



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

CARRERA DE POSGRADO

ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD PÚBLICA

Tema: “Análisis de la Presupuestación y Ejecución Presupuestaria de las Universidades Nacionales y de la Universidad Nacional de Rosario”.

**Autora: Carina Paola Moreale
Directora: Natalia Yanina Pérez Barreda.**

Mayo de 2025

Resumen

El presente trabajo se propone realizar un análisis de la presupuestación y ejecución presupuestaria de las Universidades Nacionales y de la Universidad Nacional de Rosario a partir de los contenidos desarrollados en la Especialización en Administración y Contabilidad Pública de la Universidad Nacional de Rosario.

A través del relevamiento y sistematización de las normativas y de la información pública en relación con el Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de las Universidades Nacionales, pretendemos analizar si la confección del Presupuesto refleja la planificación y priorización de las necesidades, desafíos y objetivos de la política universitaria nacional. También si dicha planificación se refleja efectivamente en ejecución presupuestaria, y de no ser así cuáles son los motivos de estas discrepancias.

El trabajo nos permitió identificar cierta automatización a la hora de confeccionar el Presupuesto de las Universidades, a la vez que su ejecución dista significativamente de lo planificado inicialmente. La asignación de recursos parece depender más de la voluntad del Poder Ejecutivo particularmente a partir de las distorsiones que genera el sostenido proceso inflacionario.

En el caso de la Universidad Nacional de Rosario identificamos además que su planificación es incompleta (al no contar con la estimación de otros tipos de recursos más que las transferencias del Tesoro Nacional), y que utiliza clasificaciones propias que dificultan la comparabilidad interanual, así como también en relación a su ejecución.

Finalmente, a lo largo del desarrollo de este trabajo nos encontramos con dificultades a la hora de acceder a los documentos públicos, demora en la carga de información histórica y algunas incongruencias en los datos publicados. Es en este sentido que resaltamos la importancia de fortalecer la aplicación de la Ley de Transparencia con el objetivo de hacer visible la gestión de los recursos públicos, las acciones que se realizan y los resultados logrados.

Contenido

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| METODOLOGÍA | 5 |
| LAS UNIVERSIDADES | 6 |
| Las Universidades en Argentina..... | 6 |
| La Universidad Nacional de Rosario | 8 |
| Marco Normativo de las Universidades | 10 |
| Gestión Económica y Financiera de las Universidades..... | 11 |
| Órganos de Control de las Universidades Nacionales..... | 12 |
| ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO Y ESPECÍFICO PARA LAS UNIVERSIDADES | 15 |
| Las etapas del Presupuesto Nacional..... | 17 |
| El Presupuesto y la normativa específica de las Universidades Nacionales. | 18 |
| Aspectos normativos sobre el presupuesto de la Universidad Nacional de Rosario | 20 |
| PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES | 21 |
| Las actividades de las Universidades Nacionales: un fuerte crecimiento de estudiantes..... | 21 |
| El aumento de los/as estudiantes en la UNR | 25 |
| El Presupuesto Nacional entre 2014 y 2023..... | 26 |
| Las diferencias entre proyección de la inflación y la real..... | 27 |
| Presupuesto Universidades Nacionales | 28 |
| Ejecución presupuestaria: Transferencias a las Universidades Nacionales..... | 29 |
| Presupuesto y transferencias por estudiante..... | 32 |
| Ejecución presupuestaria de Universidades Nacionales..... | 33 |
| Presupuesto y transferencias de la UNR | 36 |
| Presupuesto y transferencias por estudiantes UNR | 38 |
| Ejecución presupuestaria UNR..... | 39 |
| REFLEXIONES FINALES | 40 |
| BIBLIOGRAFÍA | 44 |

INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo Final fue realizado en el marco de la Especialización en Administración y Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario.

El mismo tiene como objetivo realizar un análisis reflexivo acerca de los mecanismos de Presupuesto, Ejecución y Control de las cuentas nacionales del Estado y sus actividades. En particular, nos centraremos en las Universidades Nacionales, y en especial la Universidad Nacional de Rosario

Las Universidades son entes autónomos y autárquicos, que para desarrollar su función requieren de recursos que son aportados casi exclusivamente por el Tesoro Nacional, y es por ello que la cuestión presupuestaria constituye un elemento esencial ya que cada universidad planifica sus recursos y fija sus objetivos enmarcadas en la elaboración del Presupuesto Nacional, en conjunto con las demás reparticiones del Estado.

El Congreso de la Nación es el espacio habilitado por la Constitución Nacional para dar el debate y construir consensos en relación a la generación y distribución de los recursos públicos. A través de la discusión parlamentaria en el marco de la discusión de la Ley Presupuesto Anual se definen cuáles son las prioridades y objetivos del Estado Nacional. La ejecución presupuestaria la realiza el Poder Ejecutivo, y luego, el control lo realiza nuevamente el Congreso de la Nación a través de la aprobación de la Cuenta de Inversión. En este marco, no es solamente la comunidad universitaria la que forma parte del proceso de planificación y gestión de la política universitaria, sino que es la sociedad en su conjunto la que está involucrada en este proceso. Es por ello que es fundamental que exista transparencia en relación a la información pública de la aplicación de recursos, así como también del cómo repercute en nuestra sociedad las actividades llevadas adelante por las Universidades.

Las preguntas que guían esta investigación son múltiples pero podemos resumirlas en las siguientes:

En los últimos diez años ¿Constituye la confección del Presupuesto un proceso que refleja la planificación y priorización de las necesidades, desafíos y objetivos de la política universitaria nacional?

Los lineamientos, priorizaciones y planificación plasmados en el presupuesto, ¿se corresponden con la ejecución presupuestaria?

¿Cómo influye la problemática de la inflación en el proceso de planificación y ejecución de los presupuestos nacionales y de las universidades en particular?

¿Qué sucede con la Universidad Nacional de Rosario en comparación con las demás universidades y con el presupuesto nacional?

Para responder a estas preguntas, realizaremos, en primera instancia, un relevamiento y sistematización de las normativas con el fin de analizar y construir el marco normativo en el cual se realizan las tareas de elaboración, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos Nacionales y de las Universidades en particular.

En segunda instancia, analizaremos los datos provistos por el Estado nacional, el Ministerio de Educación, hoy Ministerio de Capital Humano y la Universidad Nacional de Rosario, con el objetivo de analizar información pública vinculada con el Presupuesto y su ejecución entre los años 2014 y 2024. Para ello, utilizaremos fuentes primarias como la Ley de Presupuesto correspondiente a cada año, los datos publicados por la Dirección Nacional de Datos Abiertos, las Proyecciones de Población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y los Anuarios Estadísticos de la Subsecretaría de Políticas Universitarias y Resoluciones UNR. Finalmente, a fines de la comparación a lo largo del tiempo de los montos presupuestados y ejecutados utilizaremos los Índices de Precios al Consumidor (IPC) provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

METODOLOGÍA

El presente trabajo se llevó adelante a partir del relevamiento y análisis de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias comprenden documentos disponibles en sitios web oficiales del país correspondientes a portales gubernamentales. Se trabajó con la información pública disponible como ser Anuarios estadísticos publicados por el ex Ministerio de Educación de la Nación, Leyes de Presupuesto Anual, Resoluciones del Consejo de la Universidad Nacional de Rosario, entre otras, utilizando valores constantes diciembre 2024 para realizar las comparaciones interanuales en caso de corresponder.

Para realizar la actualización a valores constantes se utilizó el promedio anual de los Índice de Precios al Consumidor publicado por INDEC entre los años 2016 y 2024. Para años anteriores y ante la falta de confiabilidad del Índice de Precios al Consumidor (IPC) oficial elaborado por el INDEC, se utilizaron Índices de Precios contruidos por CIFRA (**Centro de Investigación y Formación de la República**

Argentina - CTA - Estadísticas - IPC provincias (<https://centrocifra.org.ar/estadisticas/ipc-provincias/>), que utiliza como indicador alternativo de la evolución general del nivel de precios el IPC-9 provincias, que surge de calcular un promedio ponderado de los índices de 9 provincias: Chubut (Rawson-Trelew), Jujuy, La Pampa (Santa Rosa), Misiones (Posadas), Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego (Ushuaia). Centro de Investigación y Formación de la República Argentina - CTA - Estadísticas - IPC provincias (<https://centrocifra.org.ar/estadisticas/ipc-provincias/>).

Las fuentes secundarias consultadas incluyen la revisión bibliográfica de publicaciones académicas, como textos y tesis, e información de interés referenciadas en cada uno de los casos. Es decir, se llevó adelante la lectura y reflexión en relación a publicaciones disponibles sobre la temática y la información disponible en los portales web de diversos organismos públicos.

Cabe aclarar, que en todos los casos se trabajó con la información pública disponible, no contando siempre con los datos actualizados a la fecha de presentación del trabajo final. En relación a los Anuarios Estadísticos publicados por el ex Ministerio de Educación de la Nación, hoy Ministerio de Capital Humano, al día de la fecha los últimos publicados corresponden al año 2023.

LAS UNIVERSIDADES

Las Universidades en Argentina

El proceso de conformación y consolidación del Sistema Universitario Público Argentino lleva más de 400 años. Iniciado con la creación de la Universidad Nacional de Córdoba en el año 1623, el sistema se fue desplegando con diferentes intensidades en el fomento, la reglamentación y la creación de universidades. En sus inicios, la Universidad Nacional de Córdoba centraba sus objetivos en los estudios teológicos respondiendo a los actores que le dieron origen vinculados con la Compañía de Jesús. La segunda universidad argentina, la Universidad Nacional de Buenos Aires, fue fundada en 1821, que también centraba su tarea en el desarrollo de estudios teológicos, pero con una tradición de enseñanza destinada a resolver los problemas concretos que se presentaban a su comunidad. A partir de 1860 fue relegada la enseñanza de Teología y tomaron preponderancia la enseñanza del Derecho, la Medicina y Ciencias Exactas. Con el tiempo, se fue profundizando el perfil del egresado vinculado a las profesiones liberales, la formación de cuadros políticos y un espacio de desarrollo para el ascenso social.

Dos hechos significativos destacan durante la primera mitad del siglo XX que delinearón y cambiaron radicalmente la forma de funcionamiento del Sistema Universitario Público Argentino hasta nuestros días. En 1918 los movimientos estudiantiles, con epicentro en la Universidad Nacional de Córdoba, impulsaron la Reforma Universitaria y lograron conformar una nueva forma de gestión más democrática y transparente. Como logros más relevantes se destacan la instauración del cogobierno entre docentes, graduados y estudiantes, la autonomía universitaria, la libertad de cátedra para los docentes, la modernización de los contenidos y el ascenso por concurso de la planta docente. Sin embargo, una de sus principales consignas no fue alcanzada en ese momento: la gratuidad en el acceso a las universidades, consiguiendo sin embargo becas para el estudiantado. Fue durante el Primer Gobierno Peronista que este objetivo fue alcanzado. Como primer paso el gobierno creó la Universidad Obrera Nacional en 1948, luego convertida en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Un año después, a través del Decreto Presidencial N° 29.337, se estableció la gratuidad de todas las universidades públicas del país. Además, se le otorgó carácter institucional a la autonomía universitaria planteada décadas atrás por los reformistas.

En los años cincuenta, con la reglamentación del Decreto 6403/55 del proceso conocido como “Revolución Libertadora” fueron autorizadas a emitir títulos universitarios las primeras universidades privadas.

A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la sanción de la Ley de Educación Superior sancionada en 1995, podemos identificar un proceso de regulación de las Universidades, reconociendo la autonomía y autarquía de las mismas, habilitando y fomentando el desarrollo de actividades que generen recursos propios, así como también generando instituciones que regulen su funcionamiento como ser la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

Finalmente, entre 2007 y 2015 se abre un nuevo proceso de creación de universidades, con 16 nuevas Universidades Nacionales, dos institutos universitarios y se nacionalizaron una universidad privada y una provincial. Así como en los setenta la mayor parte de las universidades se crearon en las capitales provinciales, en este nuevo ciclo podemos identificar como característica particular el foco en el desarrollo de universidades en el conurbano bonaerense. Durante el periodo analizado, en 2015 se crean 8 universidades nuevas (Alto Uruguay, Comenchingones, Defensa, Guillermo Brown, Hurlingham, Pedagógica, San Antonio de Areco y Scalabrini Ortíz

Según el Anuario Estadístico del 2023 publicado por la Secretaría de Educación de la Nación actualmente hay 2.567.251 estudiantes de pregrado y grado en el sistema universitario, de los cuales 2.011.498 cursan sus estudios en alguna de las 67 instituciones públicas (62 nacionales y 5 provinciales), representando casi el 78,35% de la matrícula total. El resto de la población asiste a las 64 instituciones privadas que actualmente funcionan a lo largo del país.

La función de las Universidades ha ido cambiando a lo largo de los años, partiendo del énfasis en los estudios teológicos, desarrollo de profesionales liberales y hoy siendo explicitadas sus funciones básicas en el Artículo 28 de la Ley de Educación Superior, las cuales pueden agruparse en funciones académicas, científicas, extensión y vínculo con la comunidad.

“ARTICULO 28. — Son funciones básicas de las instituciones universitarias:

a) Formar y capacitar científicos, profesionales, docentes y técnicos, capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social, atendiendo a las demandas individuales, en particular de las personas con discapacidad, desventaja o marginalidad, y a los requerimientos nacionales y regionales; (Inciso sustituido por art. 3° de la Ley N° 25.573 B.O. 30/04/2002)

b) Promover y desarrollar la investigación científica y tecnología, los estudios humanísticos y las creaciones artísticas;

c) Crear y difundir el conocimiento y la cultura en todas sus formas;

d) Preservar la cultura nacional;

e) Extender su acción y sus servicios a la comunidad, con el fin de contribuir a su desarrollo y transformación, estudiando en particular los problemas nacionales y regionales y prestando asistencia científica y técnica al Estado y a la comunidad.”

(Ley de Educación Superior, 1995)

La Universidad Nacional de Rosario

La Universidad Nacional de Rosario, UNR de aquí en adelante, fue creada en 1968 a través de la Ley 17.987, incorporando diversas facultades de la Ciudad de Rosario que dependían hasta ese momento de la Universidad Nacional del Litoral.

La UNR, de acuerdo a los datos publicados en su página oficial, al 2024 provee enseñanza media, de grado y de posgrado, a través de sus doce Facultades, seis institutos de enseñanza media, un Centro de Estudios Interdisciplinarios y trece institutos de investigación de doble dependencia en conjunto con el CONICET. Además dispone de cinco predios deportivos, seis comedores universitarios, tres centros de salud para asistir a estudiantes sin cobertura médica y cuatro residencias universitarias, laboratorios y hospitales-escuela. Son 7.000 los docentes de la UNR y 2.000 los no docentes, que conforman el personal administrativo, de asistencia y mantenimiento de acuerdo con la información publicada en su sitio oficial.¹

La demanda que debe atender la Universidad, está compuesta por 96.801 estudiantes de pregrado y grado, según datos de 2023 publicados por la UNR, provenientes de las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba, y en menor medida de otras provincias más alejadas de la ciudad de Rosario y de otros países, especialmente latinoamericanos. Además de la formación de estudiantes en sus carreras de grado, son 3.780 los estudiantes que asisten a las escuelas medias de la UNR, 6.835 los estudiantes de posgrado que cursan doctorados, maestrías y especializaciones, 11.000 son estudiantes activos en la Escuela de Oficios, 4.300 en Adultos Mayores y más de 500 son alumnos en la secundaria virtual.

La oferta académica es de 114 carreras de grado, 124 de especialización, 71 maestrías, 40 doctorados, 17 entre bachilleres y tecnicaturas de nivel secundario, 37 títulos de pregrado, 34 ciclos de complementación curricular y ciclos de licenciatura, 20 tecnicaturas, 29 post-títulos, 42 diplomaturas de pregrado, 64 diplomaturas de estudios avanzados y una instancia de posdoctorado.

Su funcionamiento está reglado por su Estatuto aprobado en 1998, luego reformado en 2001, 2007 y 2019, el cual establece que los Órganos de Gobierno Universitario son la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y el Rector. El Consejo Superior, como los Consejos Directivos de las Facultades, tienen dentro de su composición actual la representación de los claustros docentes, no docentes, graduados y alumnos, en las proporciones fijadas por la Ley N° 24.521 Ley de Educación Superior.

¹<https://unr.edu.ar/universidad/#:~:text=La%20oferta%20acad%C3%A9mica%20es%20amplia,42%20diplomaturas%20de%20pregrado%2C%2064>

De acuerdo al Estatuto, la Asamblea Universitaria es el órgano superior de la UNR y está compuesta por todos los miembros del Consejo Superior, de los Consejos Directivos de las Facultades y de los Consejos Académicos de los Establecimientos de Nivel Preuniversitario. Sus principales funciones son la elección de Rector, creación de nuevas Facultades o Escuelas y trata las memorias del Consejo Superior (Estatuto de la Universidad Nacional de Rosario, 2019)

El Consejo Superior, está integrado por el rector, decanos, directores de los Establecimientos Preuniversitarios, un consejero Docente por Facultad, ocho consejeros representantes de los Estudiantes, dos graduados y dos No Docentes. Entre las principales funciones se encuentra ejercer la dirección de la Universidad de acuerdo a lo decidido por la Asamblea Universitaria, nombrar profesores, fomentar la labor científica y extensión universitaria, formular el presupuesto anual de la universidad y aprobar la Cuenta Inversión presentada por el Rector. El Rector, es el representante de la Universidad y dirige todas las actividades de la misma y es el responsable máximo del organismo dentro del ámbito de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas Control del Sector Público Nacional. Cada Facultad tiene su propio Consejo Directivo y un Decano.

Marco Normativo de las Universidades

La reforma constitucional de 1994 reconoce a las Universidades Nacionales como entidades autónomas y autárquicas. En su artículo 75 inciso 19 indica la facultad del Poder Legislativo de sancionar leyes de organización y de base de la educación, exigiendo que se garanticen dichas autonomía y autarquía a las Universidades Nacionales.

La autonomía es la capacidad del ente para dictar sus propias normas, dentro del marco normativo general dado por el ente superior, siendo el estatuto de cada una de Universidades la normativa principal que enmarca su funcionamiento y de las distintas Facultades que las componen. Esta potestad es otorgada por la Constitución Nacional y explicitada por el Congreso Nacional mediante la Ley de Educación Superior. Así las Universidades poseen ciertas facultades de decisión que las hacen no depender del poder jerárquicamente superior como, por ejemplo, redactar sus propios Estatutos, regular su estructura y funcionamiento, elegir autoridades, profesores y la aprobación de los Planes de Estudio sin intervención del poder político, explicitado en el Artículo 29 de la Ley de Educación Superior.

Las Universidades deben aprobar su propio Estatuto que debe contener disposiciones referidas a las condiciones para su funcionamiento de conformidad

con las previsiones de la Ley N° 24.521. El Ministerio de Cultura y Educación, hoy Ministerio de Capital Humano, tiene como una de sus funciones conferidas por el artículo 34 de la citada Ley de Educación Superior, verificar que esos Estatutos se adecuen a la Constitución Nacional y leyes vigentes.

La autarquía de las Universidades implica que administran a sí mismas basándose en el concepto de la descentralización administrativa institucional, pero sujetas a una ley dada por la Autoridad Central. La administración no la realizan los organismos centrales, sino que es conferida a personas jurídicas creadas por el Estado, apuntando al auto-sostenimiento económico y financiero de la institución. La autarquía significa la capacidad para administrarse a sí mismo, de allí que el concepto de autonomía sea esencialmente político y el concepto de autarquía se refiera a lo administrativo.

Gestión Económica y Financiera de las Universidades

En lo que respecta a la gestión económica y financiera de las Universidades, la Ley de Educación Superior N° 24.521, LES de aquí en adelante, en su artículo 59 refuerza la autarquía económico-financiera, pero explicitando que ese ejercicio será dentro del régimen de la Ley 24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dentro de este marco, cada universidad está facultada para administrar su patrimonio y aprobar su presupuesto, dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, entre otras.

De acuerdo al Artículo 8 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, LAF de aquí en adelante, el Sector Público Nacional está compuesto por el Sector Público Financiero y el Sector Público No Financiero. Las Universidades Nacionales forman parte del Sector Público No Financiero, junto con la Administración Nacional, las Empresas y Sociedades Públicas, los Fondos Fiduciarios y los otros entes.

En la práctica, los fondos del Tesoro Nacional le son asignados por la Ley de Presupuesto Nacional Anual. Luego el Consejo Superior de cada Universidad autoriza su distribución entre las distintas dependencias y programas, al igual que las otras fuentes de financiamiento con que cuentan las Universidades Nacionales. Es decir, además del financiamiento por parte del Tesoro Nacional (transferencias), las universidades cuentan con Recursos Propios (recursos generados por las Universidades por prestación de servicios, convenios, posgrados, etc.), Afectación Específica (recursos que tiene como destino programas o actividades

predeterminadas) y Transferencias Internas (contribuciones o donaciones recibidas que no provienen de la Administración Central). (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016).

En lo que respecta a los fondos propios, la LES en su artículo 59 inciso c, faculta a las universidades a dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional. En el caso particular de la Universidad Nacional de Rosario, en relación al Fondo de Propio Producido el artículo 111 de su Estatuto expone “Las facultades, escuelas e institutos de la Universidad que puedan obtener recursos del Propio Producido, podrán utilizar los mismos dentro de su ámbito, movilizándolo por vía del presupuesto”. El artículo 112 del Estatuto explicita que “las economías de inversión que se originen en el rubro Fondo de Propio Producido ingresarán al Fondo Universitario con idéntico criterio al sustentado para el Fondo de Investigación, para ser destinados a reforzar anualmente la dotación de presupuesto de la Facultad o Instituto que lo produjo”.

Órganos de Control de las Universidades Nacionales

Los órganos de control de las Universidades Públicas Nacionales han estado en el centro de la escena de los debates institucionales entre las propias universidades y los gobiernos nacionales. La Ley N° 24.156 de 1992 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional explicita que los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional, y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

En relación con el control externo, el mismo está a cargo de la Auditoría General de la Nación, AGN de aquí en adelante, creada en 1992 por la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional e incluida en la Constitución Nacional a partir de su reforma en 1994.

Su función principal es asistir técnicamente al Congreso de la Nación a partir de la realización de auditorías externas posteriores del Sector Público Nacional, verificando el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos. Las autoridades son designadas por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores. Su programa de trabajo es aprobado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso. La AGN emite informes escritos y públicos en los que queda expresado el objetivo, método y alcance y la situación encontrada en los ámbitos objetos de control junto con las recomendaciones. Los principales

destinatarios de sus informes son los miembros del Congreso de la Nación, los responsables de las entidades auditadas y la ciudadanía en su conjunto.

En el caso de las Universidades y en el mismo sentido la Ley de Educación Superior en su artículo 59 bis explicita que las Universidades Nacionales se encuentran sujetas al control externo de la Auditoría General de la Nación, persona jurídica pública que funciona en la órbita del Congreso Nacional y cuyos objetivos son descritos en el artículo 85 de la Constitución Nacional.

Con fecha 7 de agosto de 2024 el Consejo Interuniversitario Nacional ha firmado el convenio de cooperación, emisión de informes especiales y capacitación con la Auditoría General de la Nación con el objetivo de fortalecer las auditorías que dicho organismo realiza periódicamente sobre el sistema de Universidades Nacionales.

En relación al control interno, asistimos a un debate que se ha prolongado a lo largo de los años y que al día de hoy continúa vigente. A nivel nacional, el órgano rector del sistema de control interno es la Sindicatura General de la Nación, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. La tarea de control interno es llevada adelante por las Unidades de Auditoría Interna las cuales cumplen funciones en cada jurisdicción y en las entidades del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General de la Nación. A partir del Decreto 72/2018, modificatorio del Decreto 1344/2007, el Síndico General de la Nación es el responsable de la designación y remoción de auditores internos titulares. Esta resolución lleva a la arena pública las tensiones en relación a la autonomía universitaria y el control por parte del poder ejecutivo de la actividad económica, financiera, así como también académica.

Para profundizar en el debate partimos de la premisa de que la función del control interno implica la realización de un examen posterior de las actividades de las entidades del Sector Público Nacional y abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones, y está fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia. Existe un acuerdo en la necesidad de realizar un control interno de las actividades de las instituciones públicas, el foco del debate reside en quién lleva adelante este control y cómo se vincula el principio de autonomía universitaria con el control por parte del Poder Ejecutivo.

Partiendo de la autonomía universitaria, el artículo 59 bis de la LES explicita que todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben

generar sus propios mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos. Cada universidad tiene una Unidad de Auditoría Interna que ejerce el control interno de las universidades. El Auditor Interno es nombrado por cada Universidad, y su vínculo con la Sindicatura General de la Nación es de distinta intensidad a lo largo del tiempo y con cada Universidad.

Es relevante destacar que la Procuración del Tesoro de la Nación, emitió el dictamen de fecha 28 de noviembre de 2022, en el cual se considera que “a la luz de lo establecido por el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional y del debate parlamentario sobre el proyecto de ley que le dio origen, ha dispuesto que no resulten aplicables a las Universidades Nacionales las previsiones que, en materia de control interno, contienen los artículos 100 y concordantes de la LAF”. En consecuencia, y en forma unilateral, la Sindicatura General de la Nación ha emitido Resolución SIGEN 299/2023 en fecha 20 de julio de 2023, mediante la cual, entre otras medidas, se procedió a unificar la Sindicatura Jurisdiccional del Ministerio de Educación y Universidades Nacionales. La norma indica que el ámbito de control de la mencionada dependencia, aplica a aquellas instituciones académicas que hayan suscrito oportunamente, un Convenio con el Órgano de Control, y no a todo el sistema universitario de forma obligatoria. En fecha 8 de septiembre de 2023, el CIN aprobó el texto del Convenio Marco con la Sindicatura General de la Nación, al cual las Universidades Nacionales podrían adherir.

Cabe mencionar que en fecha 15/10/2024 la Procuración del Tesoro de la Nación ha emitido Dictamen Jurídico IF-2024-112489009-APN-PTN revirtiendo lo enunciado en el Dictamen Jurídico de fecha 28/11/2022. El 29 de Octubre de 2024 el Consejo Interuniversitario Nacional se expidió en relación a este dictamen de la Procuración del Tesoro, donde ratifica que el organismo legalmente competente para realizar auditorías en las Universidades Nacionales es la Auditoría General de la Nación, pero enfatiza la vocación de trabajar con organismos que aporten a la transparencia como ser la Sindicatura General de la Nación.

Actualmente, este debate sigue vigente y al día de hoy conviven Universidades que no se relacionan con SIGEN con otras que firmaron convenios de colaboración. El Consejo Interuniversitario Nacional, por su parte, continúa coordinando acciones y debatiendo sobre los pasos a seguir. Es decir, que no hay claridad en relación a quién lleva adelante el control interno, la relación con SIGEN, los manuales de procedimientos y principios que guían a las Unidades de Auditoría Interna, así como también el foco en ¿Quién controla?.

ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO Y ESPECÍFICO PARA LAS UNIVERSIDADES

Las actividades del Estado se materializan a través de políticas públicas que requieren de recursos para poder ser llevadas adelante. El Presupuesto es el instrumento en que se expresan, en función de las prioridades y objetivos definidos, como se van a obtener y aplicar recursos, explicitando las actividades que realizará el sector público nacional el periodo de referencia. Como expone el Manual del Sistema Presupuestario Público "El presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo". (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016).

El presupuesto es un instrumento de programación económica y social ya que hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Es un instrumento de gobierno ya que la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto. Es un instrumento de administración ya que debe permitir a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas. Es un acto legislativo ya que el mismo debe ser aprobado por el poder legislativo.

El Presupuesto de la Administración Pública Nacional Argentina tiene su base fundamental en la Constitución Nacional, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamentación, y por las normas que se refieren al presupuesto público en la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto; en la Ley N° 24.629, de Reforma del Estado; en la Ley N° 25.152, de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal; y en la Ley N° 25.917, de Responsabilidad Fiscal.

En la punta de la pirámide legal de nuestro país se encuentra la Constitución Nacional, y la misma en su artículo 75 inciso 8 incluye dentro de las funciones del Poder Legislativo fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional en base al programa general de gobierno. Este proyecto de Ley de Presupuesto debe ser enviado por el Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados. El Artículo 26 de la Ley N° 24.156 de Administración

Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional dispone la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto antes del 15 de Septiembre del año anterior al que regirá.

La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional determina que la administración financiera estará integrada por el Sistema Presupuestario, el de Contabilidad, de Crédito Público y de Tesorería; estableciendo en la misma los principios, normas, órganos y procedimientos que regirán a los mismos. En relación al Sistema Presupuestario la Ley de Administración Financiera establece que la Oficina Nacional de Presupuesto será el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional. La Oficina Nacional de Presupuesto dicta Normas Técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos, analiza los anteproyectos, prepara el proyecto de ley, y junto con la Tesorería General de la Nación, órgano rector del Sistema de Tesorería aprueba la Programación de la Ejecución para todas las jurisdicciones.

La LAF en su artículo 12 expone que los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio sin compensaciones, así como también incluirán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios.

La Ley de Presupuesto Nacional que finalmente se sanciona, luego de ser aprobada por ambas cámaras mediante acto legislativo, expone la planificación anual de la actividad financiera del estado, delineando una política presupuestaria común para todo el sector público, teniendo incidencia en lo económico, social y político. Esta Ley tiene como característica particular que su duración corresponde a un solo ejercicio, no pudiendo incluir normas y contenido de carácter permanente.

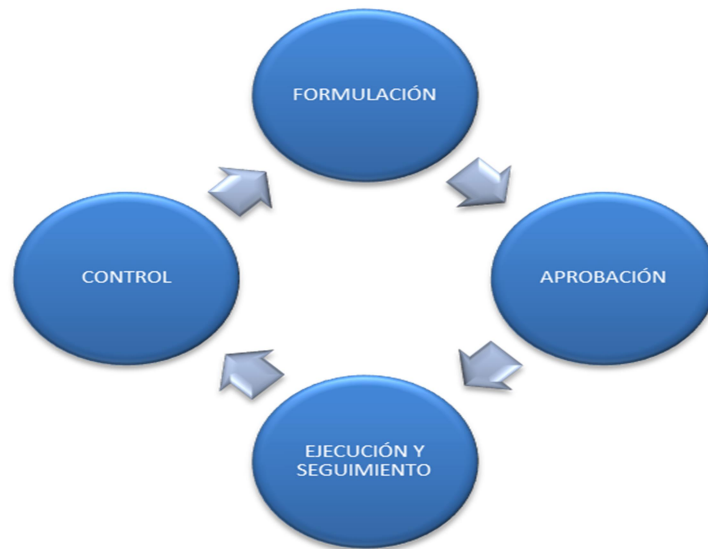
Por lo expuesto anteriormente en relación al contenido de la Ley Anual de Presupuesto, y teniendo en cuenta que hay normas que se incluyen y que deberían reiterarse en cada una de las Leyes de Presupuesto Anual, se creó la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto. La misma sistematiza toda la normativa relacionada a Presupuesto que tiene vigencia más allá de un ejercicio fiscal y normativa relacionada a cuestiones procedimentales y formales.

Ley N° 25.152, de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública Nacional establece el contenido que debe incluir la Ley de Presupuesto General de la Administración, así como también contenidos referidos al presupuesto plurianual de al menos tres años.

Las etapas del Presupuesto Nacional

Las principales etapas del Presupuesto Público son formulación, aprobación, ejecución y seguimiento, y evaluación.

Etapas del Presupuesto Nacional



Fuentes: elaboración propia.

Para realizar la formulación, es necesario contar con las proyecciones macroeconómicas que sirven de referencia para las proyecciones de ingresos tributarios y lineamientos generales para la política fiscal. A partir de la información proyectada en relación a Índice de Precios al Consumidor, tipo de cambio, Producto Bruto Interno, etc, se proyectan los ingresos y gastos del estado, y se realizan los anteproyectos por organismos considerando los “techos” presupuestarios, las orientaciones y las normas, así como los planes estratégicos, relacionados a los objetivos que se proponen las distintas áreas del estado. Sobre esta base, se desarrolla el presupuesto preliminar y se redacta el mensaje y el articulado del Proyecto de Presupuesto.

El Proyecto debe ingresar al Congreso de la nación el 15 de septiembre de cada año, particularmente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados. Una vez aprobado, es remitido a la Cámara de Senadores. Si es aprobado sin modificaciones, se envía al Poder Ejecutivo para su aprobación definitiva y promulgación mediante decreto.

En caso de no ser aprobado el presupuesto por el congreso para el inicio del nuevo ejercicio económico debe aplicarse la reconducción presupuestaria, mecanismo previsto en el artículo 27 de la LAF. La reconducción consiste en aplicar el

presupuesto vigente del año anterior (Ley de Presupuesto y sus modificatorias) con los ajustes necesarios, como ser la eliminación de los recursos que no van a poder recaudarse y la eliminación de gastos que no van a volver a realizarse. El art. 56 de la Ley N° 25.725 B.O. 10/01/2003 dispone que, "en caso de operarse el supuesto previsto en el presente artículo, se faculta al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para adecuar el Presupuesto General de la Nación, a los efectos de incorporar las partidas presupuestarias ejecutadas durante el período en que haya regido la prórroga aquí prevista, sin exceder el total de créditos aprobado por la Ley de Presupuesto del año correspondiente".

Una vez publicado se efectúa la distribución de los gastos y de recursos del presupuesto, y de forma trimestral programan los gastos a comprometer y devengar en función de la proyección de ingresos a percibir. A su vez, se realizan diferentes modificaciones al presupuesto como ser reasignaciones, ampliaciones o creación de nuevas partidas, que son llevadas adelante por el Jefe de Gabinete y enviados al Congreso Nacional.

La Ley 24.629 de Normas para la Ejecución del Presupuesto y Reorganización Administrativa establece que en el marco de lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional el Poder Ejecutivo deberá presentar en forma trimestral y dentro de los treinta días de vencido cada trimestre los estados de ejecución del presupuesto.

Una vez finalizado el ejercicio la Contaduría General de la Nación inicia el cierre contable a partir de los ingresos percibidos y los gastos devengados. El 30 de junio del año siguiente se envía al Congreso de la Nación la Cuenta Inversión que contiene la gestión físico-financiera del presupuesto, el movimiento de fondos, estado de deuda pública y estados contables. El Congreso de la Nación, mediante la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, inicia el control externo de la Cuenta Inversión. Es un documento que presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para informar sobre la ejecución del presupuesto anual.

La última Cuenta Inversión aprobada por el Congreso de la Nación mediante la Ley 27.180 publicada el 26 de Octubre de 2024 fue la correspondiente al ejercicio 2013.

El Presupuesto y la normativa específica de las Universidades Nacionales.

La Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672 incluye un capítulo específico a Universidades Nacionales. Reforzando la autonomía, en su Artículo 6

deroga las normas que crean fondos de reservas, economía de inversión o similares creados con fondos no comprometidos al finalizar ejercicios anteriores, exceptuando a las Universidades Nacionales y al Poder Legislativo Nacional. La LES también explicita que los recursos no comprometidos al cierre se transferirán automáticamente al siguiente.

Por otro lado, la Ley Complementaria también expone en su Artículo 152 que las Universidades Nacionales fijan su régimen salarial y de administración del personal asumiendo la representación que corresponde al sector empleador en las negociaciones colectivas. Estas negociaciones se regulan por las Leyes 23.929 y 24.185 que establecen paritarias unificadas a nivel nacional, por lo que las Universidades unifican su representación. En dicha negociación cada Universidad deberá asegurar que no menos del quince por ciento del crédito presupuestario total sea destinado a otros gastos distintos al gasto en personal.

El Artículo 154 de la Ley Complementaria establece que las Universidades Nacionales cumplimentarán anualmente con lo establecido por el Artículo 46 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 que refiere a la obligación de la máxima autoridad de aprobar el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva. También deberán enviar a la Subsecretaría de Políticas Universitarias la plataforma mínima de información salarial presupuestaria del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU) estableciendo la suspensión de la cancelación de Órdenes de Pago a favor de las Universidades Nacionales que no hayan dado cumplimiento al envío de la información. Las Universidades Nacionales presentarán en forma semestral a la Subsecretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Capital Humano, las metas alcanzadas a nivel de cada unidad independiente (Rectorados, Facultades o Departamentos, Hospitales, Centros) según el detalle de aquéllas que constan en el presupuesto y plan de acción presentado en su oportunidad. Dicha Subsecretaría pondrá a disposición de la Auditoría General de la Nación, cuando ésta lo requiera, la documentación recibida.

Cabe aclarar que cada universidad envía un anteproyecto de presupuesto. También que existen fondos que tienen una afectación específica asignada previamente en la Resolución de distribución de la Subsecretaría de Políticas Universitarias. Las fuentes de afectación específica en un presupuesto son los recursos que, por ley o convenio, están destinados a un uso particular y no pueden ser utilizados para otros fines.

Aspectos normativos sobre el presupuesto de la Universidad Nacional de Rosario

El estatuto de la Universidad Nacional de Rosario en relación al presupuesto expone que dentro de las atribuciones del Consejo Superior se incluye la formulación del Presupuesto Anual en el marco del presupuesto establecido por el Congreso de la Nación, así como en el caso de los Consejos Directivos deben elaborar y elevar al Consejo Superior el presupuesto anual. También expone que los recursos de Propio Producido podrán ser utilizados dentro de las Facultades, Escuelas o Institutos que los generen, pero movilizándolos por vía del presupuesto. Al día de hoy, el Presupuesto de la Universidad Nacional de Rosario no incluye la estimación ni aplicación de fondos provenientes del Propio Producido o Recursos Propios.

Con este fin y de acuerdo a los procedimientos previstos cada año la Universidad Nacional de Rosario eleva en el anteproyecto respondiendo a los cuadros y anexos enviados por la Oficina Nacional de Presupuesto a través de la Subsecretaría de Políticas Universitarias. Luego una vez aprobado el presupuesto Nacional, la Universidad Nacional de Rosario, a partir de la Ley de Presupuesto vigente, presenta en el Consejo Superior un proyecto de Presupuesto para ser aprobado, en el cual se asignan las partidas presupuestarias aprobadas por el Presupuesto Nacional clasificando los gastos en Gastos de Personal y Funcionamiento. Los Gastos de Funcionamiento se dividen a su vez en gastos destinados a unidades académicas y en programas. Estas partidas asignadas van sufriendo modificaciones a partir de Decisiones Administrativas que se ven reflejadas posteriormente en las Resolución del SPU en las cuales se efectivizan la distribución de fuentes a los objetos presupuestarios designados.

En el periodo analizado solo se puede identificar en el presupuesto la Fuente de Financiamiento 1.1 Tesoro Nacional y no el resto de las fuentes como ser Recursos Propios, Afectación Específica y Transferencias Internas.

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Las actividades de las Universidades Nacionales: un fuerte crecimiento de estudiantes

Como mencionamos anteriormente, las Universidades no solo tienen como objetivo la formación de profesionales de grado, sino que tienen funciones académicas, científicas, de extensión y de vínculo con la comunidad.

En el caso de la Universidad Nacional de Rosario podemos observar que no solo tiene dentro de su oferta académica carreras de grado, sino que tiene a su cargo institutos pre-universitarios, programas de formación para adultos mayores, ciclos de complementación curricular, especializaciones, maestrías, doctorados y cursos de formación profesional.

Dentro de su plantel encontramos docentes con funciones de investigación, centros de estudio, institutos de desarrollo y programas de vinculación tecnológica con la sociedad en su conjunto y empresas del sector privado ofreciendo desarrollos aplicados a actividades económicas.

Finalmente, solo por mencionar, se desarrollan tareas de extensión universitaria, las cuáles tienen como objetivos fortalecer el intercambio activo entre universidad-sociedad, interactuando con los distintos niveles del estado, organizaciones de la sociedad civil y problemáticas que repercuten en la vida cotidiana.

Para llevar adelante el análisis de la actividad universitaria vamos a hacer foco en su actividad en relación a la formación preuniversitaria y de grado, no desconociendo el resto de las actividades, pero identificando la complejidad de cuantificar su impacto.

Entre el año 2014 y 2023 los estudiantes pre universitarios y de grado aumentaron un 37,2%. En el caso de las universidades públicas identificamos un aumento del 37% y privadas un 37,8%. En el año 2014 los estudiantes de universidades públicas representaban el 78,45% del total de los estudiantes y en el 2023 el 78,35%.

Podemos dar cuenta que a lo largo de todo este periodo el aumento en el acceso a estudios universitarios fue significativo tanto en las universidades públicas como en las privadas. Las primeras continúan representando más de dos tercios de los estudiantes.

Cantidad de Estudiantes de Universidades Nacionales Públicas y Privadas (2014-2023)

| Año | Total | Público | Privado |
|-------------------|--------------|----------------|----------------|
| 2014 | 1.871.445 | 1.468.072 | 403.373 |
| 2015 | 1.902.935 | 1.491.452 | 411.483 |
| 2016 | 1.939.419 | 1.519.797 | 419.622 |
| 2017 | 2.005.152 | 1.584.392 | 420.760 |
| 2018 | 2.071.270 | 1.640.405 | 430.865 |
| 2019 | 2.187.292 | 1.751.607 | 435.685 |
| 2020 | 2.318.255 | 1.872.591 | 445.664 |
| 2021 | 2.549.789 | 2.065.115 | 484.674 |
| 2022 | 2.540.854 | 2.030.633 | 510.221 |
| 2023 | 2.567.251 | 2.011.498 | 555.753 |
| Var. 14-23 | 37% | 37% | 38% |

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos publicados por la SPU.

Por otro lado podemos identificar un incremento del 57% en el número de nuevos inscriptos en el periodo 2014 - 2023. En lo que refiere a número de egresados, observamos que para el mismo periodo aumenta un 8%.

Cantidad de Estudiantes, Nuevas/os Inscriptas/os y Egresadas/os de Universidades Nacionales (2014-2023)

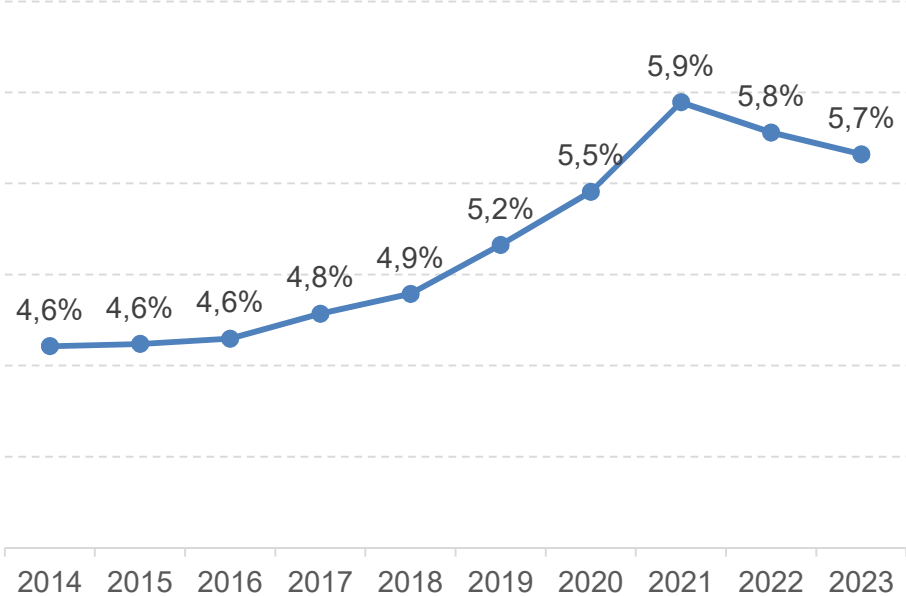
| Año | Estudiantes | Nuevas/os Inscriptas/os | Egresadas/os |
|------------|--------------------|--------------------------------|---------------------|
| 2014 | 1.468.072 | 331.208 | 81.552 |
| 2015 | 1.491.452 | 343.171 | 83.042 |
| 2016 | 1.519.797 | 372.467 | 82.731 |
| 2017 | 1.584.392 | 396.303 | 86.174 |
| 2018 | 1.640.405 | 424.959 | 86.958 |
| 2019 | 1.751.607 | 471.827 | 88.080 |
| 2020 | 1.872.591 | 513.151 | 73.832 |
| 2021 | 2.065.115 | 556.628 | 93.917 |
| 2022 | 2.030.633 | 543.041 | 98.728 |
| 2023 | 2.011.498 | 520.819 | 88.288 |

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico publicados por la SPU.

Para poder corroborar cómo repercuten estos aumentos en términos de acceso y cobertura analizamos los datos Proyecciones de Población publicados por el INDEC en relación a la variación de la población en Argentina por rango etario. En 2014 los estudiantes de las Universidades Nacionales representaban el 4,68% de la población de 15 años o más. Esta proporción aumentó continuamente hasta 2021,

cuando casi 6 de cada 100 personas de 15 años o más se encontraban cursando en Universidades Nacionales, mostrando una expansión en lo que respecta al acceso a la Educación Superior. Luego, durante 2022 y 2023 las cifras caen levemente finalizando con 5,66% de la población de 15 años o más cursando estudios en Universidades Públicas Nacionales.

Porcentaje de Estudiantes de Universidades Nacionales sobre Población Total 15 años o más (2014-2023)



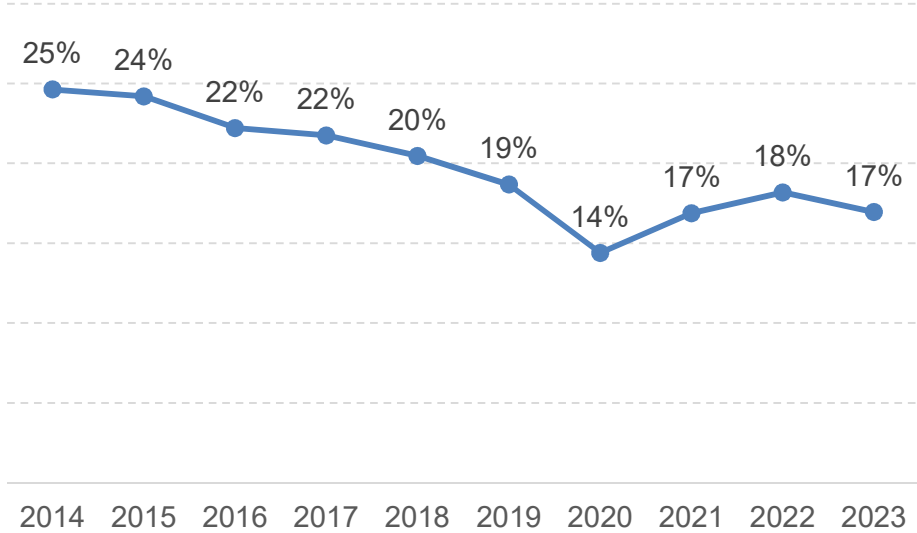
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico publicados por la SPU, y Estimaciones y proyecciones de población INDEC.

Al 2023 vemos que los ingresantes representan un 25,89% sobre el total de estudiantes, un 4% más de lo que representaban al 2014. Puede observarse un gran dinamismo y ampliación del alcance de la educación superior, por encima del aumento de la población argentina para el mismo periodo. Según los datos de INDEC, la población mayor a 15 años aumentó entre el 2014 y 2023 un 10%, cuando los nuevos ingresantes aumentan un 57% para el mismo periodo.

El número de graduados en relación a los ingresantes representa un 25% en 2014 y llega al 17% al 2023 en el contexto de expansión de la matrícula universitaria. La población mayor a 15 años aumentó un 11,5% y los graduados aumentaron un 8,26%. El crecimiento de la población estudiantil se expresó en un incremento continuo de nuevos egresados, que pasaron de 80 mil egresados al año en 2014 a casi 100 mil en 2022. El último dato publicado, no obstante, muestra una caída a 88 mil estudiantes. Por otra parte, se produjo un incremento mayor de nuevas

inscripciones que de egresados en todo el periodo analizado, por lo que la proporción de egresados sobre inscriptos (tasa de ingreso y salida del sistema) cayó de 25% (88.552 egresados) al 17% (88.288 egresados) a lo largo de 2014 a 2023.

Porcentaje de personas egresadas sobre inscriptas en Universidades Nacionales (2014-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico publicados por la SPU.

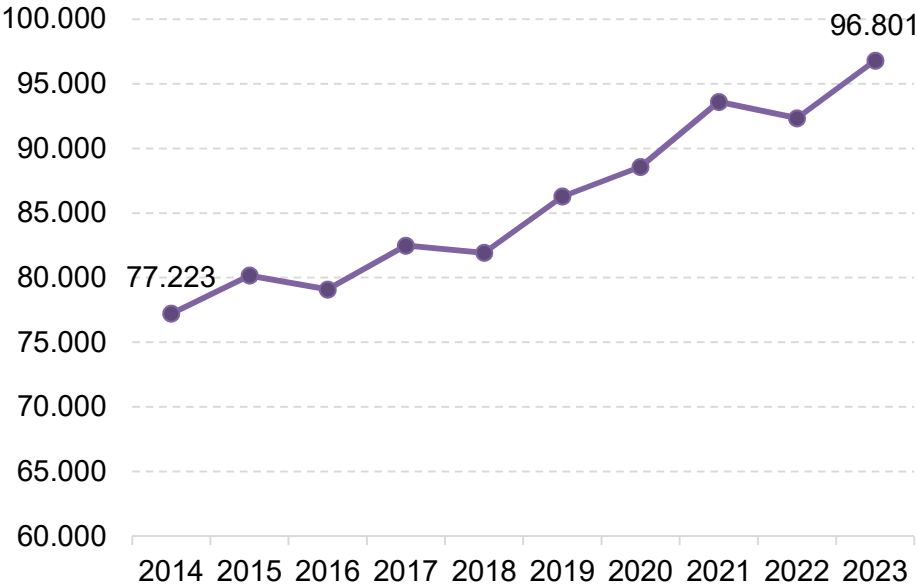
Generalmente, cuando se valora el funcionamiento de las Instituciones Educativas se utiliza como criterio para medir la eficiencia el número de estudiantes que alcanza a finalizar sus estudios. En el periodo analizado hay un aumento en el número de egresados, pero sin embargo la tasa de egreso cae. Es decir que el aumento porcentual de ingresantes supera al de egresados siendo la permanencia y egreso uno de los mayores desafíos que se le presentan a las Universidades Nacionales en la actualidad.

En este trabajo a la hora de pensar a la Educación Pública, entendemos la importancia de trabajar en el aumento de la tasa de egreso de estudiantes, pero valoramos positivamente el aumento de la cobertura en el acceso a la universidad siendo este no solo el puntapié para aumentar el número de egresados, si no que entendemos que el tránsito por el nivel universitario aporta un valor en el acervo cultural nacional y más cuando se trata de poblaciones que son primera generación que habitan estas instituciones.

El aumento de los/as estudiantes en la UNR

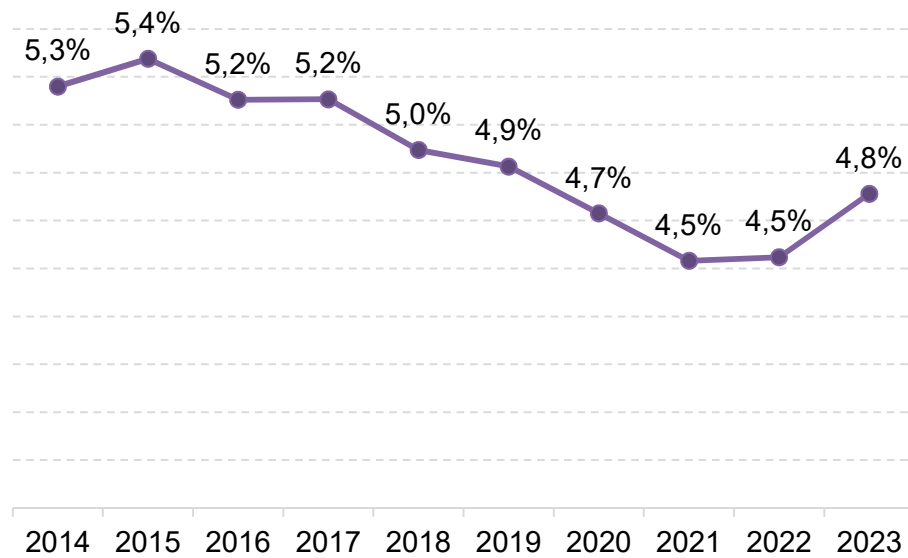
En lo que respecta a la Universidad Nacional de Rosario, en el año 2014 los estudiantes eran 77.223, representando el 5,26% del total de Universidades Nacionales. Para el 2023 los estudiantes de la UNR eran 96.801, representando el 4,8% de los estudiantes de las Universidades Nacionales. Cabe aclarar que en este periodo no solo se produce un aumento de la matrícula, sino que también la apertura de nuevas universidades, generando una nueva distribución en la matrícula.

Evolución de la cantidad de estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario (2014-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico publicados por la SPU.

Participación de estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario sobre Total de Estudiantes de Universidades Nacionales



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico publicados por la SPU.

El número de estudiantes de la UNR en este periodo crece un 25%, estando por debajo del 37% que crecen las Universidades en su conjunto. Como mencionamos anteriormente, la población mayor a 15 años aumentó en este mismo periodo un 10%, cuando los estudiantes aumentan un 25%, lo que implica un aumento en la cobertura y acceso a la UNR.

El Presupuesto Nacional entre 2014 y 2023

Como se dijo anteriormente el Presupuesto es una herramienta de control, gestión y planificación, por ello destacamos la importancia que tiene este instrumento a la hora de analizar políticas públicas, planificar la gestión de los recursos y realizar el control posterior del ejecutado.

A continuación analizaremos los presupuestos 2014-2024 a partir de la información pública disponible. Cabe recordar que los proyectos de Ley de Presupuesto de 2020, 2022 Y 2024 no fueron aprobados por el Congreso Nacional por lo cual se recurrió a la prórroga o reconducción del presupuesto. Este procedimiento permite al Poder Ejecutivo Nacional mantener operativa la administración del país.

Por otro lado, para poder trabajar y realizar comparaciones interanuales con las cifras informadas por las Leyes de Presupuestos correspondientes a cada periodo y las transferencias efectivamente realizadas por el Tesoro Nacional hacia las

Universidades Nacionales, decidimos ajustar las diversas partidas por inflación, expresando todas las partidas a moneda del año 2024.

Las diferencias entre proyección de la inflación y la real

La proyección de la inflación utilizada en la confección de la Ley Anual de Presupuesto es una de las variables más significativas en la medida en que dicha proyección se utiliza para estimar los ingresos y egresos.

El cuadro a continuación muestra justamente que exceptuando el 2020, año de pandemia, la inflación proyectada en los Proyectos de Presupuesto difirieron sustancialmente de la inflación real acontecida finalmente en esos años. En el periodo hubo años que el IPC real fue hasta casi 4 veces mayor el IPC proyectado.

IPC Proyectada, IPC Real y su relación (2014-2023)

| Año | IPC proy. | IPC real | IPC real/IPC proy |
|------|-----------|----------|-------------------|
| 2014 | 10,4% | 38,0% | 3,7 |
| 2015 | 15,6% | 26,9% | 1,7 |
| 2016 | 14,5% | 41,0% | 2,8 |
| 2017 | 17,0% | 24,8% | 1,5 |
| 2018 | 15,7% | 47,6% | 3,0 |
| 2019 | 34,8% | 53,8% | 1,5 |
| 2020 | 34,2% | 36,1% | 1,1 |
| 2021 | 29,0% | 50,9% | 1,8 |
| 2022 | 33,0% | 94,8% | 2,9 |
| 2023 | 60,0% | 211,4% | 3,5 |

Fuente: Elaboración Propia en base a Ley de Presupuestos 2014-2023, IPC-INDEC y IPC 9 Provincias CIFRA.

En esta primera instancia podemos identificar que en todos los periodos posteriormente la inflación real difiere sustancialmente de la proyectada, lo que genera la aplicación de recursos con discrecionalidad por parte del ejecutivo.

Este punto es central en la medida que la subestimación de la inflación, es decir las proyecciones de inflación por debajo de la inflación real, implican una limitación en relación a la planificación efectiva y la priorización de las políticas públicas, en este caso particular en relación a la Educación Superior. Además, esta inconsistencia genera una debilidad adicional en relación con la posibilidad de aplicación y el

seguimiento de la ejecución de fondos al producirse una gran diferencia entre los recursos y gastos proyectados y aprobados con los efectivamente aplicados y ejecutados.

Presupuesto Universidades Nacionales

Un primer punto a analizar es el presupuesto de las Universidades Nacionales y la Universidad Nacional de Rosario en particular. Al respecto, como veremos más adelante, el 99% de los fondos que administran las Universidades provienen del Tesoro Nacional. Por tanto, el análisis se centrará en estos fondos.

El cuadro a continuación presenta información sobre los presupuestos nominales presupuestados. Son las bases sobre las cuales las Universidades Nacionales proyectan sus gastos anuales y sobre los cuales cada Universidad eleva y discute su proyecto de Presupuesto en los Consejos Superiores, que como explicitamos anteriormente, está conformado por representantes de la comunidad universitaria.

Gasto presupuestado de Sector Público Nacional, Universidades Nacionales y Universidad Nacional de Rosario - en millones de pesos corrientes (2014-2024)

| Año | Sector Público Nacional (SPN) | Universidades Nacionales (UN) | U.N./SPN | UNR | UNR/UN |
|------|-------------------------------|-------------------------------|----------|--------|--------|
| 2014 | 859.543 | 29.544 | 3% | 1.522 | 5% |
| 2015 | 1.251.630 | 38.935 | 3% | 1.994 | 5% |
| 2016 | 1.569.412 | 50.342 | 3% | 2.539 | 5% |
| 2017 | 2.363.620 | 75.562 | 3% | 3.731 | 5% |
| 2018 | 2.904.414 | 95.317 | 3% | 4.683 | 5% |
| 2019 | 4.172.312 | 123.507 | 3% | 6.078 | 5% |
| 2020 | 6.247.756 | 195.566 | 3% | 9.634 | 5% |
| 2021 | 8.394.995 | 225.150 | 3% | 10.541 | 5% |
| 2022 | 10.775.950 | 314.042 | 3% | 14.141 | 5% |
| 2023 | 28.954.031 | 752.482 | 3% | 34.260 | 5% |
| 2024 | 40.250.029 | 1.391.902 | 3% | S/D | |

Fuente: Elaboración Propia en base a Ley de Presupuesto Nacional 2014 a 2024, Anuarios Estadísticos publicados por la SPU, Presupuesto Abierto 2024 y elaboración propia.

Se observa que desde el 2014 a la actualidad el Presupuesto destinado a las Universidades representa el 3% sobre el Presupuesto total del sector público, y el Presupuesto de la Universidad Nacional de Rosario el 5% del Presupuesto total de

las Universidades. Que estas proporciones se mantengan constantes a lo largo del tiempo nos permite inferir que se proyectan los gastos en función de criterios fijos que no responden a las necesidades reales de las instituciones educativas, que como analizamos anteriormente son dinámicas al menos en función de la cantidad de estudiantes y de la diversidad de tareas que realizan a lo largo del tiempo.

Ejecución presupuestaria: Transferencias a las Universidades Nacionales

El Presupuesto implica el piso de autorización del gasto, pero como mencionamos anteriormente a través de Decisiones Administrativas por parte del ejecutivo pueden reforzarse estas partidas al realizarse las Transferencias de fondos por parte del Tesoro Nacional a las Universidades.

En el cuadro a continuación observamos las partidas presupuestadas y transferidas en cada año. Podemos observar una continúa sobre-ejecución de lo presupuestado que va desde un 6% a un 235% adicional. La diferencia se va haciendo mayor cuando la inflación se incrementa (2022 a 2024).

Presupuesto de Universidades Nacionales y Transferencias a Universidades Nacionales en millones de pesos corrientes de cada año (2014-2024)

| Año | Presupuesto U.N. | Transferencias a U.N. | Transf. / Presupuesto |
|------------|-------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 2014 | 29.544 | 37.674 | 1,3 |
| 2015 | 38.935 | 50.643 | 1,3 |
| 2016 | 50.342 | 64.980 | 1,3 |
| 2017 | 75.562 | 89.455 | 1,2 |
| 2018 | 95.317 | 109.338 | 1,1 |
| 2019 | 123.507 | 149.301 | 1,2 |
| 2020 | 195.566 | 207.475 | 1,1 |
| 2021 | 225.150 | 316.271 | 1,4 |
| 2022 | 314.042 | 560.159 | 1,8 |
| 2023 | 752.482 | 1.385.908 | 1,8 |
| 2024 | 1.391.902 | 3.277.245 | 2,4 |

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU, Presupuesto Abierto 2024.

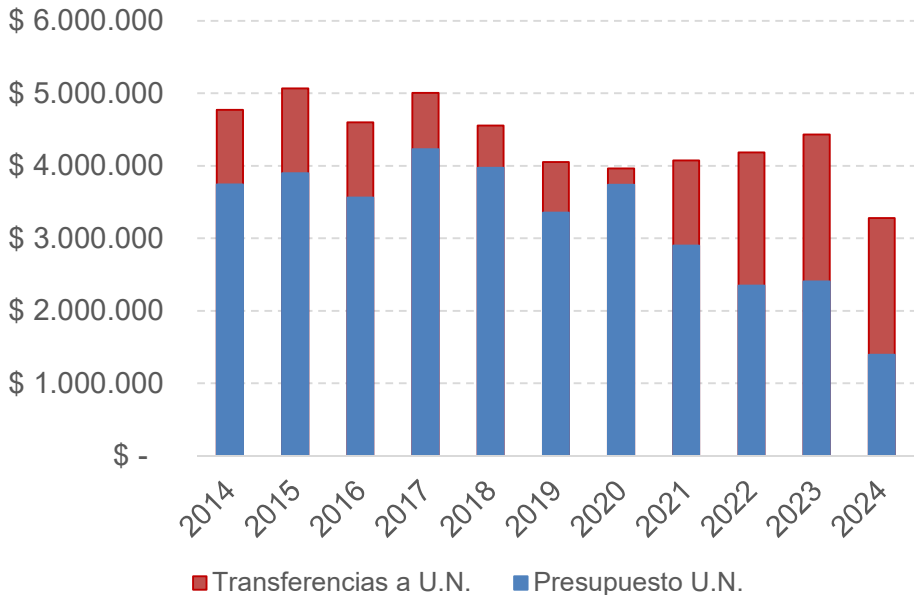
La primera y más importante razón de los refuerzos presupuestarios a través de las Transferencias es la necesidad de actualizar los montos a lo largo del año debido a la diferencia entre la inflación proyectada en la Ley de Presupuesto y la inflación real. Es decir, la necesidad de adecuar las transferencias a las variaciones en el

poder de compra de la moneda. Esto pone en discusión cómo afecta esta situación en la función del Presupuesto como herramienta política de planificación y de control. Cuando se subestima la inflación, como vimos que fue la constante entre 2014 y 2023, las posibilidades de discrecionalidad en el manejo de la aplicación del presupuesto por parte del Ejecutivo aumentan.

Esto pone en cuestión al presupuesto mismo como decisión política, como herramienta de priorización de políticas públicas y como el conjunto de premisas a partir de las cuales los organismos e instituciones, en este caso las universidades, planifican su funcionamiento. Las diferencias entre presupuesto y transferencias implican limitaciones a la planificación cuando año a año se trabaja con un presupuesto que difiere fuertemente con lo transferido posteriormente. Cuando esta situación se sostiene en el tiempo pone en tela de juicio, al mismo tiempo, la importancia del debate presupuestario.

Al analizar los datos en valores constantes también podemos observar que a partir del 2019 se produjo una reducción en términos reales de los importes incluidos en la Ley de Presupuesto de cada año, y esto se explica mayormente producto del proceso inflacionario en alza que se da en este periodo. Por ello la diferencia de las transferencias realizadas con lo presupuestado se vuelve mucho mayor.

Presupuesto de Universidades Nacionales y Transferencias a Universidades Nacionales en millones de pesos a valores constantes - 2024=100 (2014-2024)



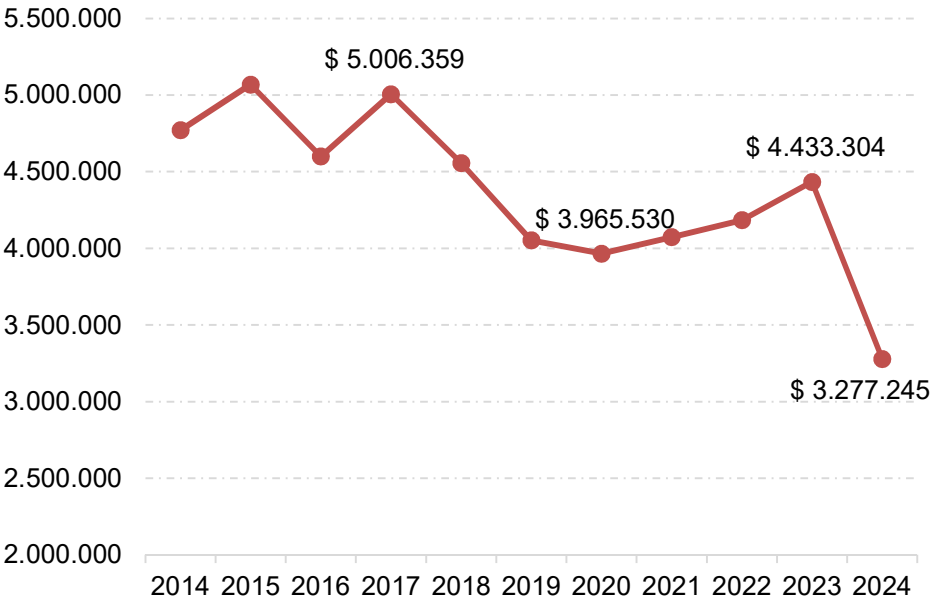
Fuente: Elaboración Propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU, Presupuesto Abierto 2024.

Asimismo, el impacto del proceso inflacionario y las diferencias entre proyecciones y la realidad se profundiza en aquellos periodos en los cuáles no se logra sancionar una Ley de Presupuesto (2022 y 2024) y debe reconducirse el mismo ya que las cifras con las que se trabajan quedan fuertemente desactualizadas profundizando la discrecionalidad y la complejidad para planificar el funcionamiento de los diversos organismos estatales y las políticas públicas.

Para conocer con qué recursos contó finalmente el Sistema Universitario para sostener sus actividades académicas, científicas, de extensión y vinculación debemos analizar las transferencias efectivas recibidas en términos constantes para que sean comparables con otros ejercicios.

En términos constantes el siguiente gráfico nos permite observar la disminución de las transferencias en millones de pesos recibidas por las Universidades Nacionales. A partir de 2018 se produjo la primera gran caída de las Transferencias, con un 19% menos en 2019 que en 2017. Luego se estabilizan las transferencias en su poder adquisitivo con una pequeña recuperación en 2023 que no alcanza los valores previos a 2018. Finalmente, en 2024 se produjo una nueva caída, llegando al punto más bajo de la serie, con un 26% menos respecto a 2023 y un 34,5% menos respecto a 2017.

Transferencias a Universidades Nacionales - en Millones de Pesos a precios de 2024 (2014-2024)



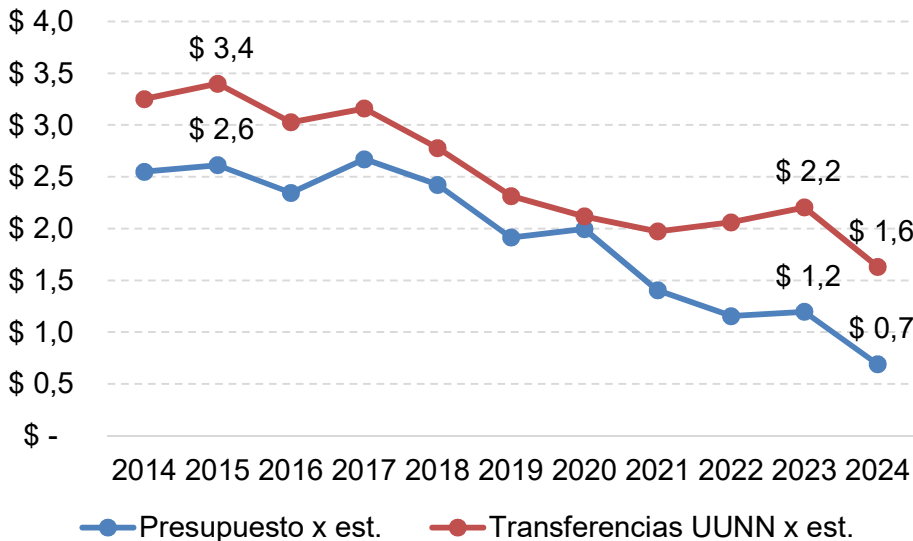
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU, Presupuesto Abierto 2024, INDEC.

Siguiendo el análisis partimos de que la Ley de Presupuesto de cada año asigna una proporción del 3% sobre los gastos presupuestados para las Universidades Nacionales a lo largo de todo el periodo. Cuando analizamos interanualmente identificamos que hay una disminución en términos reales del presupuesto, pero que luego las transferencias efectivas año a año superan al importe incluido en la Ley. Al analizar las transferencias interanualmente podemos ver que hay una disminución en los aportes del Tesoro Nacional recibido por las universidades.

Presupuesto y transferencias por estudiante

Teniendo en cuenta que la función principal de las universidades se relaciona con la formación de estudiantes de pregrado y grado analizamos el presupuesto y las transferencias por estudiantes año a año. El punto máximo se alcanza en 2015 cuando el presupuesto por estudiante a valores de 2024 era de \$ 2,61 millones de pesos por estudiantes y las transferencias de \$ 3,4 millones. Estos valores comienzan caer fuertemente tanto en lo presupuestado como en lo ejecutado (transferencias) a partir de 2018. En 2023 (último año con el que contamos cantidad de estudiantes) el presupuesto por estudiante fue \$1,2 millones de pesos y las transferencias \$ 2,2 millones. En 2024, si suponemos la misma cantidad de estudiantes que 2023, estas cifras llegan a un piso de \$ 690 mil pesos presupuestados por estudiantes y \$1,63 millones de pesos transferidos efectivamente.

Presupuesto y Transferencias a Universidades Nacionales en millones de pesos constantes, dic. 2024 = 100 (2014-2023)



Nota: el dato de cantidad de estudiantes 2024 no se encuentra disponible, se utilizó el dato de 2023 para estimar los montos por estudiantes.

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU, Presupuesto Abierto 2024, INDEC.

Ejecución presupuestaria de Universidades Nacionales

En lo que respecta a los recursos de las Universidades Nacionales el 99% los constituyen las transferencias del Tesoro Nacional.

Recursos de las Universidades Nacionales discriminado por Tesoro Nacional y Otras fuentes - en Millones de Pesos a precios de 2024 (2014-2024)

| Año | Total de Recursos | Tesoro Nacional | Otros | TN/Total recursos |
|------|-------------------|-----------------|--------|-------------------|
| 2014 | 4.771.114 | 4.730.160 | 40.953 | 99,1% |
| 2015 | 5.066.891 | 5.039.086 | 27.805 | 99,5% |
| 2016 | S/D | S/D | S/D | S/D |
| 2017 | 5.006.356 | 4.989.164 | 17.192 | 99,7% |
| 2018 | 4.557.089 | 4.538.520 | 18.568 | 99,6% |
| 2019 | 4.052.547 | 4.041.167 | 11.380 | 99,7% |
| 2020 | 3.965.524 | 3.962.459 | 3.065 | 99,9% |
| 2021 | 4.073.194 | 4.057.580 | 15.615 | 99,6% |
| 2022 | 4.183.798 | 4.148.883 | 34.914 | 99,2% |
| 2023 | 4.433.304 | 4.411.622 | 21.682 | 99,5% |

Nota: Otros recursos incluye Crédito Externo e Interno, Recursos de Afectación Específica, Recursos Propios, Transferencias Externas e Internas.

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU e INDEC.

Al analizar la ejecución presupuestaria de las Universidades Nacionales vemos que el principal objeto del gasto de las mismas es el Gasto en Remuneraciones. Los gastos corrientes dominan los gastos de las Universidades Nacionales por sobre los gastos de inversión y capitalización de las Universidades (entre el 96% y el 97% en la última década). Dentro de los gastos corrientes son las remuneraciones las que explican la mayor participación, y este gasto se ha ido incrementado en los últimos 10 años, pasó de representar el 74% en 2014 al 82% en 2023.²

² Se presentan los datos de la Cuenta de Inversión en los informes de "Comentarios a la ejecución presupuestaria" de cada año referido a Universidades debido a que los informes del SPU presentan datos inconsistentes, principalmente para 2018.

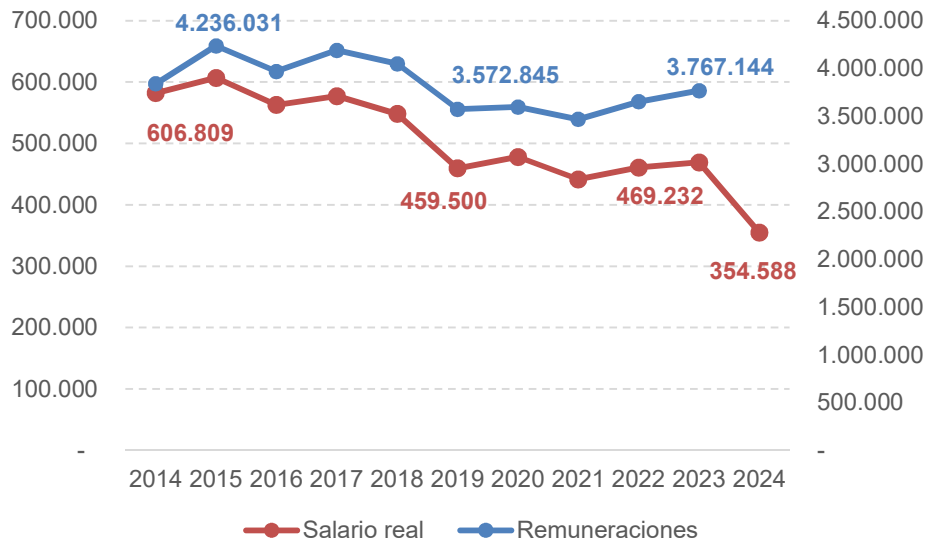
Cuenta de Inversión de las Universidades Nacionales – Gastos en millones de pesos constantes a valores de 2024

| AÑO | GASTOS CORRIENTES | Remuneraciones | Bienes y servicios | Otros gastos corrientes | GASTOS DE CAPITAL | TOTAL |
|------------|---|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------|
| 2014 | 5.006.757 | 3.838.707 | 862.710 | 305.340 | 172.631 | 5.179.388 |
| 2015 | 5.616.501 | 4.236.031 | 1.084.644 | 295.826 | 224.246 | 5.840.747 |
| 2016 | 4.851.806 | 3.969.163 | 686.137 | 196.506 | 139.973 | 4.991.779 |
| 2017 | 5.102.577 | 4.189.995 | 706.321 | 206.261 | 151.128 | 5.253.705 |
| 2018 | 4.906.089 | 4.048.042 | 665.103 | 192.944 | 146.103 | 5.052.193 |
| 2019 | 4.312.714 | 3.572.845 | 558.097 | 181.772 | 133.946 | 4.446.660 |
| 2020 | 4.106.776 | 3.596.689 | 377.287 | 132.799 | 90.546 | 4.197.322 |
| 2021 | 4.049.681 | 3.467.755 | 446.107 | 135.818 | 115.405 | 4.165.085 |
| 2022 | 4.171.373 | 3.652.332 | 501.314 | 17.728 | 159.006 | 4.330.379 |
| 2023 | 4.430.704 | 3.767.144 | 525.452 | 138.108 | 166.299 | 4.597.003 |
| | Porcentaje sobre el total del gasto. | | | | | |
| 2014 | 97% | 74% | 17% | 6% | 3% | 100% |
| 2015 | 96% | 73% | 19% | 5% | 4% | 100% |
| 2016 | 97% | 80% | 14% | 4% | 3% | 100% |
| 2017 | 97% | 80% | 13% | 4% | 3% | 100% |
| 2018 | 97% | 80% | 13% | 4% | 3% | 100% |
| 2019 | 97% | 80% | 13% | 4% | 3% | 100% |
| 2020 | 98% | 86% | 9% | 3% | 2% | 100% |
| 2021 | 97% | 83% | 11% | 3% | 3% | 100% |
| 2022 | 96% | 84% | 12% | 0% | 4% | 100% |
| 2023 | 96% | 82% | 11% | 3% | 4% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión de la Nación.

Además, el cuadro nos permite observar la caída del poder adquisitivo de los gastos de las universidades. En particular la caída se explica por la caída de los gastos corrientes, y de las remuneraciones al personal. El siguiente gráfico muestra la evolución de las remuneraciones a valores de 2024 y del salario docente. Allí podemos observar que el salario cayó en mayor magnitud que las Remuneraciones.

Salario docente y Remuneraciones a valores de 2024 (2014-2024)

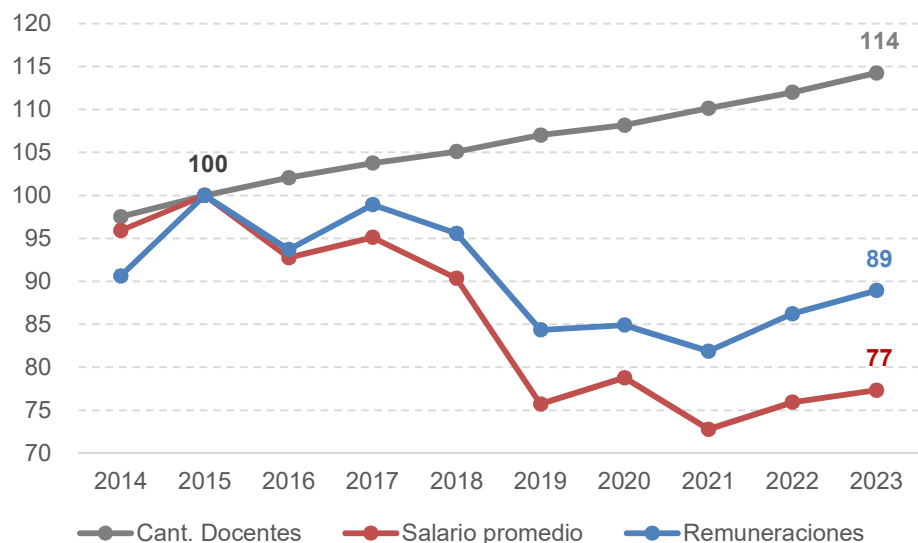


Nota: Salario bruto de un cargo Adjunto dedicación simple.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de la Nación y escalas salariales publicadas por la CONADU.

Mientras que las remuneraciones totales cayeron un 11% entre 2015 (año de mayor nivel) al 2023, los salarios cayeron un 23%. Si consideramos 2024 el salario cayó un 42%. La mayor caída de los salarios que las remuneraciones se explica por la cantidad de docentes que no paró de incrementarse, desde 2015 a 2023 ascendieron un 14%.

Evolución de la cantidad de docentes, del salario docente y de las remuneraciones a precios de 2024 2015=100



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión de la Nación, escalas salariales publicadas por la CONADU y Anuarios de la SPU.

Presupuesto y transferencias de la UNR

Al analizar el Presupuesto y la Ejecución a nivel de la Universidad Nacional de Rosario, sucede algo similar a lo acontecido a nivel nacional. En el cuadro a continuación observamos las partidas presupuestadas y transferidas en cada año a la UNR en términos nominales. Allí se muestra una continua sobre-ejecución de lo presupuestado que, excepto de 2020, va desde un 10% a un 190% adicional en los años de mayor inflación.

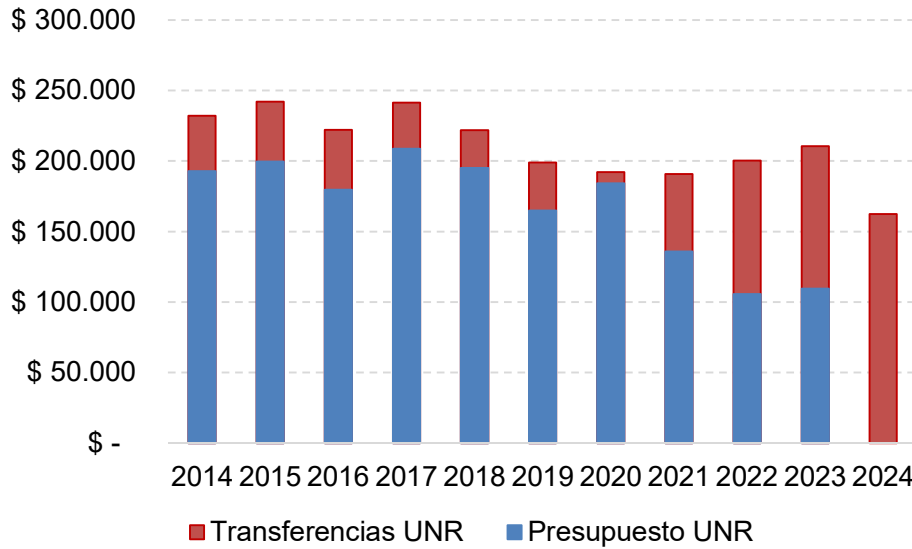
Presupuesto de Universidades Nacionales y Transferencias a Universidades Nacionales en millones de pesos corrientes de cada año (2014-2024)

| Año | Presupuesto UNR | Transferencias UNR | Transf./ Presupuesto |
|------|-----------------|--------------------|----------------------|
| 2014 | 1.522 | 1.832 | 1,2 |
| 2015 | 1.994 | 2.419 | 1,2 |
| 2016 | 2.539 | 3.139 | 1,2 |
| 2017 | 3.731 | 4.312 | 1,2 |
| 2018 | 4.683 | 5.325 | 1,1 |
| 2019 | 6.078 | 7.325 | 1,2 |
| 2020 | 9.634 | 10.056 | 1,0 |
| 2021 | 10.541 | 14.817 | 1,4 |
| 2022 | 14.141 | 26.805 | 1,9 |
| 2023 | 34.260 | 65.785 | 1,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU y Leyes de Presupuesto Anuales (2014 a 2023)

Lo mismo sucede si quitamos el efecto de la inflación. A valores constantes lo presupuestado cae sensiblemente a partir de 2021. Lo ejecutado, es decir las transferencias, tienen una evolución similar a la nacional, con una fuerte caída a partir de 2018, estabilización durante 2020 a 2023 y una nueva caída durante 2024. Asimismo, la proporción de lo presupuestado sobre lo ejecutado se va ampliando con la inflación.

Presupuesto y Transferencias a la UNR en millones de pesos a valores constantes - 2024=100 (2014-2024)



Nota: El dato de Presupuesto 2024 no está disponible.

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del SPU, Presupuesto Abierto 2024 e INDEC.

Como dijimos anteriormente durante el periodo analizado las Universidades Nacionales tienen asignado alrededor del 3% del presupuesto de gastos del Presupuesto Anual total. Luego, a la Universidad Nacional de Rosario se le asigna el 5% del presupuesto a Universidades. Sin embargo, cuando analizamos el total de transferencias realizadas a Universidades Nacionales y a la UNR, podemos identificar que la distribución o transferencias efectivas realizadas a lo largo del ejercicio no coinciden con el porcentaje presupuestado. Hasta el año 2020 la UNR recibió un porcentaje menor a la proporción asignada según presupuestos. A partir de allí, la UNR recibió un porcentaje significativamente mayor de recursos que su participación original en el presupuesto.

Transferencias del Tesoro Totales a las Universidades y Transferencias a la UNR en millones de pesos corrientes (2014-2023)

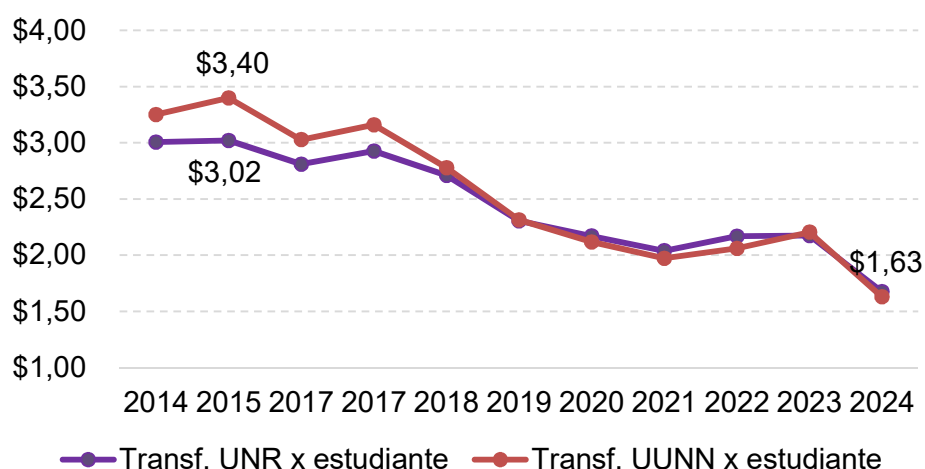
| Año | Transf. a UUNN | Transf. a UNR | % según presupuestado | Diferencia | % dif. s/ Transf. a UNR |
|------|----------------|---------------|-----------------------|------------|-------------------------|
| 2014 | 37.674 | 1.832 | 5% | -108 | -6% |
| 2015 | 50.643 | 2.419 | 5% | -175 | -7% |
| 2016 | 64.980 | 3.139 | 5% | -139 | -4% |
| 2017 | 89.455 | 4.312 | 5% | -105 | -2% |
| 2018 | 109.338 | 5.325 | 5% | -47 | -1% |
| 2019 | 149.301 | 7.325 | 5% | -23 | 0% |
| 2020 | 207.475 | 10.056 | 5% | -165 | -2% |
| 2021 | 316.271 | 14.817 | 5% | 10 | 0% |
| 2022 | 560.159 | 26.805 | 5% | 1.581 | 6% |
| 2023 | 1.385.908 | 65.785 | 5% | 2.686 | 4% |

Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios Estadísticos publicados por la SPU y Leyes de Presupuesto anuales.

Presupuesto y transferencias por estudiantes UNR

En relación a las transferencias por estudiantes podemos observar una menor caída del presupuesto por estudiante de la UNR en relación a lo acontecido en el total de universidades. Hasta 2018 las transferencias por estudiantes a Universidades Nacionales fue mayor a las respectivas de la UNR, luego los valores se aproximan y varían en proporciones similares.

Transferencias por estudiantes Universidades Nacionales y UNR en millones de pesos constantes, 2024 = 100 (2014-2023)



Fuente: Elaboración propia en base de Anuarios Estadísticos publicados por la SPU y Presupuesto Abierto 2024, INDEC y elaboración propia.

Ejecución presupuestaria UNR

Como dijimos anteriormente, con las partidas que se presupuestan a la UNR desde el Poder Ejecutivo Nacional, dicha universidad elabora su presupuesto anual, el cual es aprobado por el Consejo Superior. No obstante, al analizar los últimos tres presupuestos aprobados por el mismo, observamos algunas limitaciones significativas.

En primer lugar, la estimación de ingresos del Presupuesto aprobado en el Consejo Superior sólo incluye los fondos presupuestados por el Tesoro Nacional (Fuente 11), no presupuestando el resto de las fuentes de financiamiento previstas, en especial los Fondos Propios.

Un segundo punto relevante, es que la clasificación utilizada en las Resoluciones del Consejo Superior no responden a las clasificaciones de las Cuentas Nacionales de clasificación presupuestaria, sino que se presentan divididas en dos grandes rubros: gastos en personal y gastos en funcionamiento. A la vez, los gastos en funcionamiento mezclan distintos criterios de clasificación, como ser unidades académicas y programas. Esto no nos permite comparar lo presupuestado con los datos ejecutados y presentados por los anuarios estadísticos del SPU ni con la Cuenta Inversión.

El único gasto presupuestado de manera análoga es el Gastos en Personal. Al respecto lo presupuestado por la UNR y lo ejecutado no difieren sustancialmente. En los últimos tres años disponibles (2020, 2021 y 2023) los gastos en Personal representaron entre un 90% y un 92% de los gastos totales.

Participación de los Gastos en Personal sobre el Total de Gastos Presupuestados y Ejecutados - Años seleccionados

| | 2020 | 2021 | 2023 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Gasto en personal presupuestado | 8.758 | 9.788 | 31.433 |
| Gasto total presupuestado | 9.667 | 10.784 | 34.260 |
| Presupuesto en Personal % | 91% | 91% | 92% |
| Ejecutado en personal | 9.583 | 13.630 | 60.459 |
| Ejecutado total | 10.435 | 15.044 | 66.780 |
| Ejecutado en Personal % | 92% | 91% | 91% |

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo Superior de la UNR (2019, 2020 y 2022) y Anuarios Estadísticos Publicados por el SPU.

Es llamativo que en lo presupuestado y ejecutado la proporción del gasto del personal supera el 85% establecido como límite en el Artículo 152 de la Ley complementaria de Presupuesto 11.672.

Finalmente, podemos comparar los gastos presupuestados por la UNR según su propia clasificación de los gastos de funcionamiento. En el cuadro siguiente se puede observar una priorización en los presupuestos de Bienestar Universitario y Desarrollo Social y Gremial y de Seguridad Higiene, Preservación y Proyección Edilicia a lo largo de la última gestión.

Distribución de los Gastos de Funcionamiento en los presupuestos de la UNR aprobados por Consejo Superior - Años seleccionados

| | 2020 | 2021 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Distribución directa Facultades y Escuelas | 24% | 28% | 26% |
| Otros Gastos para Fac., Esc. y dep. centralizadas | 24% | 24% | 21% |
| Bienestar Univ. y Desarrollo Social y Gremial | 16% | 17% | 20% |
| Prog. de Seg., Higiene, Preserv. y Proy. Edilicia | 15% | 13% | 19% |
| Ciencia, Tecnología e Innovación para el Des. | 5% | 6% | 4% |
| Académica y de Aprendizaje | 2% | 2% | 2% |
| Presupuesto Participativo | 2% | 2% | 2% |
| Innovación para la gestión | 3% | 2% | 1% |
| Extensión y Territorio | 1% | 2% | 1% |
| Costas Judiciales | 1% | 1% | 1% |
| Otras partidas | 4% | 4% | 3% |

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo Superior de la UNR (2019, 2020 y 2022) y Anuarios Estadísticos Publicados por el SPU.

REFLEXIONES FINALES

El desarrollo del presente trabajo parte de la premisa de entender la confección del Presupuesto Universitario como un proceso que debiera reflejar la planificación y priorización de las necesidades, desafíos y objetivos de la política universitaria nacional.

Más del 99% de los recursos con los que cuentan las Universidades Nacionales para llevar adelante sus actividades provienen de la Fuente 1.1 Tesoro Nacional. Esto implica que las Universidades Nacionales son entes autónomos y autárquicos de acuerdo a la normativa vigente, pero que dependen casi exclusivamente de los aportes del Estado Nacional.

En principio el Poder Legislativo a través de su labor presupuestaria discutiría y construiría los consensos necesarios para, partiendo de acuerdos en relación a los

recursos necesarios por parte de las Universidades, aprobar una asignación presupuestaria que haría que éstas instituciones no estén rehenes de las decisiones del poder ejecutivo.

Los años en que se discutió y aprobó la Ley de Presupuesto la asignación de Recursos a las Universidades Nacionales fue continuamente el 3% del total de gastos. Esta constancia en la participación da la sensación de que no se discutiera qué recursos requieren efectivamente las Universidades en función de los cambios acaecidos en relación con, por ejemplo, el número de instituciones, la cantidad de estudiantes, la diversificación de funciones de las instituciones. Pareciera que se repitiera de forma automática una fórmula construida hace más de diez años. Los años 2020, 2022 Y 2024 no se lograron los consensos para aprobar una Ley de Presupuesto por lo cual se reconduce el presupuesto vigente anterior.

Es decir, los años con aprobación parlamentaria del Presupuesto se cumple la norma en relación a la Ley de Presupuesto, pero nos quedan dudas sobre si realmente este instrumento termina siendo el reflejo de los debates en relación a la Política Universitaria.

Durante el periodo analizado la inflación proyectada en las Leyes de Presupuesto difiere fuertemente de la inflación real, lo que luego repercute en una fuerte variación entre los recursos y gastos presupuestados, y las transferencias que efectivamente se realizan. En este marco se pone en juego la efectividad del presupuesto como herramienta de planificación. La asignación de gastos se discute y se aprueba con valores que luego difieren significativamente de los recursos necesarios para afrontar las actividades planificadas. Esta problemática se profundiza en los periodos en los cuáles se reconduce el presupuesto ya que ésta brecha se amplía significativamente. Es decir, una prorroga en el presupuesto implicaría sostener las decisiones presupuestarias del año previo, en un contexto inflacionario y al no ajustarse las cifras, implica libertad total a la hora de asignar recursos.

Es así, que al analizar la ejecución presupuestaria observamos que la misma difiere ampliamente con lo presupuestado previamente, lo que otorga discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo, de quien en principio supone ser autónomo pero tiene dependencia económica. De esta manera vemos que el contexto macroeconómico y la dinámica inflacionaria son los que terminan definiendo los recursos asignados y no el análisis de la realidad universitaria, objetivos, etc.

Es aquí donde nos preguntamos sobre la posibilidad de establecer objetivos cuantificables que permitan que está sea la autorización del gasto más allá de los

importes nominales que cómo ya identificamos previamente son imprevisibles en una economía en constante proceso inflacionario.

La mayor parte (entre el 73% y 86%) de los gastos de las Universidades se aplican al pago de Sueldos a docentes, no docentes y autoridades superiores. En el periodo analizado aumenta el número de docentes explicado por una expansión territorial y de oferta académica, sin embargo observamos que los importes de las transferencias en números constantes no aumentan en la misma proporción. Eso se explica mayormente por la pérdida en los salarios (del 23% entre 2015 y 2023 y del 42% entre 2015 y 2024).

Respecto de la Universidad Nacional de Rosario en primer lugar no se encuentran publicadas por parte de la Universidad Nacional de Rosario las Resoluciones del Consejo Superior en la cual se aprueban los Presupuestos Anuales.

Por otra parte, el Presupuesto de la Universidad Nacional de Rosario no incluye Propio Producido y solo incluye los recursos provenientes de la Fuente 1.1 Tesoro Nacional. Luego, a la hora de asignar recursos identifica Gastos en Personal sin identificar la unidad académica en la cual desempeñan sus funciones y en programas, instituciones y otros gastos los recursos asignados a Gastos de Funcionamiento. Estos ítems cambian año a año lo que dificulta la comparabilidad e identificación de los objetivos que se propone la institución en cada periodo.

Al no clasificarse la asignación presupuestaria por objeto del gasto genera dificultades a la hora de analizar la ejecución presupuestaria expuesta en el Presupuesto Abierto, así como también en los Anuarios Estadísticos publicados por la Subsecretaría de Políticas Universitarias, que son los datos públicos disponibles para realizar esta tarea.

Partiendo de estas limitaciones, el análisis del presupuesto de la UNR nos permitió identificar que en lo presupuestado y ejecutado la proporción del gasto del personal supera el 85% establecido como límite en el Artículo 152 de la Ley complementaria de Presupuesto 11.672.

Finalmente, más allá de que el tema no formaba parte de las preguntas iniciales de investigación a lo largo del desarrollo de este trabajo nos encontramos con dificultad a la hora de acceder a los documentos públicos correspondientes a las Universidades Nacionales, demora en la carga de información histórica por parte del Estado Nacional y algunas incongruencias en los datos publicados por los Anuarios Estadísticos. Es en este sentido que resaltamos la importancia de fortalecer la

aplicación de la Ley de Transparencia con el objetivo de hacer visible la gestión de los recursos públicos, las acciones que se realizan y los resultados logrados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bidart Campos, G. J. (1996). Manual de la Constitución reformada (T. 1). Ediar.
- Bolívar, M. A. (2012). Manual de formulación del presupuesto. Finanzas públicas y control. Editorial Osmar Buyatti.
- Buchbinder, P. (2012). Historia de las universidades argentinas. Sudamericana.
- Campolieti, F. (2021). Las oscilaciones de la autonomía universitaria. Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés, (11), 61-82.
- Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017). El gasto de las universidades públicas nacionales. Informe del Centro de Estudios para el cambio estructural.
- Consejo Superior. (2022). Resolución N° 1016/2022. Universidad Nacional de Rosario.
- Constitución de la Nación Argentina, 1994
- Decreto 499/1995. (1995, 18 de agosto). Reglamentación de la Ley de Educación Superior. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 576/1996. (1996, 27 de mayo). Reglamentación de la Ley de Educación Superior N° 24.521. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 1344/2007. (2007, 4 de octubre). Reglamentación de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto N° 1731/2004. (2004, 25 de noviembre). Reglamentación de la Ley N° 25.917, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ferreira, C., & Gismano, Y. (2018). El control en el sector público, los indicadores de gestión y la importancia del acceso a la información. Centro de Estudios de Administración, 2(1), 46-85.
- Guaglianone, A. (2013). Políticas de evaluación y acreditación en las universidades argentinas.
- Grumberg, D. S., & Leiva, E. (2019). El presupuesto como herramienta de gestión y control estatal.
- Las Heras, J. M. (2007). Estado eficiente. Administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico. Editorial Osmar Buyatti.

- Ley 11.672. (1934, 3 de octubre). Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 23.548. (1988, 28 de septiembre). Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 24.156. (1992, 30 de septiembre). Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 24.354. (1994, 23 de noviembre). Ley de Inversión Pública. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 24.521. (1995, 20 de julio). Ley de Educación Superior. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 24.629. (1996, 16 de agosto). Ley de Reforma del Estado. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 25.152. (1999, 3 de septiembre). Administración de los Recursos Públicos y de Solvencia Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 25.917. (2004, 26 de diciembre). Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley Nº 27.275: Derecho de Acceso a la Información Pública. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.341. (2014, 19 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2014. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.428. (2017, 28 de diciembre). Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.429. (2018, 14 de noviembre). Ley del Consenso Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.431. (2015, 26 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2015. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.462. (2016, 22 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2016. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.468. (2017, 29 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2017. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.469. (2018, 28 de diciembre). Ley de Consenso Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina.

- Ley 27.478. (2018, 27 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2018. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.508. (2019, 27 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2019. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.541. (2019, 23 de diciembre). Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.542. (2019, 23 de diciembre). Ley de Consenso Fiscal. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.530. (2020, 23 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2020. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.561. (2021, 29 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2021. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.577. (2022, 23 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2022. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 27.599. (2023, 29 de diciembre). Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2023. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Magiorano, Y. E. (2016). Análisis sobre el presupuesto público de la provincia de La Pampa y su vinculación con el modelo de salud pública.
- Mallo, P. E., Artola, M. A., Zanfrillo, A. I., Morettini, M., & Hammond, F. (2011). Análisis de la distribución del presupuesto universitario argentino. In XXXIX Coloquio Argentino de Estadística.
- Maya, M. L. (2014). Modelos de gestión y presupuesto público: el caso argentino entre 1993 y 2012.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2016). Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional. Secta extensión actualizada en 2016.
- Secretaría de Hacienda de la Nación. (2010). El sistema presupuestario de la administración nacional de la República Argentina.
- Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ). (s.f.). Universidades nacionales - Estatutos universitarios - Administración financiera y control del sector público - Educación superior - Interpretación ley.
- Strah, M. (2018). Creación de universidades nacionales (2007-2015): reconfiguración del sistema de educación superior argentino. Question.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2014). Anuario estadístico.

- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2015). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2016). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2017). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2018). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2019). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2020). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2021). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2022). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2023). Anuario estadístico.
- Subsecretaría de Políticas Universitarias. (2024). Anuario estadístico.
- Universidad Nacional de Rosario. (2022). Estatuto de la Universidad Nacional de Rosario.