

Ejecución presupuestaria 2024: Universidades Nacionales argentinas

Última actualización 11/09/2024

Dr. Rodrigo Quiroga

Investigador Asistente INFIQC-CONICET

Profesor Adjunto de Bioinformática y Biología Computacional

Facultad de Ciencias Químicas, Universidad Nacional de Córdoba

Repositorio disponible con todo el código utilizado para descargar, analizar y graficar los datos de ejecución presupuestaria de Universidades Nacionales [aquí](#).

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

▼ Expandir para leer la sección de introducción y metodología

Ante la decisión del gobierno de Javier Milei de no enviar una ley de presupuesto para 2024, se recondujo el presupuesto 2023 ([Decreto 23/2024](#)). Debido a la alta inflación que se observa en el país desde principios de 2023, con un gran salto a fines del 2023 relacionado a la decisión de devaluar el peso un 55% el 12 de diciembre (el precio del dólar oficial saltó un 118%, de 367 a 800 pesos, ver [aquí](#)), el presupuesto 2024 (con montos similares a los de 2023) es obviamente insuficiente para mantener funcionando a las distintas dependencias estatales. En particular esto aplica también para las Universidades Nacionales. Aquí es necesario aclarar que el presupuesto para salarios se está actualizando con cada paritaria, mientras que otros presupuestos como los de funcionamiento, hospitales, extensión, becas e investigación se vieron prácticamente congelados desde noviembre de 2023 hasta febrero de 2024.

El presupuesto indica los montos que el gobierno planifica dedicar a cada ministerio, secretaría, programa y actividad. Sin embargo, esos montos son simplemente indicativos. Los fondos finalmente devengados y pagados pueden ser mayores o menores (sobreejecución y subejecución).

El Ministerio de Economía mantiene una base de datos llamada [Presupuesto Abierto](#) de donde pueden descargarse los datos de ejecución presupuestaria. Utilizando dichos datos, analizamos la ejecución presupuestaria mensual y anual, no de los montos pagados, sino de los montos devengados. Para leer una explicación sobre qué significan estos términos, consultar este [glosario](#). Esto nos va a permitir saber cuanto dinero se está enviando a las universidades, más allá de cuánto se haya prometido.

Vamos a analizar el crédito devengado bajo el programa 26 (DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR) del ex Ministerio de Educación y actual Ministerio de Capital Humano. Dentro de este programa, se encuentran distintas actividades que podemos resumir en la siguiente lista:

- #actividad_id==1 - Conduccion, Gestion y Apoyo a las Politicas de Educacion Superior
- #actividad_id==11 Fundar
- #actividad_id==12 Salarios Docentes
- #actividad_id==13 Salarios No-Docentes
- #actividad_id==14 Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario
- #actividad_id==15 Salud (Hospitales Universitarios)
- #actividad_id==16 CyT
- #actividad_id==23 Desarrollo de Institutos Tecnologicos de Formacion Profesional
- #actividad_id==24 Promoción de carreras estratégicas
- #actividad_id==25 Extensión Universitaria

En general vamos a enfocarnos en el presupuesto total (programa 26), o en particular en el presupuesto de funcionamiento, es decir, la actividad 14 (Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario).

Como metodología, en general vamos a mostrar gráficos de ejecución presupuestaria (crédito devengado) en pesos reales, es decir ajustado por inflación. Esto permite una comparación más realista de los presupuestos de cada mes, dado que los montos se ajustan por IPC para estimar cómo permite afrontar los costos que ese presupuesto está destinado a afrontar. Adicionalmente, cabe aclarar que los montos en pesos se expresarán en millones de pesos equivalentes a los del último mes analizado. Por lo tanto, los montos devengados coinciden para el último mes con los datos que uno puede encontrar en la página de presupuesto abierto, pero para meses anteriores, no habrá coincidencias dado que la página muestra montos nominales. También cabe la aclaración de que el IPC no es el instrumento ideal para deflactar el presupuesto universitario dado que no está diseñado para medir los costos de una universidad, pero es un indicador útil y de alta frecuencia de publicación que bastará para este análisis.

El código de bash y R utilizado para descargar, analizar y graficar los datos de ejecución presupuestaria de 2017-2024 están disponibles abiertamente en este repositorio. Los datos se descargan de la API de Presupuesto abierto (aunque no es necesario que el usuario los descargue ya que están disponibles en este repositorio). El script API_datos.R analiza y genera los gráficos de ejecución presupuestaria mensual, y los scripts UNC_2015-2024.R y 2015_2024.R generan los gráficos anuales, para la UNC y para la totalidad de las Universidades Nacionales, respectivamente.

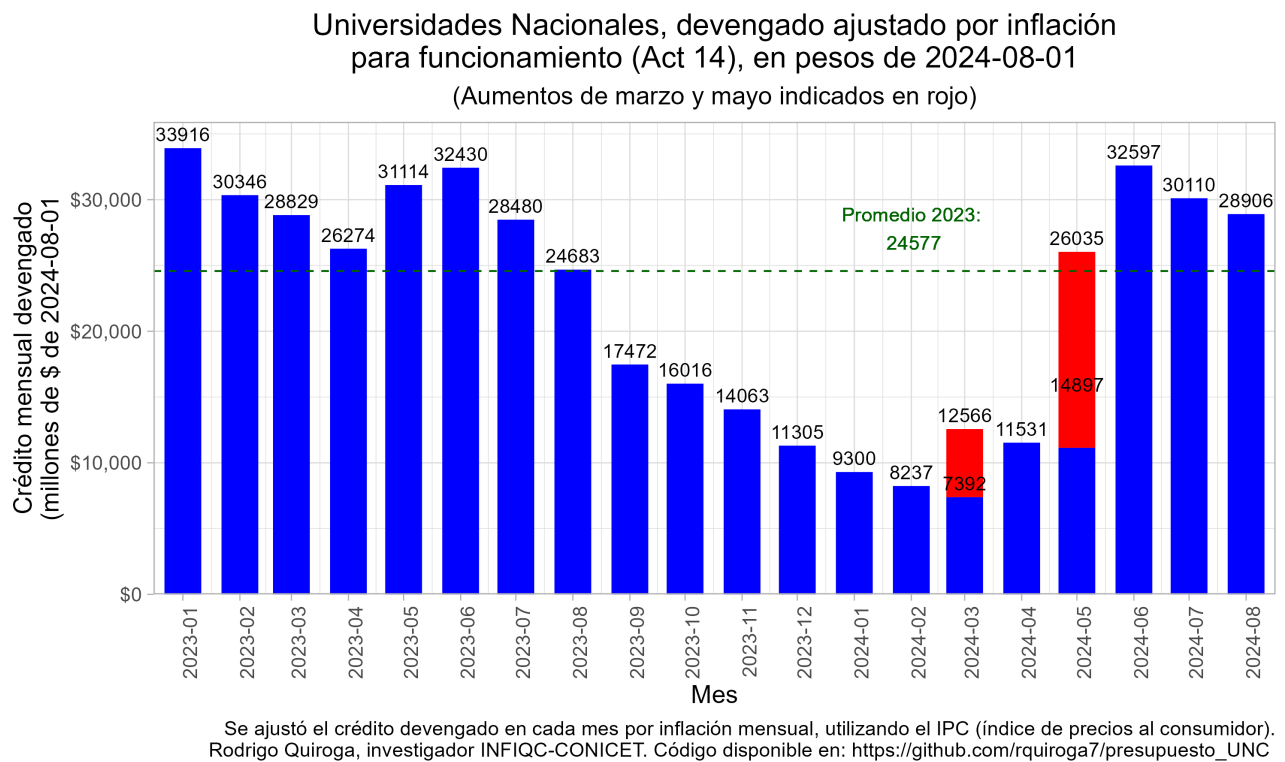
Ejecución presupuestaria mensual de 2023 y 2024

Presupuesto de funcionamiento

El presupuesto de funcionamiento para enero y febrero de 2024 se mantuvo exactamente igual al de 2023, en términos nominales. Es decir, el crédito devengado en pesos fue exactamente el mismo desde enero de 2023 a febrero de 2024. Cabe aclarar que el presupuesto para funcionamiento anual se calcula en agosto o septiembre del año anterior, en base a la inflación esperada para el año siguiente. Luego, ese monto se divide por 12 y se envía ese monto en cada mes del año. Por lo tanto, durante 2023 el presupuesto de funcionamiento no estuvo "congelado" como dijo el actual subsecretario de políticas universitarias [aquí](#)), sino que se enviaron montos superiores a la inflación durante los primeros meses del año, y luego montos un poco inferiores. Justamente, lo esperable para 2024, es que se actualizara el monto en base a la inflación de 2023 y la esperada para 2024, estimando un nuevo presupuesto anual de funcionamiento, que debería haberse dividido en 12. El CIN envió esa propuesta de presupuesto, pero el gobierno no la respetó, sino que como estipula el [Decreto 23/2024](#), se volvieron a utilizar los montos de 2023, sin ajustar por inflación. Todo esto fue explicado en detalle por Jorge Aliaga (Secretario de Planeamiento y Evaluación Institucional de la UNAHUR y actual miembro del directorio de CONICET en representación de las Universidades Nacionales) [en este hilo de Twitter](#).

También es importante explicar que las Universidades Nacionales en muchos casos generan fondos propios que se destinan a funcionamiento (en general por prestación de servicios). Sin embargo, en la mayoría de las Universidades el presupuesto enviado por el gobierno nacional para tal fin es determinante.

En el siguiente gráfico observamos el presupuesto mensual real (ajustado por inflación) para funcionamiento de todas las Universidades Nacionales del país. Se grafica también el promedio mensual 2023 como una línea punteada verde. Vemos que como explicamos en la introducción, el presupuesto de funcionamiento se fija en 12 cuotas iguales, por lo que los montos ajustados por inflación están por arriba del promedio anual durante los primeros meses del año y luego caen por debajo. Esto ocurre TODOS LOS AÑOS. Lo que no ocurrió, fue el aumento normal que ocurre con un nuevo presupuesto, que debería haber entrado en vigencia en enero de 2024.



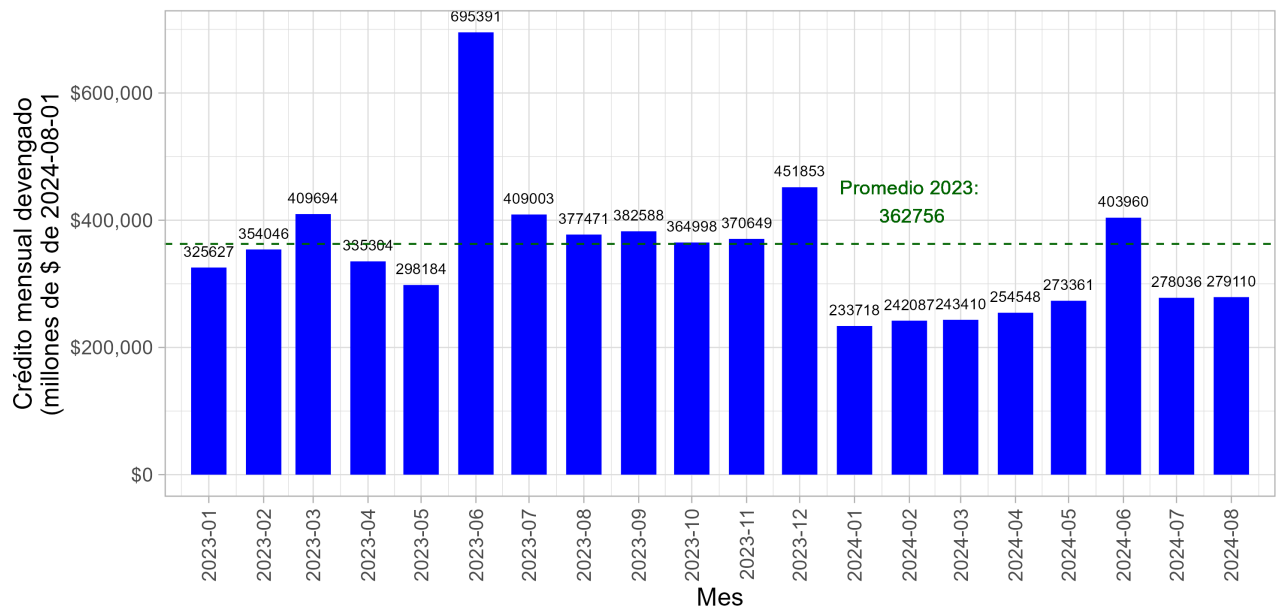
Vemos que en Marzo de 2024 y en Mayo (luego de la masiva marcha federal universitaria) se otorgaron aumentos del presupuesto mensual de funcionamiento que equiparan aproximadamente los montos recibidos mensualmente durante 2023.

Además, vale aclarar que con los [aumentos de tarifas de servicios previstos para 2024](#), y el hecho de que [el gobierno eliminó a las instituciones educativas de los subsidios de energía eléctrica](#), incluso estos aumentos otorgados resultan insuficientes para afrontar los costos de funcionamiento que aumentaron por encima de la inflación durante 2024.

Presupuesto total

En el siguiente gráfico observamos el presupuesto mensual real total (ajustado por inflación), de todas las Universidades Nacionales del país. Se grafica también el promedio mensual 2023 como una línea punteada verde (calculado sobre los meses sin aguinaldo). Vemos que los presupuestos mensuales asignados están muy por debajo de 2023.

Universidades Nacionales, devengado total ajustado por inflación, en pesos de 2024-08-01



Se ajustó el crédito devengado en cada mes por inflación mensual, utilizando el IPC (índice de precios al consumidor).
El promedio anual 2023 se calculó excluyendo los meses donde se pagan aguinaldos, junio y diciembre.
Rodrigo Quiroga, investigador INFIQC-CONICET. Código disponible en: https://github.com/rquiroga7/presupuesto_UNC

Como vemos en el gráfico, los aumentos de gastos de funcionamiento de marzo y mayo (acumulando un 270% aumento interanual) anunciado por el gobierno con bombos y platillos, en realidad representan un aumento del 2.2% del presupuesto total! Es claro que los aumentos otorgados por el gobierno en marzo y mayo, representan un porcentaje ínfimo del monto perdido por inflación en comparación al 2023, que es de aproximadamente 80 mil millones de pesos mensuales!

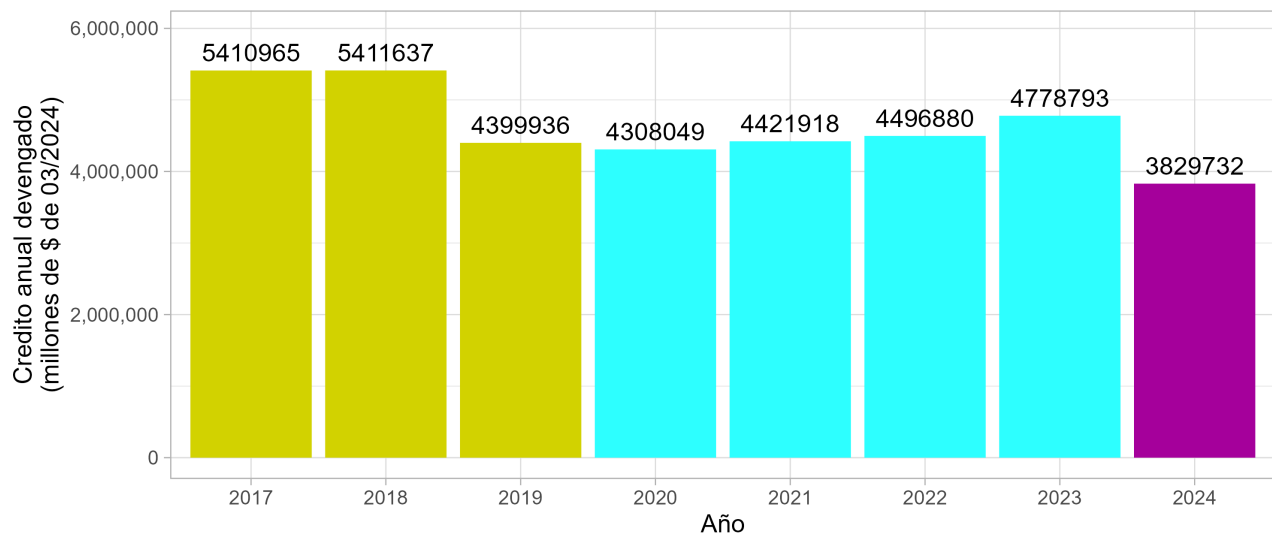
Ejecución presupuestaria anual para el período 2017-2024

Para poner en contexto histórico el presupuesto 2024, realizamos el siguiente ejercicio. Realizamos la optimista presunción de que el presupuesto se ajustaría por inflación (IPC) a partir de octubre, y comparamos ese presupuesto anual ajustado por inflación con años anteriores. Es decir, calculamos cual sería el presupuesto anual para 2024 si no hay aumentos del presupuesto y si a partir de octubre se ajusta por IPC. Estimo el presupuesto de diciembre como noviembre*1.60 debido al medio aguinaldo.

Presupuesto total:

Crédito anual devengado ajustado por inflación

Para 2024 se proyecta asumiendo que el presupuesto se ajustará por inflación desde abril y contabilizando el aumento prometido para mayo



Se ajustó el crédito devengado en cada mes por inflación mensual, utilizando el IPC (índice de precios al consumidor).

Se asume ajuste por IPC abril-diciembre 2024. Se calcula el equivalente a millones de pesos de 2024-08-01 y se anualizaron los montos. Se calcula el monto anual teniendo en cuenta los aumentos para el presupuesto de funcionamiento otorgado en marzo y el prometido para mayo.

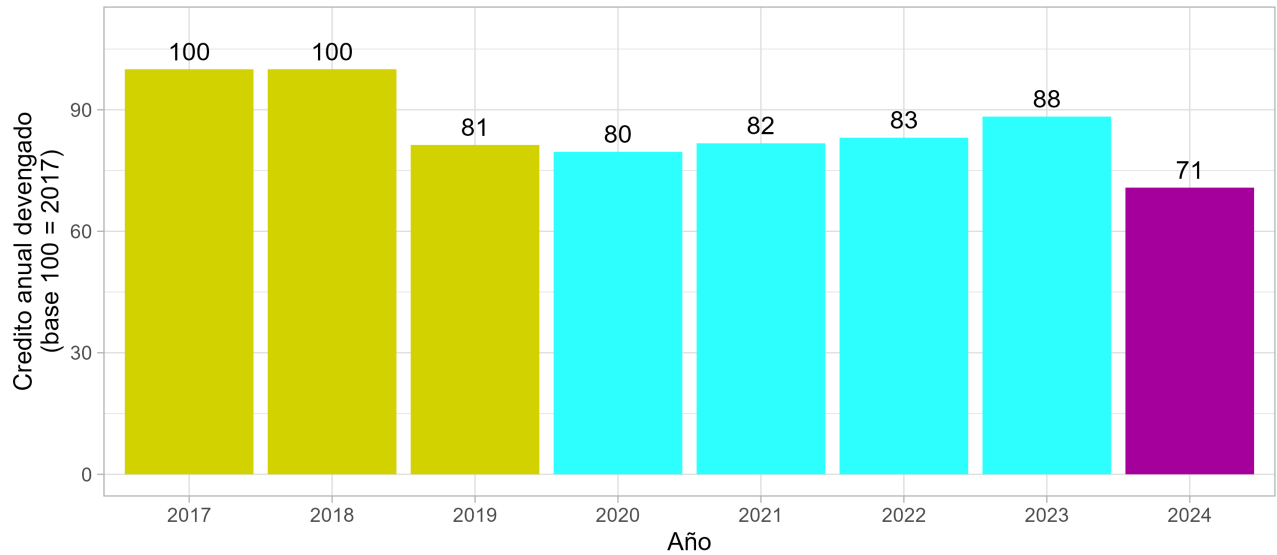
Por Rodrigo Quiroga. Ver https://github.com/rquiroga7/presupuesto_UNC

De no haber significativos aumentos durante 2024, el presupuesto universitario del corriente año sería por lejos el menor desde que se comenzaron a recopilar datos de Presupuesto Abierto. El presupuesto ajustado por inflación de 2024 representaría el 80% del presupuesto 2023.

Podemos analizar estos mismos datos con base 100 equivalente al presupuesto de 2017. Este gráfico es un poco más intuitivo. Lo que observamos es que el presupuesto cayó enormemente durante 2019, creció levemente desde 2020-2023 y vuelve a caer fuertemente en 2024.

Crédito anual devengado ajustado por inflación

Para 2024 se proyecta asumiendo que el presupuesto se ajustará por inflación desde septiembre a diciembre y contabilizando el medio aguinaldo de diciembre

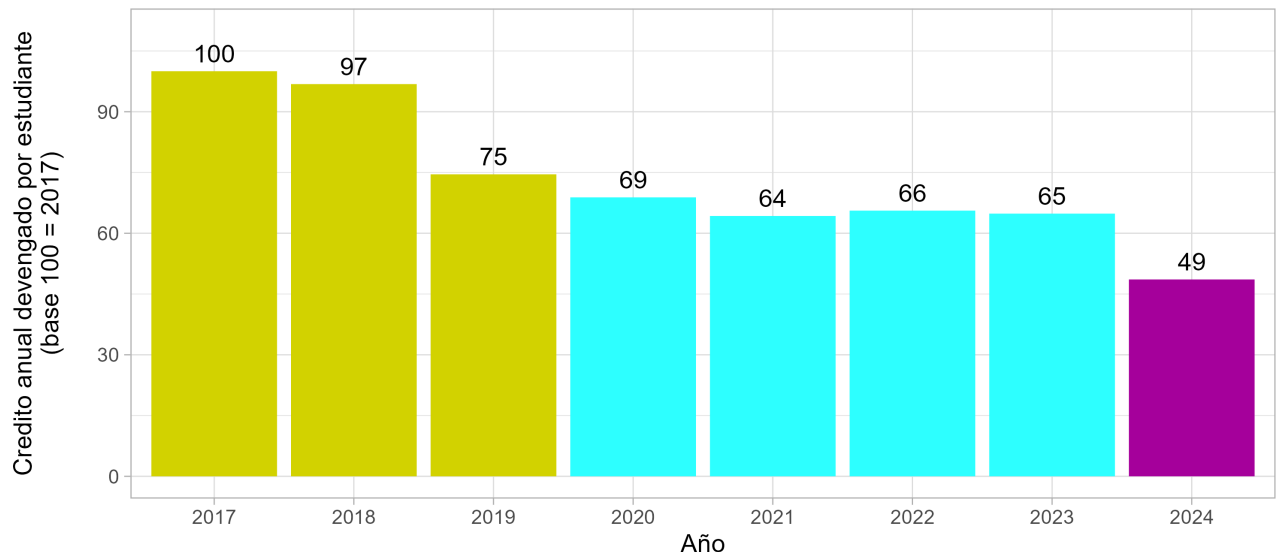


Se ajustó el crédito devengado en cada mes por inflación mensual, utilizando el IPC (índice de precios al consumidor).
Se asume aumentos equivalentes al IPC para septiembre-diciembre 2024.
Se estima el presupuesto diciembre como noviembre*1.60. Se utiliza base 100 = 2017.
Por Rodrigo Quiroga. Ver https://github.com/rquiroga7/presupuesto_UNC

Sin embargo, esto no alcanza para dimensionar por completo la magnitud de la crisis universitaria, dado que el número de alumnos del sistema universitario nacional ha aumentado considerablemente desde 2017. Realizando el mismo análisis de arriba, pero ajustamos el presupuesto por inflación, pero también por el número total de alumnos universitarios, nuevamente tomando el presupuesto por alumno del año 2017 como base igual a 100.

Crédito anual devengado ajustado por inflación en relación al número de estudiantes

Para 2024 se proyecta asumiendo que el presupuesto se ajustará por inflación desde septiembre a diciembre y contabilizando el medio aguinaldo de diciembre



Se ajustó el crédito devengado en cada mes por inflación mensual, utilizando el IPC (índice de precios al consumidor).
Se asume aumentos equivalentes al IPC para septiembre-diciembre 2024 (se estima el presupuesto diciembre como noviembre*1.60).
Número de estudiantes según Anuario SPU. Dato 2024 estimado como 2023 + cambio 2022-2023. Se utiliza base 100 = 2017.
Por Rodrigo Quiroga. Ver https://github.com/rquiroga7/presupuesto_UNC

Aquí sí podemos dimensionar la crisis presupuestaria del sistema universitario, observamos que por cada 100 pesos por estudiante que recibían las universidades en 2017, hoy se reciben 49, es decir, menos de la mitad.

Consideraciones finales

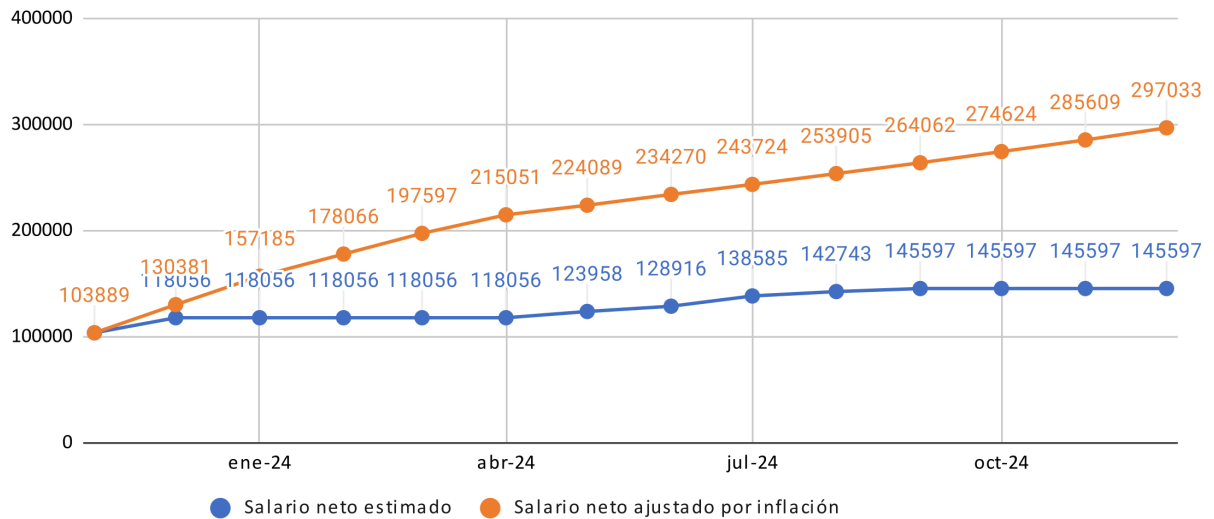
La situación presupuestaria de las Universidades es crítica. Ya se encuentran suspendidos programas valiosísimos de becas, investigación y extensión universitaria, pero aún así, el presupuesto es tan escueto que las universidades están gastando ahorros para poder pagar las tarifas de servicios básicos. Ya entró en cesación de pagos la Universidad Nacional del Comahue, a pesar de que aún no entran en efecto todos los incrementos de tarifas programados por el gobierno para este año 2024. **La ley de financiamiento universitario que ya tiene media sanción y se va a tratar mañana 12 de septiembre en el senado. No es una panacea, ya que la situación presupuestaria de las universidades ya era complicada en 2022 y 2023, pero permitiría garantizar la continuidad de las clases, retrotrayendo la situación presupuestaria y salarial a la de noviembre de 2023.** Esto no es "campana de miedo" sino un necesario llamado de atención sobre el ajuste *que ya efectuó* el gobierno nacional, pero cuyos efectos aún no vemos en su plenitud en todas las universidades. El CIN se ha puesto al frente de estos reclamos ante el Ministerio de Capital Humano, pero también creo necesario que comuniquemos ampliamente esta emergencia presupuestaria a docentes, no-docentes y estudiantes. La urgencia de la situación es clara para la mayoría de los rectores, pero no es de amplio conocimiento en la totalidad de la comunidad universitaria. Aún estamos a tiempo de ponernos de pie y defender la Universidad Pública, aunque el tiempo se nos acaba rápidamente y muchas autoridades mantienen un silencio que aturde.

Comentario adicional respecto a la situación salarial docente

Adicionalmente, no entramos en detalles sobre el tema en este informe, pero la pérdida de poder adquisitivo de los docentes universitarios también es un componente crítico que amenaza la continuidad de las clases en la segunda mitad del año. Adicionalmente a las paupérrimas paritarias docentes, la inexistencia de convocatoria a paritaria nacional para discutir el aumento de la garantía salarial lleva a que muchos docentes universitarios jóvenes, con cargos de dedicación simple y antigüedad menor a 5 años hayan recibido aumentos del 0% durante los meses de enero, febrero, marzo y abril. Muchos de ellos comienzan a presentar sus renuncias a pesar de su vocación y amor por la docencia. La situación es insostenible.

El gobierno anunció aumentos salariales del 3% para agosto y septiembre, y ha declarado que [habría congelamiento de los salarios en octubre, noviembre y diciembre](#). De ser así, y la inflación mensual continúa su tendencia de mantenerse alrededor de 4%, los salarios reales de los docentes más jóvenes de nuestras universidades habrían perdido la mitad de su poder adquisitivo en 1 año de gobierno de Javier Milei. La situación es aún más drástica dado que la brecha salarial entre docentes universitarios de universidades privadas y públicas se ha ampliado a 2, 3 y hasta 4 veces en algunos casos.

Salario de bolsillo de un Profesor Ayudante "A" DS



Podemos observar esto en el gráfico de salario mensual de bolsillo de un profesor ayudante A (DS) en azul, que en diciembre de 2024 cobraría 145 mil pesos mensuales, cuando su sueldo de noviembre de 2023 ajustado por inflación sería de 297 mil pesos, más del doble!

Para descargar este informe en versión PDF, click [aquí](#).