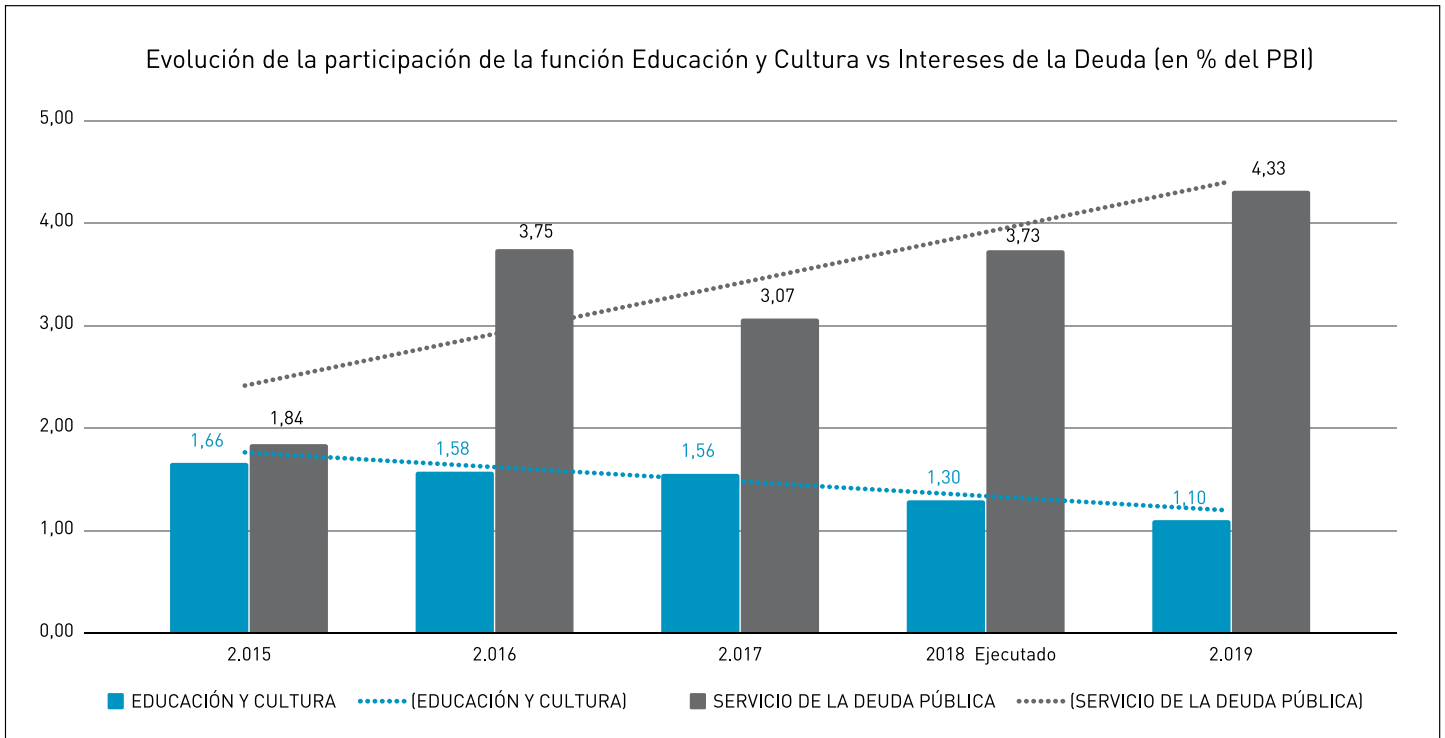


Gráfico 1

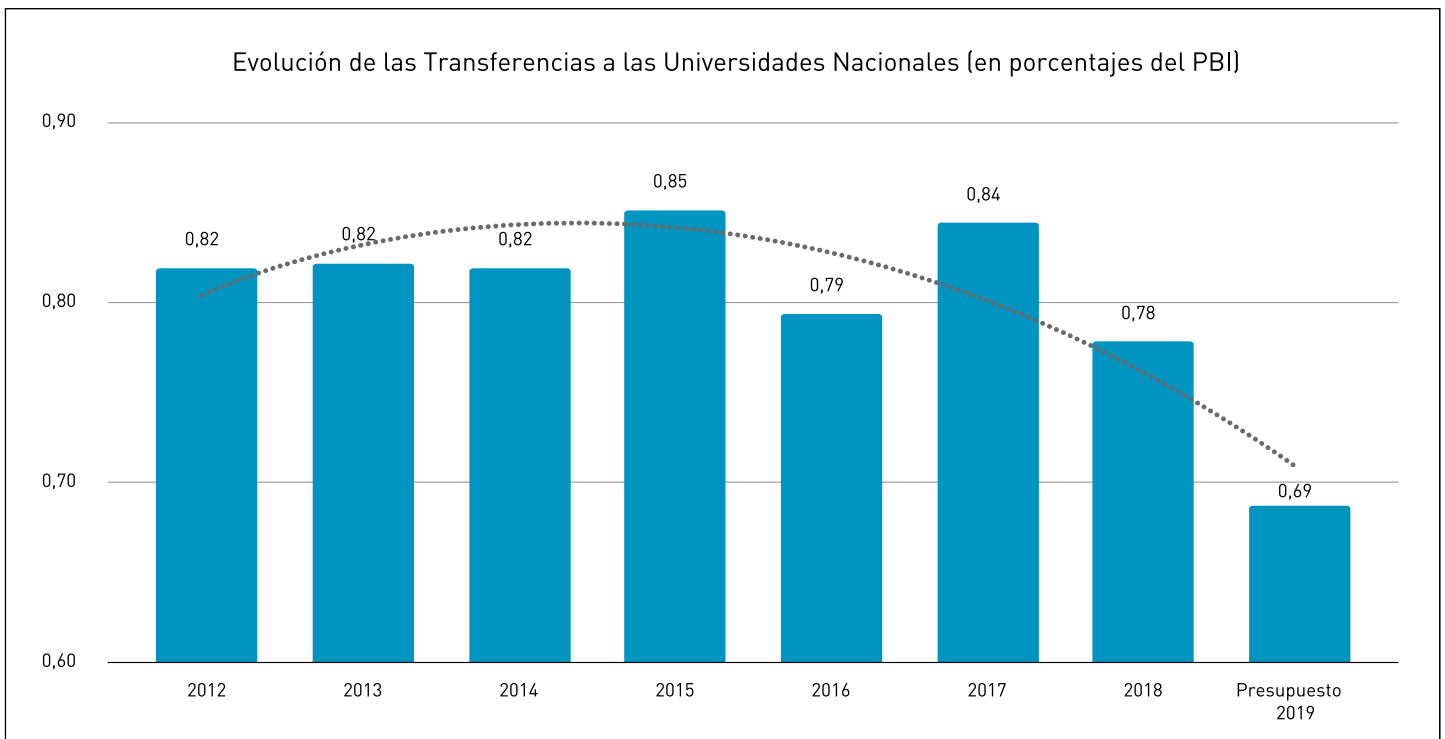


Gráfico 2

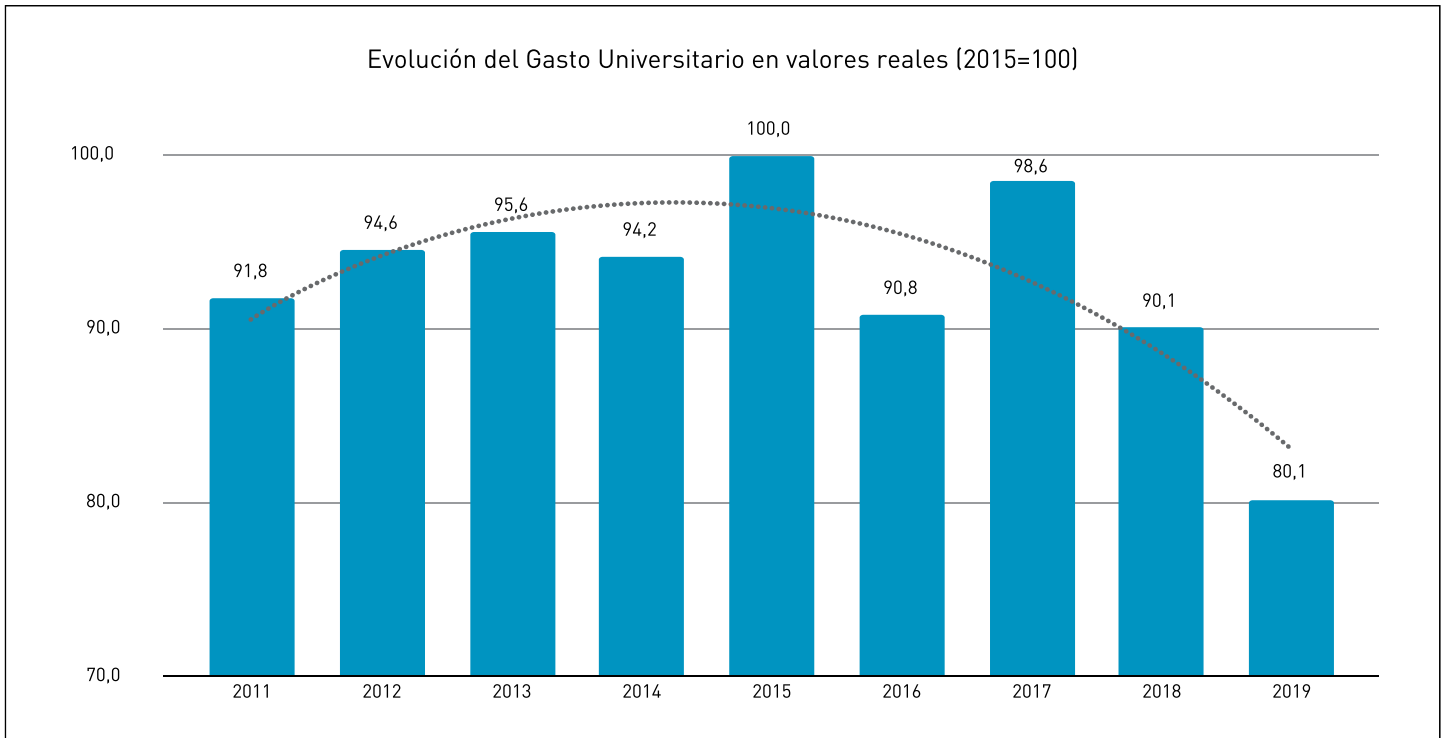


Gráfico 3

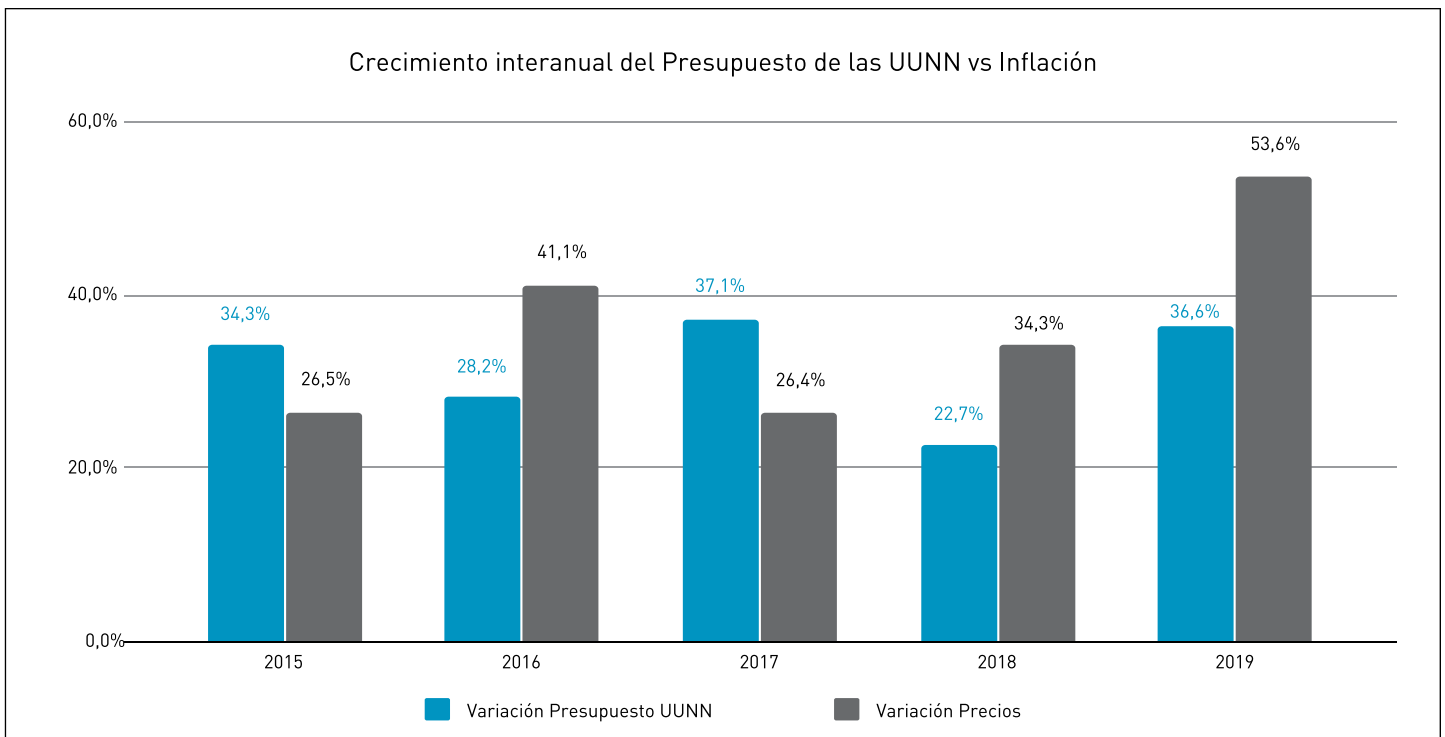


Gráfico 4

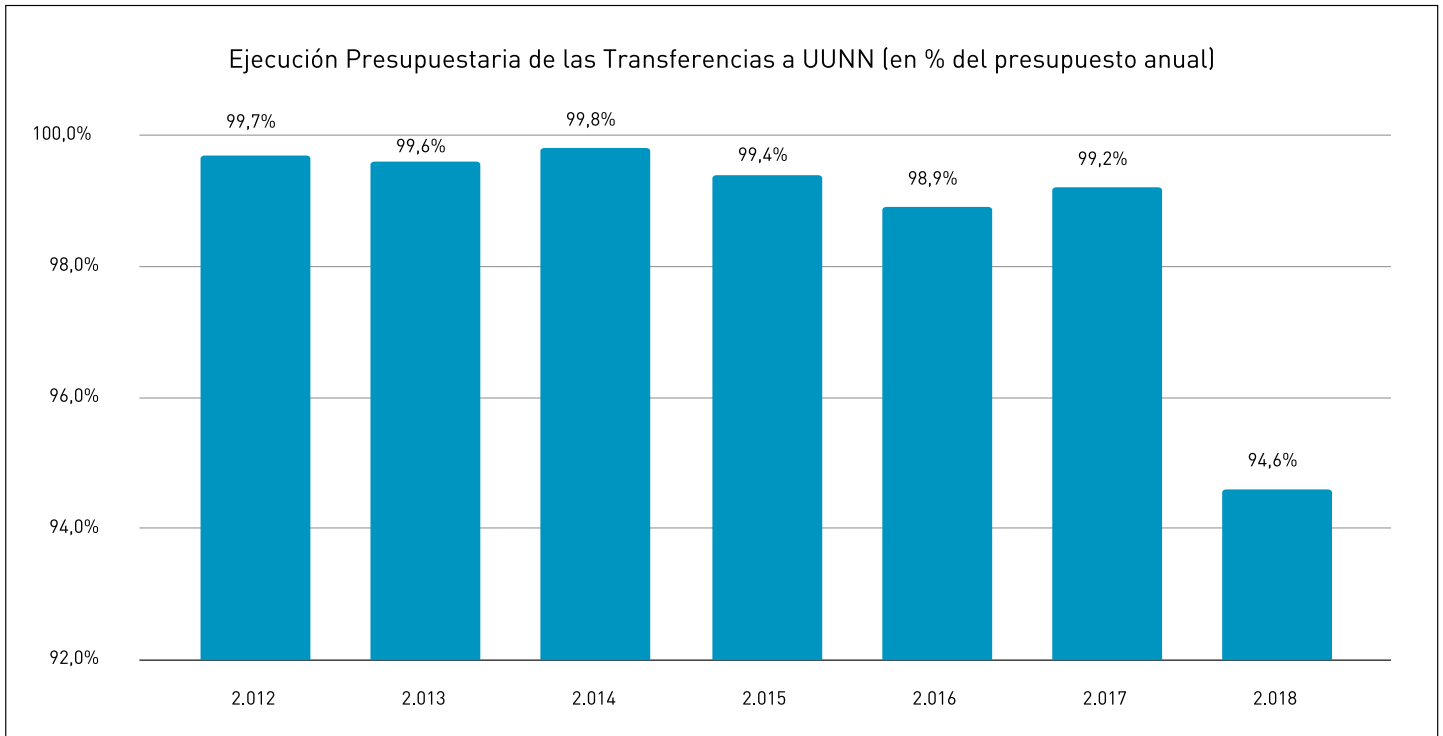


Gráfico 5

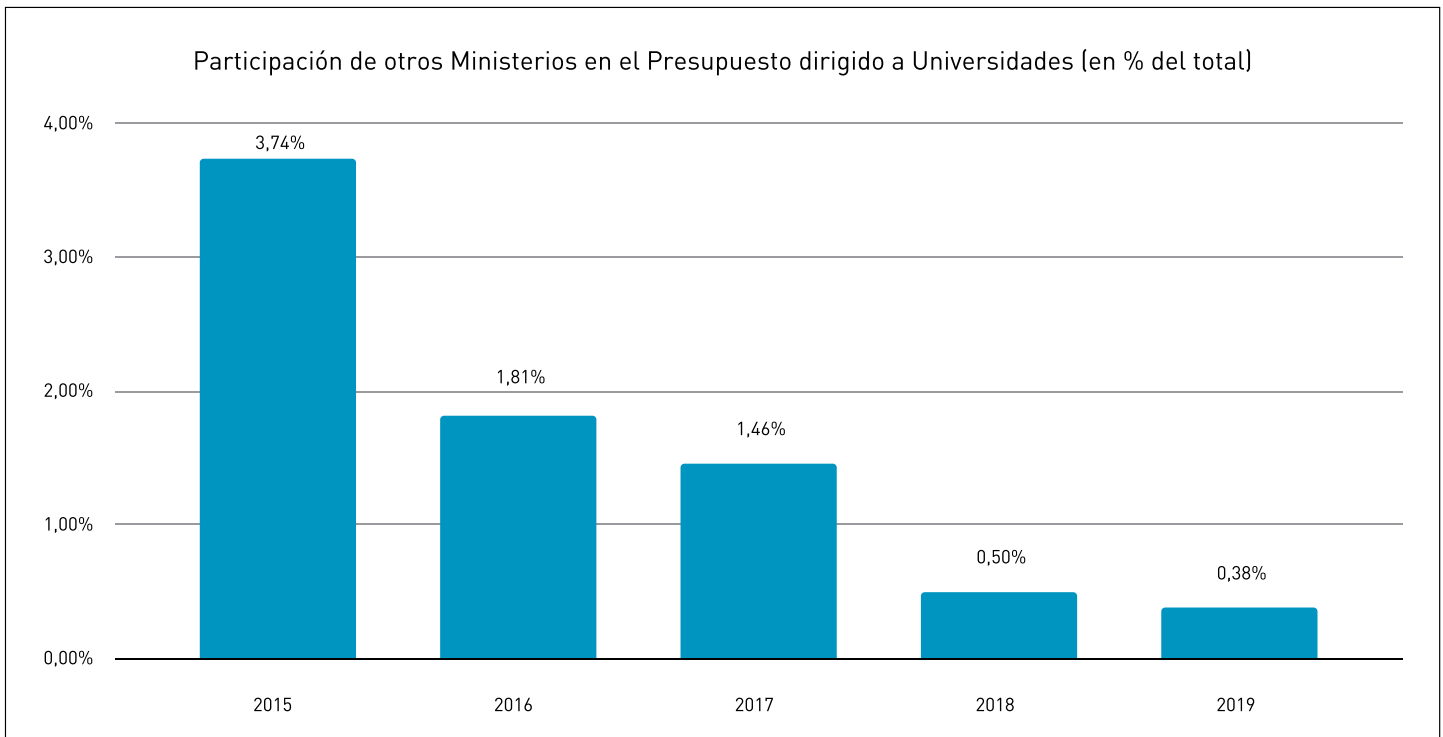


Gráfico 6

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS Transferencias a Universidades Nacionales (en porcentajes)

	2015	2016	2017	2018	2019
Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUNDAR	4,8%	2,9%	2,2%	0,5%	0,9%
Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	0,7%	1,3%	1,7%	1,3%	1,0%
Pago de Salarios y Gastos de Funcionamiento	93,9%	95,3%	94,7%	97,4%	97,2%
Desarrollo de Proyectos Especiales	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,2%
Fomento a la Investigación de los Docentes Universitarios	0,7%	0,5%	0,9%	0,8%	0,7%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: IEC CONADU en base a datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 7

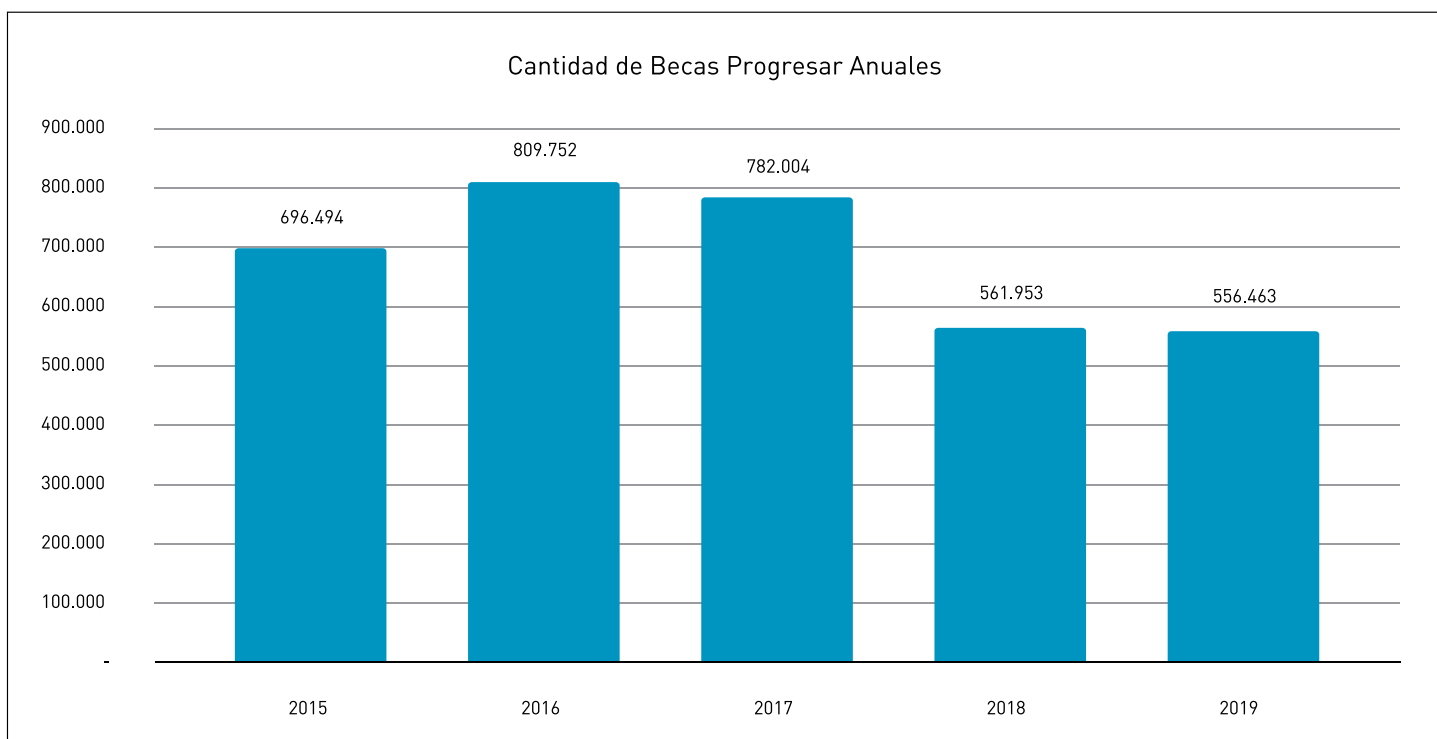


Gráfico 8