

El Financiamento de la Educación Superior Argentina: su recorrido y los desafíos en tiempos de derechas radicales

Martín Mangas¹

¹Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Los Polvorines/Pcia de Bs. As – Argentina

Resumen

En Argentina, el sistema universitario público se financia principalmente con recursos que provienen del presupuesto sancionado anualmente por el Congreso de la Nación. El gasto en educación superior abarca a las universidades nacionales e incluye, además, a las erogaciones que realizan los gobiernos subnacionales, principalmente concentrado en las universidades provinciales y los institutos de educación superior no universitaria. Son instituciones donde se crea conocimiento, permiten la movilidad social ascendente, operan como escuela de ciudadanía, aportan a la cultura, contribuyen a la salud (por sus hospitales-escuelas) y transforman el territorio. Operan con alto niveles de eficiencia operativa y económica, manteniendo estándares muy altos de calidad. Esas razones son las que llevan a los refractarios de estas instituciones a atacarlas y desde la Presidencia de la Nación poner en marcha el mayor experimento de desfinanciamiento que haya existido en la historia reciente argentina.

Palabras clave: **Educación Superior. Política Fiscal. Distribución del Ingreso.**

The Funding of Argentine Higher Education: its journey and challenges in times of radical right-wing governments

Abstract

In Argentina, the public university system is primarily funded with resources from the annual budget approved by the National Congress. Expenditure on higher education covers national universities and includes expenditures made by subnational governments, primarily concentrated in provincial universities and non-university higher education institutes. These institutions create knowledge, enable upward social mobility, serve as schools of citizenship, contribute to culture, support health (through their teaching hospitals), and transform the territory. They operate with high levels of operational and economic efficiency, maintaining very high standards of quality. These reasons are what lead opponents of these institutions to attack them, and from the Presidency of the Nation to launch the largest experiment of underfunding that has existed in recent Argentine history.

Keywords: **Higher Education. Fiscal Policy. Income Distribution.**

O Financiamento da Educação Superior Argentina: sua trajetória e os desafios em tempos de direitas radicais

Resumo

Na Argentina, o sistema universitário público é financiado principalmente com recursos provenientes do orçamento anual sancionado pelo Congresso da Nação. O gasto com

educação superior abrange as universidades nacionais e inclui, além disso, as despesas realizadas pelos governos subnacionais, principalmente concentradas nas universidades provinciais e nos institutos de educação superior não universitária. São instituições onde se cria conhecimento, permitem a mobilidade social ascendente, operam como escola de cidadania, contribuem para a cultura, ajudam na saúde (por meio de seus hospitais-escolas) e transformam o território. Operam com altos níveis de eficiência operacional e econômica, mantendo padrões muito altos de qualidade. Esses são os motivos que levam os opositores dessas instituições a atacá-las e, a Presidência da Nação, a lançar o maior experimento de desfinanciamento que já existiu na história recente da argentina.

Palabras-clave: **Educación Superior. Política Fiscal. Distribución de Renda.**

Introducción

El sistema universitario público creció tanto en cantidad de instituciones como en recursos. En cuanto a su impacto en la población, los datos de las últimas décadas confirman un crecimiento notable y sostenido de la participación de alumnos de menos recursos. Hoy, las políticas emprendidas por el gobierno nacional del presidente Javier Milei implican un profundo retroceso. Con un gobierno que promueve el desfinanciamiento del sistema universitario público y pretende reducir las funciones del Estado (salvo el pago de los intereses de la deuda externa), el acceso a los estudios universitarios volverá a ser, como hasta no hace tanto tiempo, un privilegio para pocos y la población de menores ingresos estará cada vez más lejos de concretar sus sueños de movilidad social.

La expansión del sistema universitario público argentino

La reforma impulsada por el movimiento estudiantil en Córdoba en 1918 produjo una serie muy importante de transformaciones en la vida política del país. Hasta ese entonces, el sistema universitario público argentino contaba tan sólo con cinco instituciones: Córdoba, Buenos Aires, La Plata y dos universidades provinciales (Litoral y Tucumán, después nacionalizadas).

Existieron posteriormente varias olas de expansión del sistema universitario. La primera tuvo su hito en 1948, cuando se creó la Universidad Obrera Nacional¹ (que a partir de 1959 cambió su nombre por el de Universidad Tecnológica Nacional), cuyo objetivo era formar “ingenieros de fábrica”, capacitados para intervenir en los procesos de producción, con un perfil más práctico que el de los ingenieros tradicionales. Esta decisión del primer gobierno peronista formaba parte de la estrategia económica del proceso conocido como de “industrialización sustitutiva de importaciones”.

¹ Antes, en 1939, se había creado la Universidad Nacional de Cuyo y luego, en 1956, se crearon las universidades nacionales del Sur (Bahía Blanca) y del Nordeste (Corrientes y Chaco).

Entre fines de la década de 1960 y, sobre todo, la primera mitad de la siguiente fue la segunda oleada (siguiendo los lineamientos del llamado Plan Taquini²), donde se crearon en ese período diecisiete instituciones universitarias nacionales³.

La siguiente expansión se dio entre fines de la década de 1980 y mediados de la de 1990, en la que se crearon las universidades nacionales de Formosa, Quilmes, La Matanza, San Martín, General Sarmiento, Patagonia Austral, Tres de Febrero, Lanús, Villa María, Instituto Universitario Nacional de Artes (creado en 1996 y transformado en Universidad Nacional de las Artes en 2014), y se nacionalizó la de La Rioja (creada en 1972 y nacionalizada en 1993).

Finalmente, en el siglo veintiuno se agregaron veintidós universidades nacionales más: Chilecito, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Chaco Austral, Río Negro, Arturo Jauretche (Florencio Varela), Avellaneda, Oeste (Merlo), Moreno, José C. Paz, Villa Mercedes, Tierra del Fuego, Comechingones (San Luis), Hurlingham, Defensa Nacional (unifica los institutos universitarios de las tres Fuerzas Armadas), Rafaela, Raúl Scalabrini Ortiz (Conurbano Norte), Almirante Brown, Alto Uruguay (Misiones), San Antonio de Areco y la Pedagógica Nacional (antes provincial), y luego de un interregno durante el gobierno del presidente Mauricio Macri sin creación de universidades, se retomó el impulso en el último gobierno peronista, en 2023, sumando dos instituciones más: la del Delta (Tigre) y de Pilar, ambas en el Conurbano bonaerense.

Fue en estas dos últimas etapas expansivas cuando aparecieron con todo vigor las universidades del Conurbano bonaerense. La región se caracteriza por presentar una gran concentración económica y poblacional, además de los más elevados índices de pobreza de la región metropolitana. Entre 1991, cuando las universidades de esta área concentraban el 3% del total de estudiantes del sistema público, y 2023, cuando la cifra alcanzó el 19%, se sextuplicó el peso de los estudiantes del Conurbano que pudieron acceder al sistema (por primera vez el total de alumnos de las universidades del Conurbano es mayor al de toda la Universidad de Buenos Aires).

En la actualidad, todos los rincones de la mayor región metropolitana del país están próximos a alguna institución universitaria pública y todas las provincias argentinas cuentan con, al menos, una universidad nacional en su territorio.

² El Dr. Alberto C. Taquini cuando se desempeñaba como Decano de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires, entre fines de 1960 y comienzos de 1970, advierte sobre la crisis de funcionamiento de las universidades por su superpoblación de estudiantes, lo que interfiere con la posibilidad de tener un rol protagónico de las investigaciones científicas en las universidades de masa. Es así como plantea en su estudio y análisis sobre ese tema, y una solución posible en materia de educación superior ante la imperiosa necesidad de lograr una ampliación adecuada a las necesidades y posibilidades del país. Presenta un plan, conocido inmediatamente después como «Plan Taquini», en donde se propone descentralizar la Universidad de Buenos Aires, lo cual permitiría la mejora en la enseñanza superior en Argentina. En 1968, la «Academia Del Plata» organiza en Chilecito, provincia de La Rioja, un «Coloquio sobre Modernización de las Instituciones Políticas de Argentina», en aquel lugar el Dr. Taquini, expone su trabajo presentando en el Coloquio, el «Programa de Adecuamiento de la Enseñanza Universitaria Argentina a las necesidades del Desarrollo». A partir del año 1968, también publica su libro: «Nuevas Universidades Para un Nuevo País 1968-2010», donde está todo el desarrollo de su plan y la problemática de la educación superior en Argentina.

³ Rosario, Comahue (Río Negro y Neuquén), Río Cuarto, Catamarca, Lomas de Zamora, Salta, Luján, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Misiones, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Centro de la provincia de Buenos Aires, Mar del Plata y la de la Patagonia San Juan Bosco (con sedes en Chubut).

Durante el gobierno neoliberal de Mauricio Macri (2015-2019) se cuestionó este despliegue. En la campaña electoral previo a ser electo, el expresidente dijo “¿Qué es esto de universidades por todos lados? Obviamente, muchos más cargos para nombrar”.

Si se analiza el número de universidades presentes en Argentina (privadas y públicas, nacionales y provinciales) en relación a la población, desde una perspectiva comparada a nivel internacional, es posible vencer el anatema del “exceso de universidades” “por todos lados” (esto es, donde “no tendría que haber”, porque “nunca hubo” y “no hacen falta”), para justipreciar que, en realidad, incluso siendo muy conservadores, son tantas las universidades que hay, como las que siguen faltando (“los dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan” dice el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria de 1918), tal como puede notarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 – Cantidad de habitantes por universidad (pública o privada) por país en 2021

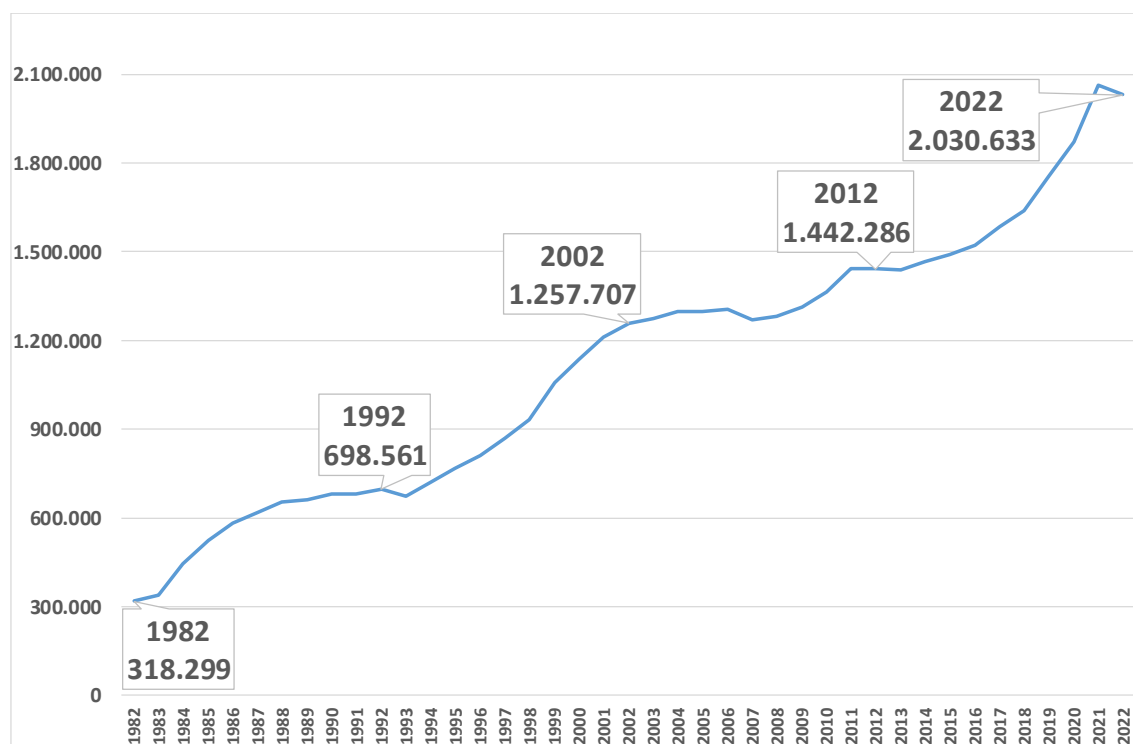
Cantidad de habitantes por universidad en 2021	Países
Entre 50.000 y 100.000	Canadá, Polonia y Túnez
Entre 100.000 y 150.000	USA, Indonesia, México, Francia, Japón, Irán, Corea del Sur, Rusia y Ucrania
Entre 150.000 y 200.000	Brasil, España, Colombia y Alemania
Entre 200.000 y 250.000	Gran Bretaña e Italia
Entre 250.000 y 300.000	India
Entre 300.000 y 350.000	Argentina

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Statista y Banco Mundial.

Se puede apreciar que en Argentina por cada 350.000 habitantes hay una universidad. Esa proporción es el doble que las que presentan Brasil y Colombia y el triple que la de México. Comparado con países de otras regiones, de una escala poblacional similar al nuestro, también es notorio que nos faltan (en vez de que nos sobran) universidades: tenemos el doble de habitantes por universidad que España, dos veces y media la cantidad de Corea del Sur y Ucrania y tres veces y media la de Canadá y Polonia. Y respecto a distintas naciones con una rica tradición universitaria también tenemos un notable atraso, con una vez y media la cantidad de habitantes por universidad que presentan Gran Bretaña e Italia, el doble que Alemania, dos veces y media lo que Rusia, el triple que Japón y Francia y tres veces y media que en Estados Unidos.

De esta manera, lo que permitió la expansión del sistema, en los últimos cuarenta años es el notable crecimiento en la cantidad de estudiantes en instituciones universitarias de gestión estatal pasando de 318.229 en 1982 a 2.030.633 en 2022, según se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1 – Estudiantes de grado y pregrado en Instituciones Universitarias de Gestión Estatal 1982-2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Capital Humano (SPU).

Así, en los doce años transcurridos del Censo 2010 al Censo 2022, la proporción de la población de Argentina que asiste a la universidad creció un 67%, pasando de 1 de cada 32 habitantes del país (3,1%) en 2010 a 1 de cada 19 (5,3%) en 2022. Si se considera a la población de entre 18 y 24 años, se pasó de 1 de cada 7 (15%) en 2010 a 1 de cada 4 (23%) en 2022.

Para facilitar la comparación internacional, se puede considerar, a partir de datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior (RedIndices), la tasa neta de matriculación (estudiantes de entre 18 y 24 años sobre la población total de esa edad) del nivel superior (universitario y terciario no universitario). Dicha tasa en Argentina, en 2021, era un 25% más alta que la de España y Chile, más del doble que las de Colombia y México y casi el triple que la de Brasil.

Pero donde mejor se aprecia la creciente inclusividad de nuestro sistema universitario, es en la población de mayor edad, ya que, quienes tienen más de treinta años han prácticamente duplicado su acceso a estudios universitarios de grado y pregrado en el período intercensal, pasando del 1,2% de la población de dicha edad en 2010 al 2,3% en 2022. Como prueba de que la universidad no es solamente un derecho de los jóvenes, en 2022, en las universidades argentinas cursaban más de 23.000 personas mayores de 60 años, incluyendo a casi 5.000 que ya habían cumplido los 80 años.

Cabe recordar que nuestro sistema de educación superior (incluyendo a la educación terciaria no universitaria, de nivel provincial) es eminentemente público, dado que dicho sector concentraba, en 2021, un 78% de la matrícula total, en forma similar a España (75%), un poco

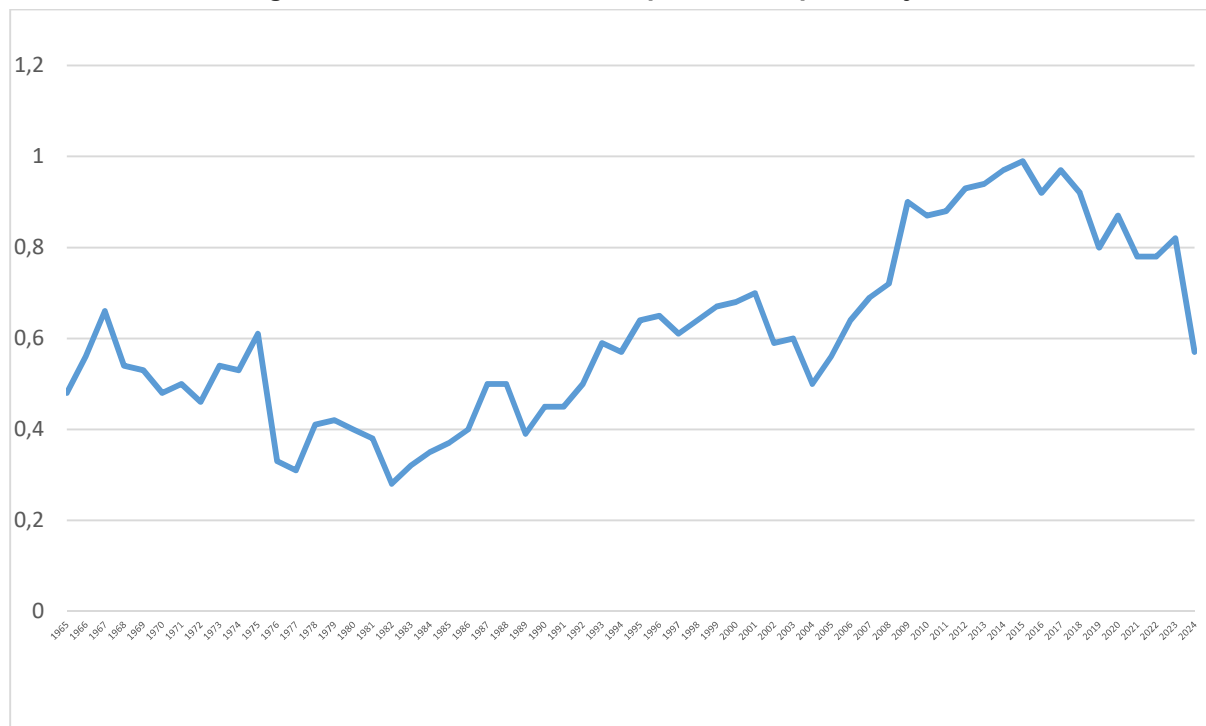
más que México (65%), bastante por encima de Colombia (54%), triplicando el valor de Brasil (25%) y más que cuadruplicando el de Chile (17%).

Al ver dicha expansión de la matrícula universitaria, es claro que, salvo que haya aumentado en forma similar el número de quienes componen la élite en nuestro país (situación, que, a todas luces, no se condice con la evolución de la realidad nacional), ello conlleva una democratización del acceso a los estudios universitarios, incorporando sectores claramente excluidos, hasta entonces, de la posibilidad de poder proyectarse en la universidad.

El financiamiento

La gratuidad de la enseñanza superior no estaba presente en el Manifiesto Liminar, más allá de que diferentes autores dedicados al estudio de la historia de la universidad en América Latina (Ribeiro, 1971) la incluyen en sus postulados, seguramente por entenderlo como un concepto presente en el espíritu y en el discurso reformista (Tünnermann Bernheim, 1999). La misma llegó a nuestro país por una decisión política del entonces presidente Juan Domingo Perón a través del decreto N° 29.337 del 22 de noviembre de 1949, que suprimió el cobro de los aranceles universitarios. En sus fundamentos, la norma planteaba algunos principios que guiaron aquella decisión: "...debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus manifestaciones..." y "...atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de la Nación misma".

La única serie de estadísticas públicas de largo alcance sobre el gasto en educación superior arranca en 1965 y llega a 2006. Está producida por el entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación y sólo contempla el gasto de la Administración Pública Nacional. Desde 1980 hasta 2024 el Ministerio de Hacienda de la Nación produjo una serie de Gasto Público Consolidado, por finalidad y función, que abarca el gasto en educación superior, en el que se incluye, además, el gasto que realizan los gobiernos subnacionales (principalmente concentrado en las universidades provinciales y los institutos de educación superior no universitaria). Por esa razón, para obtener la información del gasto en educación universitaria desde 1965 hasta 2024, se computa la información de la primera serie hasta 1979 y de la segunda desde 1980 a 2024 sólo en la parte referida al ámbito nacional. El derrotero del peso del gasto de las universidades nacionales en porcentaje del PBI se ve en el Gráfico 2.

Gráfico 2 – Peso del gasto nacional en educación superior como porcentaje del PBI. Año 1965-2024

Fuente: Elaboración propia sobre el Presupuesto de la Administración Nacional, Gasto por Finalidad y Función desde 1965 a 1979 del ex Ministerio de Economía y Producción de la Nación y Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad y función desde 1980 a 2024 del Ministerio de Hacienda de la Nación.

La tendencia, durante todo el período, muestra profundas oscilaciones. A pesar de eso, es posible identificar cuatro momentos históricos en los que se produjo el mayor impulso al financiamiento universitario:

1. los años iniciales de la serie, que coinciden con una de las etapas de expansión del sistema mencionada antes; entre 1965-1967, el gasto crece desde el 0,48% al 0,66% del PBI;
2. el retorno democrático, entre 1984 y 1988, cuando el gasto en educación superior pasó del 0,35% al 0,50% del producto, retomando valores cercanos a los exhibidos a mediados de la década de 1960;
3. la década de 1990, debido a la nueva ola de expansión del sistema, con la creación de nuevas universidades comentada en párrafos precedentes, cuando se pasó del 0,45% del PBI en 1991 al 0,67% en 1999. Sólo después de 32 años se pudo alcanzar un valor superior al de 1967;
4. los tres gobiernos peronistas (de la dupla Néstor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner), que, sin duda alguna, constituyen el período histórico en el que se produjo el salto más significativo, al pasar del 0,60% del producto en 2003 al pico del 1% del PBI en 2015.

Encontramos, asimismo, cinco etapas en las que se produjeron retracciones significativas:

1. la última dictadura cívico-militar (1976-1983), que representa, también en términos de financiamiento, el mayor retroceso de la universidad argentina, con un promedio de gasto para esos años equivalente al 0,36% del PBI (alcanzando en 1982 el punto más

bajo de toda la serie histórica con apenas el 0,28% del PBI), disminuyendo en un tercio respecto al quinquenio previo;

2. la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990, con una contracción del orden del 20% respecto de los años anteriores;

3. los años posteriores al derrumbe de la convertibilidad (2002-2003), cuando la relación entre el gasto nacional en educación universitaria y el PBI mermó cerca de un 15% respecto a lo exhibido durante los años previos.

4. durante el gobierno neoliberal de Macri, cuando entre 2016 y 2019 donde se produjo una caída del orden del 20%, llevando al indicador a 0,80% del PBI.

5. el experimento de la derecha radical que encarna el presidente Javier Milei, donde es un solo año, en 2024, el ajuste del gasto ha llevado el valor en torno al 0,57% del PBI (guarismo similar al del año 2005, es decir un retroceso de casi veinte años, cuando existían veintidós instituciones universitarias menos).

La principal fuente de financiamiento de las casas de altos estudios de nuestro país corresponde a las transferencias del Tesoro Nacional. Pero existen otros mecanismos, que son: los recursos propios que provienen de la venta de bienes y servicios que realizan las universidades; los recursos otorgados por el sector público a través de diferentes programas públicos y en distintos ministerios para ser afectados a un fin específico (obras de infraestructura, mejoramiento de las funciones de investigación, docencia y extensión y diversos programas); lo que se conoce como “economía o ahorro” de ejercicios anteriores, que es una facultad concedida a las universidades en relación con aquellos créditos presupuestarios no comprometidos al cierre del año, que pueden ser utilizados en los años siguientes sin ser devueltos al Tesoro; y otras fuentes, como las transferencias externas (donaciones, legados y similares) o el crédito, que representan un aporte exiguo.

Según el Anuario de Estadísticas Universitarias (Secretaría de Educación de la Nación del Ministerio de Capital Humano), en el año 2023 (último dato disponible agregado para el conjunto del sistema), del total de recursos de las universidades nacionales, la fuente del Tesoro Nacional representó el 78,1%; los recursos propios, el 15,6%; y todas las otras fuentes de financiamiento (remanentes de ejercicios anteriores y las demás), el 6,9%.

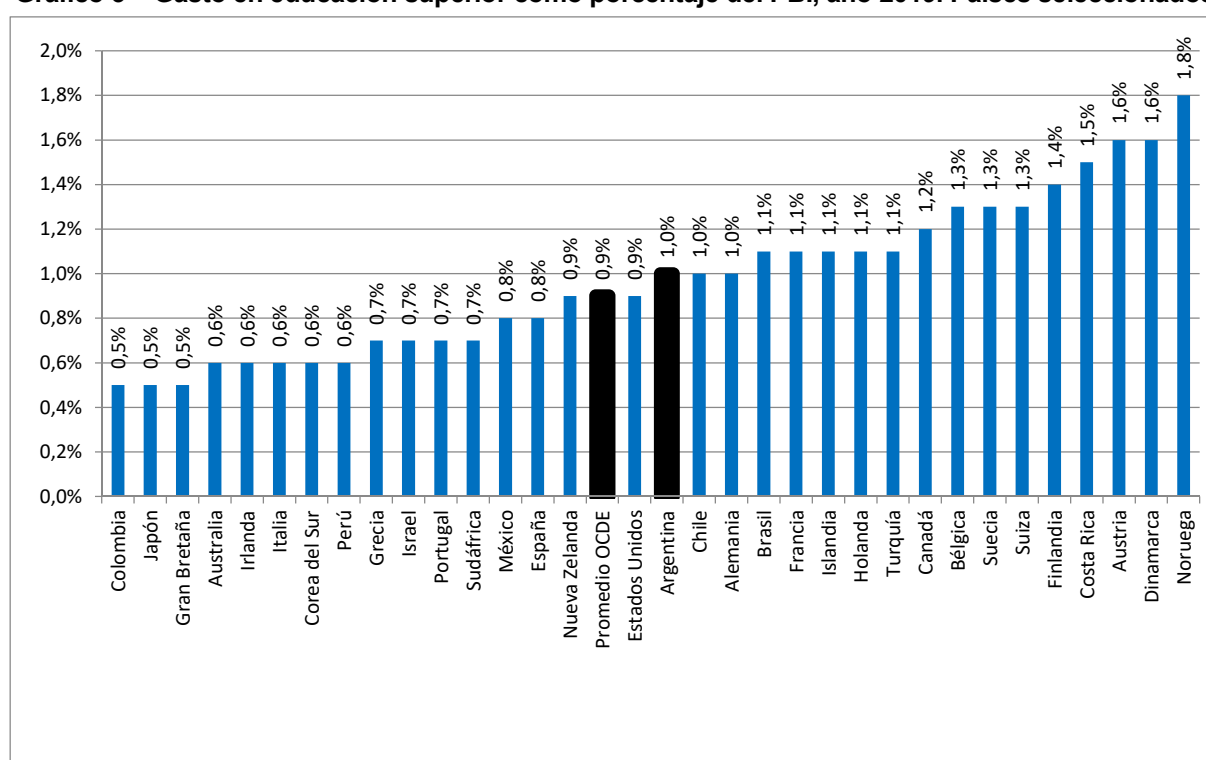
En relación con los gastos, la función de producción de los servicios de educación universitaria presenta una alta intensidad en el uso del factor trabajo. Los salarios son un componente rígido que abarca a 220.660 docentes, 56.668 no docentes y 4.538 autoridades (rectores, vicerrectores, decanos, secretarios y personal superior). Según la información del Anuario mencionado antes, en el año 2023, las remuneraciones del conjunto del sistema universitario nacional representaron el 82% del gasto total del sistema. A su vez, el 98% de los salarios se financió con la fuente del Tesoro Nacional.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en promedio, para los 34 países que integran esa organización el gasto en salarios del sistema universitario fue del 67%, y el guarismo que presenta Argentina (82%) resulta similar a los correspondientes a Bélgica, Dinamarca o Francia.

La comparación internacional

Los sistemas universitarios en todo el mundo son muy diferentes entre sí, tanto en términos de accesibilidad y universalidad como en materia de financiamiento. Esto no impide comparar el nivel de inversión pública que realiza el Estado para el sostenimiento del sistema –sin considerar el gasto de los hogares y/o de las familias e individuos– para, de esa forma, poder determinar la posición relativa de la Argentina frente a otras naciones en esta materia. A los efectos de ser homogéneos tanto en el año como en la metodología determinada por el informe de la OCDE, se considera el gasto consolidado nacional y subnacional en educación superior de la Argentina, correspondiente al ejercicio 2019.

Gráfico 3 – Gasto en educación superior como porcentaje del PBI, año 2019. Países seleccionados



Fuente: Elaboración propia sobre OCDE y Gasto Público Consolidado por finalidad y función, Ministerio de Hacienda de la República Argentina.

Como queda en evidencia, nuestro país estaba en una posición muy relevante, ya que en 2019 su gasto público en educación superior con relación al propio PBI era un 11% mayor que el promedio de la OCDE. Incluso se encontraba por encima de países con mayor nivel de desarrollo económico y social como Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia y España, por citar algunos ejemplos, en lo que se refiere al nivel de inversión pública estatal para la educación superior.

Esta muestra de aumento simultáneo de la inclusividad, universalidad y eficiencia del sistema habilita a plantear que, en realidad, las universidades nacionales operan en Argentina con exceso de eficiencia (de 2019 a 2021, según la misma fuente, el gasto público total de nuestro país en educación superior se redujo otro 2% a la vez que la cantidad de estudiantes se incrementaba un 14% y esa tendencia ha continuado entre 2021-2024) o, dicho de otra

manera, con un creciente grado de desfinanciamiento, en relación con la escala de su estudiantado y la calidad de la educación desarrollada.

Si se tiene en cuenta, adicionalmente, que las universidades nacionales, llevan adelante el mantenimiento de su infraestructura (ciudades o campus universitarios, campos experimentales, edificios, hospitales, laboratorios, jardines de infantes, escuelas, entre otros), cuya superficie equivale a 800 kilómetros cuadrados (cuatro veces el tamaño de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), con un presupuesto congelado para 2024 de \$75.200 millones, similar al monto que la Ciudad de Buenos Aires destina solamente al mantenimiento de las veredas y macetas, es posible agregar otro argumento de peso respecto a la notable eficiencia lograda por nuestras universidades en el uso de sus magros recursos.

El impacto distributivo del sistema universitario público argentino

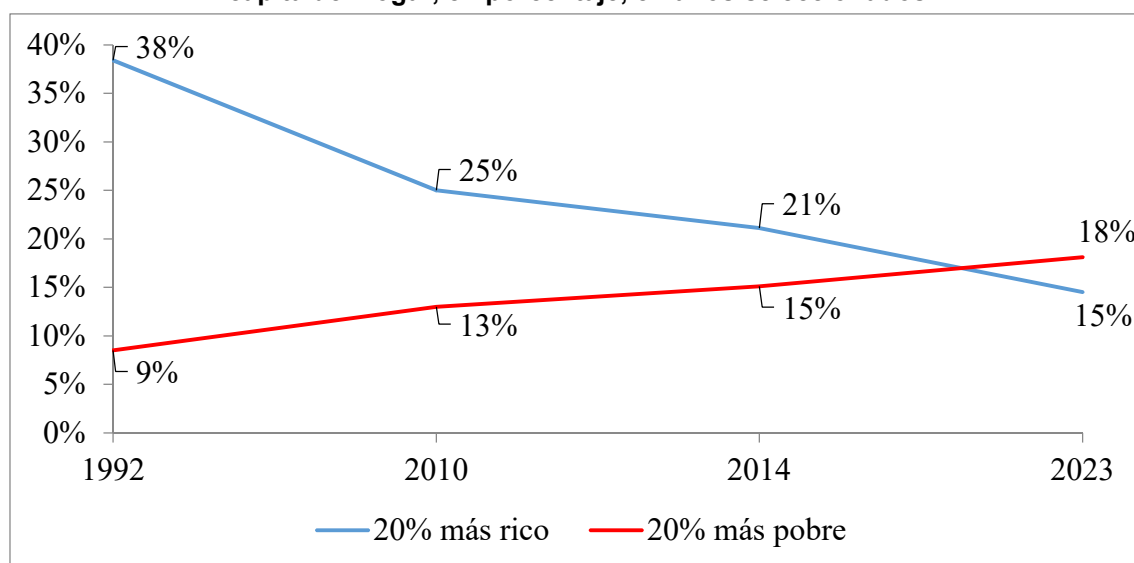
Convertir a la educación superior en “un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado”, como la definió la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES) en 2008 es mucho más que un giro retórico. Más aún, si tenemos en cuenta que la Ley de Educación Superior (LES) que rige en la Argentina (Nº24.521), sancionada en 1995, fue orientada por las reformas neoliberales propiciadas por organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, 1995). La norma poseía una concepción mercantilista del conocimiento, negaba su valor como bien público social, abría la puerta al arancelamiento y ligaba los derechos políticos y la ciudadanía universitaria al rendimiento académico, lo que claramente se trata de premisas a contramano de la definición superadora de la CRES.

Recién a fines de 2015, con la Ley Nº 27.204, se logró aprobar en el Parlamento Nacional una reforma parcial de LES, que incorporó cuatro aspectos claves: la noción de bien público social y derecho humano universal (su artículo 1º define a la educación y al conocimiento como “un bien público y un derecho humano personal y social”); la responsabilidad indelegable del Estado de garantizar la igualdad de oportunidades (el precitado artículo establece que el Estado tiene “la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior”); la prohibición taxativa del arancelamiento sobre los estudios de grado (el artículo 3º establece que “en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos”); el acceso irrestricto, para quienes hayan concluido sus estudios secundarios (el artículo 4º deja bien en claro que podrán: “ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior”).

Después de todo lo expresado, no quedan dudas de que el sistema universitario público argentino creció sostenidamente en las últimas siete décadas. Pero más importante que tomar conocimiento de ese dato general es indagar acerca del impacto distributivo de este incremento en las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de la educación superior en nuestro país. Al respecto, vale recordar que algunos economistas consideran al gasto en educación superior como “pro- rico” (FIEL, 1999), porque distribuye de modo creciente en relación con los ingresos de la población y es el que menor fuerza redistributiva tiene dentro del conjunto del gasto social.

Se trata, entonces, de analizar si, todavía, los estudios universitarios son un derecho de pocos y ricos, acorde a quien usufructúa las erogaciones públicas en tal política. Para verificar tal hecho es útil distribuir a la población según los ingresos promedio por integrante del hogar, en cinco grupos con el mismo número de casos (quintiles) y considerar en qué medida se “apropian” de los recursos que la sociedad destina al sistema universitario público (el gasto universitario) quienes integran el segmento más pobre respecto a los más afortunados.

Gráfico 4 – Distribución del gasto público en educación superior por quintiles de ingreso per cápita del hogar, en porcentaje, en años seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a Mangas y Rovelli (2017) y Encuesta Permanente de Hogares.

La distancia entre quintiles extremos se redujo de 4,5 a 1 en 1992, a 1,9 a 1 en 2010, y a 1,4 a 1 en 2014, para llegar, en 2023, a un escenario donde los más pobres se apropian en mayor medida que los más ricos del gasto en educación superior, si bien todavía siguen representando menos de un quinto de su matrícula total.

Lo que implica, que, en términos distributivos, el gasto en educación superior ha dejado de ser uno de los menos progresivos dentro del gasto social (Gaggero; Rossignolo, 2011), y ese notable cambio de tendencia en treinta años se produjo por la combinación del crecimiento del sistema universitario público y el acceso de los sectores de menores recursos a la educación superior, por la influencia que ha tenido el programa de becas. Aspecto que está siendo erosionado por el actual gobierno nacional del presidente Javier Milei.

El experimento de la derecha radical

En diciembre de 2023, asumió el presidente Javier Milei, luego de ganar el balotaje con el 55% de los votos. Cuatro años antes era prácticamente un desconocido para la mayoría de la población. Su meteórico ascenso se produjo a partir de sus intervenciones televisivas y en redes sociales despotricando contra la “clase política” (llamada “casta”), proponiendo medidas de ajuste fiscal, prometiendo reducir la inflación (que ese año alcanzó un 211% anual), y liberando al sector privado del peso del Estado.

En el año 2024, el gobierno encaró un tremendo ajuste fiscal. El gasto devengado de la Administración Pública Nacional pasó de 19,9% del PBI en 2023 a 15,7% del producto en 2024 (recortándose 4,2% del PBI). La reducción fue muy potente en jubilaciones, pensiones,

transferencias a provincias, universidades nacionales, gasto de capital y gasto en personal, entre otras.

En lo que respecta a las universidades nacionales las transferencias para gastos de capital (obras y equipamiento), se redujeron 90% en términos nominales (97% real). Por su parte, las transferencias para gastos corrientes (bienes de consumo, servicios no personales y salarios), se achicaron en un 22% entre 2023 y 2024.

Ello ha implicado un retroceso tal que nos lleva de vuelta a 2005. El problema es, justamente que, en dieciocho años, la cantidad de estudiantes de grado y pregrado de las universidades nacionales se habría incrementado en aproximadamente un 50%.

Ese ajuste generó una gran movilización de la comunidad universitaria, el 23 de abril de 2024, con más de dos millones de personas en las calles se doblegó la intransigencia del gobierno y días después no tuvo más remedio que anunciar una actualización de los fondos para financiar los gastos de funcionamiento de las universidades (sin embargo, no aumentaron en términos reales los salarios).

Posteriormente, el 12 de septiembre de 2023 el Congreso de la Nación aprobó por amplia mayoría la Ley de Financiamiento Universitario que buscaba recomponer el presupuesto de las universidades nacionales mediante una cláusula de actualización por inflación retroactiva al 1° de diciembre de 2023, tanto para los salarios docentes y no docentes, como para los gastos de funcionamiento. Además, la norma establecía la ampliación anual y progresiva del monto y el número de beneficiarios de las becas estudiantiles.

El 2 de octubre de 2024, una nueva y multitudinaria marcha federal clamó en todo el país por la promulgación de la ley por parte del Poder Ejecutivo y la urgencia de sostener a la universidad pública, gratuita y de acceso libre.

A día siguiente, el Presidente, en uso de sus facultades constitucionales, decidió vetar la ley. Un ejercicio interesante es detenerse en la rica guarnición de doctrinas económicas delirantes, completamente alejadas de la realidad, que acompaña a los polémicos razonamientos jurídicos diseminados en los considerandos del veto.

En primer lugar, aquel que resume el argumento general, y dice: “Que la economía tiene reglas claras y la primera de ellas es que no se puede gastar más de lo que ingresa”. Esa frase contiene tres afirmaciones: 1) que la economía tiene reglas claras; 2) que no se puede gastar más de lo que ingresa y 3) que el punto 2) ocupa el primer lugar entre las reglas mencionadas en 1).

Empecemos por el final: lo absurdo de plantear un ordenamiento (a todas luces caprichoso), en esas supuestas reglas claras de la economía. Incluso de existir dichas reglas, y de tener las mismas una claridad tal que les otorgue reconocimiento por parte de todas las escuelas y tradiciones del pensamiento económico, pretender que su orden no sea motivo de debate entre estas diferentes visiones suena a demasiado.

El presidente Milei declama que “los impuestos son un robo”, a lo cual podemos concluir que: si eso fuera así, esa sería la primera regla de la economía (o al menos la primera en el plano fiscal), que invalidaría la existencia misma del Estado y el despliegue de todas sus funciones, expresadas financieramente en el gasto público. Sin ingresos y sin gastos, la discusión sobre el déficit (y la necesidad de que “la economía” tenga una regla que lo prohíba), carece de sentido.

En cuanto a la aseveración acerca de la existencia de reglas en la economía, supone negar su estatus de ciencia social y suponerla una suerte de ciencia exacta o natural. Las propias dificultades del gobierno para formalizar, comunicar e implementar, en forma mínimamente exitosa, un plan económico que contemple, con coherencia, aspectos básicos (política fiscal, monetaria, cambiaria, comercial y de ingresos), da cuenta de una complejidad mucho mayor de la realidad económica que la que sus propias capacidades intelectuales, doctrinarias e ideológicas le permiten admitir.

Pero el corazón de nuestro razonamiento es su total enajenamiento y desconocimiento respecto al funcionamiento de la economía mundial. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), durante los diez años incluidos en el período 2010-2019 (de relativa calma mundial, tras la crisis financiera global de 2008-2009 y previos a la pandemia COVID-19), para un total de 192 países miembros del FMI, hubo déficit fiscal, en promedio, el 77,5% del tiempo (es decir que el equilibrio o superávit fiscal se dio una vez cada cuatro o cinco años). (Ciani, 2023).

En la misma línea, casi la mitad de esos países (un total de 89) tuvieron déficit todos y cada uno de esos diez años (incluyendo a 15 naciones del G20, entre las que aparecen Estados Unidos y Australia, además de países de la región como Ecuador, El Salvador o Uruguay), y casi dos tercios del total (125 países) tuvieron déficit durante ocho años o más de esa década (sumando a casos como Chile).

En cambio, solamente un 3% de los países del mundo (6 casos) tuvieron superávit durante todo el decenio: Nauru, Macao, Singapur, Kuwait, Noruega y Corea del Sur. Es decir, un microestado insular, dos ciudades-estado, dos países muy ricos en hidrocarburos y Corea del Sur.

A lo largo del período 2019-2023 el déficit primario de Argentina (sin contar los gravosos intereses de la deuda pública), no fue distinto al promedio mundial (salvo en 2020, cuando, en plena pandemia, resultó un punto más alto), pese a lo cual nuestra inflación estuvo entre las más elevadas del planeta. Esto desmitifica la pretendida relación absoluta (aplicable en todo tiempo y lugar) entre inflación y déficit. Otra de esas “reglas claras” que tiene “la economía” vaya uno a saber provenientes de que mesiánico delirio.

Un segundo considerando seleccionado refiere a que la ley sancionada “no contempla el impacto fiscal de la medida ni tampoco determina la fuente de su financiamiento”. Ahora bien, de acuerdo con la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, el costo fiscal de las medidas incluidas en la ley alcanzaba el 0,14% del PBI. Este guarismo es similar a lo que se deja de recaudar en el impuesto a las Ganancias por las deducciones personales por gastos educativos en instituciones privadas, incorporadas a fines de 2022, y que constituyen una medida claramente regresiva porque favorece a los deciles más ricos de la distribución del ingreso (quienes tributan impuesto a la renta), además de operar como un subsidio a la demanda (cuando la tradición argentina es mayoritariamente financiar a la oferta en todos los niveles educativos).

También el costo de la Ley de Financiamiento Universitario es comparable en cuantía con una exención del mismo impuesto a las Ganancias: la que favorece a funcionarios y magistrados del Poder Judicial, que constituye un privilegio para el sector, rompiendo el principio tributario de equidad horizontal (mismo tratamiento impositivo para quienes poseen igual capacidad contributiva).

Adicionalmente, si el argumento para negar el aumento a docentes y no docentes de universidades nacionales es que “no hay plata”, tiene sentido preguntarse para quién sí la hubo. Tomando los últimos datos abiertos disponibles de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero correspondientes a 2021, se puede estimar que las 992 personas más ricas del país tenían un patrimonio, en promedio de unos 22.000 millones de pesos cada una (esto es, más de 100 millones de dólares, por persona), y se van a ahorrar, por año, por la rebaja en el impuesto a los Bienes Personales (riqueza) no menos de 352 millones de pesos por persona, en términos de un menor pago de este tributo. Ese monto equivale a un departamento de 70 metros cuadrados en la zona más cara de Buenos Aires.

La particularidad de la legislación argentina hace que una ley tenga que ser aprobada con una mayoría de ambas cámaras del Congreso Nacional, pero si el Presidente veta la norma, el Parlamento para insistir en la sanción original debe hacerlo con dos tercios de los miembros de ambas Cámaras. La fuerza política del Presidente consiguió en la Cámara de Diputados un tercio de sus miembros para bloquear la insistencia de la sanción de la ley. Y entonces la ley se cayó.

Desde que gobierna Javier Milei los salarios de los docentes universitarios perdieron en términos reales un 27%. Dos ejemplos dan cuenta de la traumática situación del personal docente de las universidades nacionales: un ayudante de primera con un cargo simple (diez horas de dedicación semanal) cobra un salario neto mensual de \$225.000 (187 dólares al tipo de cambio oficial) y un profesor adjunto con título de Doctor, dedicación semiexclusiva (veinte horas de dedicación semanal) y diez años de antigüedad cobra un salario neto mensual de \$713.000 (595 dólares al tipo de cambio oficial).

Según el anuario estadístico ya mencionado, en 2023, los cargos simples representaban el 69,5% de los cargos docentes totales en las universidades públicas y el cargo de ayudante de primera equivale al 33% de los cargos de esa dedicación. En el caso de los cargos de dedicación semiexclusiva, simbolizan el 17,4% de los cargos docentes totales en las universidades públicas y el cargo de profesor adjunto equivale al 28% de los cargos de esa dedicación. Por lo tanto, los ejemplos dados antes son representativos de la acuciante situación salarial de la docencia universitaria argentina.

No es la primera vez que en Argentina se cuestiona la gratuidad de los estudios universitarios y el financiamiento estatal. En 1967, durante la dictadura militar de Juan Carlos Onganía, el Decreto-Ley 17.245, en su artículo 92 mantuvo la gratuidad de la enseñanza universitaria, pero con algunas excepciones: 1) los cursos para graduados, 2) los estudiantes que no hubieran aprobado un mínimo anual de materias, 3) la repetición de exámenes y trabajos prácticos.

Otra regresión se produjo con la dictadura cívico-militar de 1976: con el Decreto-Ley 22.207 que, en su artículo 39, habilitó el cobro de aranceles y tasas a los estudiantes de grado: “respetando el principio de igualdad de oportunidades, la enseñanza podrá arancelarse conforme a una reglamentación general, dentro de límites razonables y con posibilidades de excepciones o de aranceles diferenciales. Las universidades podrán disponer la percepción de tasas por la prestación de servicios administrativos”.

Allí no cesó el avance por el arancelamiento: ya en democracia, el ministro de Educación, Juan Jose Llach, en 1999, planteaba: “no podemos soslayar que ahí tenemos un problema de solidaridad: no podemos taparnos los ojos de que la gente pobre cuando va a

comprar comida le está pagando la universidad a un sector que no sé si será todo, pero fácilmente de una cuarta parte de los estudiantes universitarios que han ido a escuelas privadas y tienen grandes facilidades”.

Domingo Cavallo (ex ministro de Economía del presidente Carlos Menem), en el lanzamiento de su plataforma como candidato presidencial en 1999, expresaba: “El acceso de toda la población a los estudios universitarios es un caso notable de redistribución regresiva del ingreso, porque se está subsidiando a quienes podrían afrontar por sí mismos el costo, mientras que los realmente necesitados no pueden concurrir”.

Nuevamente, en marzo de 2001, otro exponente del neoliberalismo criollo, el ministro de Economía, Ricardo López Murphy, en el marco del anuncio del ajuste fiscal que hizo centro en la educación, decía que las universidades “tienen que buscar formas imaginativas para solucionar el problema del financiamiento”. Sin eufemismos, Manuel Solanet, secretario de Reforma del Estado del ministerio de Economía mencionaba que “sólo los ricos acceden a la universidad”, y que “aquellos que pueden pagar, deben pagar”.

Argumentos calcados, e igualmente falsos, usa en estos días el presidente Milei para asfixiar el presupuesto universitario. Cuando se esgrime que una persona pobre de cualquier provincia argentina, al comprar fideos financia, con el Impuesto al Valor Agregado, la universidad que otros podrían pagar se está poniendo el foco en un lugar inadecuado. Habría que decir que los pobres no deberían financiar el gasto público con impuestos regresivos, y que, con un sistema impositivo progresivo, el que gana más contribuye con más impuestos. Esto es más equitativo que los métodos ad-hoc para resolver cualquier problema de financiamiento universitario.

Pero el ataque del gobierno nacional no es solo presupuestario, también avanza sobre otros aspectos: miente sobre la cantidad de alumnos “extranjeros” y los estigmatiza. Declaraciones del 30 de junio de 2023 de Patricia Bullrich (candidata presidencial que no ingreso al balotaje y apoyo a Javier Milei en la segunda vuelta electoral, siendo luego nombrada ministra de Seguridad) expreso que “casi la mitad de los alumnos son extranjeros”.

Al respecto, en 2022, según datos oficiales, de los más de 2,7 millones de estudiantes de nuestras instituciones universitarias públicas y privadas, solamente un 4,5% eran extranjeros. Así, en las instituciones universitarias privadas, en 2022, la proporción de extranjeros era de 5,5% del total de estudiantes (4,9% en grado y pregrado y 11,9% en posgrado) y en públicas 4,3% (3,9% en grado y pregrado y 9,2% en posgrado). Recordemos que las carreras de posgrado, tanto en instituciones privadas como públicas, en Argentina no son gratuitas.

En esa línea de pensamiento, el gobierno nacional vía el decreto N°366/2025 endureció las condiciones de acceso a determinados bienes y servicios públicos para extranjeros no residentes, ya que el artículo 35 del decreto modificó la Ley N° 24.521 permitiendo que las instituciones de educación superior de gestión estatal puedan establecer retribuciones para aquellos extranjeros que no posean residencia permanente.

El presidente Milei, el 26 de marzo de 2024, pronuncio también una frase que muestra su visión sobre la educación: “...lamentablemente, en Argentina, la educación pública, porque toda es pública, puede ser de gestión privada o de gestión estatal, ha hecho muchísimo daño, lavando el cerebro de la gente”.

Hay dos principios que articulan la producción docente, científica, tecnológica y cultural: el pluralismo y el pensamiento crítico. El primero de ellos remite, directamente, no sólo al respeto por las múltiples miradas e ideas sobre la realidad, sino a la necesidad de combinar diversos puntos de vista para comprender mejor nuestra situación y poder mejorarla. Esto fue consagrado por la Reforma Universitaria de 1918, a través de la libertad de cátedra, libertad de enseñar e investigar sin censura o prejuicio, respetando así todas las corrientes de pensamiento y tendencias de carácter científico y social. A su vez, la posibilidad de que existan múltiples cátedras de una misma materia otorga al estudiantado opciones diversas, en términos de profundidad de enfoques y marcos conceptuales, para elegir entre ellas. La Reforma de 1918 también fomentó el irrenunciable compromiso con la realidad social.

En cuanto al pensamiento crítico, es un objetivo central del sistema universitario, ya que brinda elementos progresivamente incorporados a lo largo del proceso educativo, para conocer, comprender y realizar introspección sobre marcos conceptuales y la realidad, mediante el análisis, la argumentación, la resolución de situaciones problemáticas y la evaluación. Quienes han pasado por la universidad, aunque no hayan obtenido un título, llevan en sí esta valiosa herramienta que les permite acceder a la verdadera libertad, asistiéndoles al momento de enfrentar los desafíos que ofrece la vida y el mercado. El rol de las y los docentes es crucial en este proceso.

Conclusiones

En 2025, los problemas de financiamiento estatal para la educación superior continúan, y en algún sentido se han profundizado, a partir de la inexistencia de presupuesto aprobado por el Parlamento por segundo año consecutivo, hecho insólito y anómalo. Desde la vigencia de la Ley N° 24.156 (de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), de 1992, nunca sucedió que durante dos años consecutivos el Estado Nacional operara con la prórroga del último presupuesto aprobado por el Congreso Nacional (en este caso el del año 2023, sancionado a fines de 2022).

El gobierno nacional rompe con la lógica republicana al convertir en regla lo que la norma prevé como algo excepcional, por no haber querido tratar los presupuestos de 2024 y 2025, obteniendo, así, un amplísimo margen de discrecionalidad (sumado a las facultades delegadas por la Ley N° 27.742 y el Decreto N° 70/2023).

Por esa razón, el Consejo Interuniversitario Nacional (organismo que nuclea a todas las instituciones universitarias públicas del país), junto al movimiento estudiantil, representando por la Federación Universitaria Argentina, y diferentes organizaciones sindicales que agrupan al personal de las universidades nacionales, armaron un proyecto de ley de Financiamiento de la Educación Superior, presentado el 28 de mayo de 2025 en la Cámara de Diputados de la Nación, y que propone un piso básico de recursos para el funcionamiento y la recomposición salarial, incrementando progresivamente, hasta 2031, la participación del gobierno nacional en la inversión en educación universitaria con porcentajes en relación al PBI que arrancan en 2026 en el 1% y llegan al 2031 al 1,5%.

De allí que la resistencia de la universidad argentina, traducida en las actuales circunstancias a la dramática lucha por su mera supervivencia, no es solamente un derecho de quienes van o han ido a ella, sino de todas las personas que habitan nuestro país, cuyas necesidades, resolución de sus problemas y cumplimiento de sus derechos, la universidad siempre ha defendido.

Como apunta Puiggrós (2022, p. 113):

Abordando la educación superior como derecho universal, la instancia creada para atender al bien común es el Estado. Las universidades públicas son organismos autónomos y autárquicos del Estado Nacional. Este debe planificar la educación superior y la investigación, en diálogo con la comunidad universitaria y con otras representaciones sociales, fortaleciendo el espacio público. Los avances de la tecnología, los cambios en las formas de comunicación y el aprendizaje temprano de lógicas avanzadas impactan sobre la organización de la educación mostrando la inconsistencia del antagonismo calidad/cantidad y de los cálculos basados en la relación estudiantes/docentes o ingresantes/graduados. La sociedad tiene ante sí las llaves del derecho a la educación y de dignidad social...

Hoy, que la universidad pública argentina, tenga rasgos que la distinguen de buena parte de sus pares latinoamericanas, en materia de gratuidad y de acceso irrestricto, es algo que todos debemos festejar y nos toca defender esa conquista nuevamente, del ataque, desfinanciamiento e intento de arancelamiento, de la derecha vernácula.

Referencias

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**. Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1995.

CIANI, Rubén. **Apuntes para el debate**: el déficit fiscal se achica y la inflación creció. Buenos Aires: Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana, 2023.

FIEL. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. **La distribución del ingreso en la Argentina**. Buenos Aires: FIEL, 1999.

GAGGERO, Jorge; ROSSIGNOLO, Darío. **Impacto del presupuesto sobre la equidad**. Documento de Trabajo N° 40. Buenos Aires: CEFID-AR, 2011.

MANGAS, Martín; ROVELLI, Horacio. El financiamiento de las universidades nacionales: evolución, impacto distributivo y ampliación democrática. **Voces en el Fénix**, Buenos Aires, Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, año 8, n. 65, 2017.

MANIFIESTO LIMINAR. La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sud América. Manifiesto de la Federación Universitaria de Córdoba. **La Gaceta Universitaria**, Córdoba, Órgano de la Federación Universitaria de Córdoba, Año 1, n. 10, 21 de junio de 1918.

MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO. **Anuario 2023**. Estadísticas Universitarias. Buenos Aires, 2024.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. **Establecimientos, alumnos, docentes**. Años 1963-1972 por dependencia y repartición. Educación pre-primaria, primaria, media, superior y parasistémica. Buenos Aires: Departamento de Estadística, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1973.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. **Presupuesto de la Administración Nacional**. Gastos por finalidad y función y naturaleza económica 1965-2006. Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda de la Nación, 2003.

MINISTERIO DE HACIENDA. **Gasto Público Consolidado por finalidad y función 1980-2024**. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica de la Nación, 2024.

OCDE. **Education at a Glance**. Paris: OCDE Indicators, OCDE Publishing, 2016.

PUIGGRÓS, Adriana. Universidades, arancelamiento y justicia social. En: TALENTO CUTRIN, Francisco José Miguel (Comp.). **100 años de Reforma Universitaria**: principales apelaciones a la universidad argentina. Colección CONEAU Tomo 2. Buenos Aires: CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 2022. P. 107-114.

RIBEIRO, Darcy. **La universidad latinoamericana**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1971.

TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos. **Historia de las universidades de América Latina**. México: Colección UDUAL, 1999.

Martín Mangas es investigador-docente de Finanzas Públicas la Universidad Nacional de General Sarmiento. Ha dictado clases de grado, posgrado y formación continua en las Universidades Nacionales de la Defensa Nacional, del Centro de la provincia de Buenos Aires, Lanús, Patagonia Austral, San Martín y Tierra del Fuego y en la Universidad Nacional del Pilar (Paraguay). Publicó, en coautoría, diecisiete libros y capítulos en libros, y decenas de artículos y ponencias en revistas y congresos nacionales e internacionales, sobre finanzas públicas, política fiscal, presupuesto público y financiamiento de la educación superior. Entre 2006 y 2012 fue Secretario de Administración de la Universidad Nacional de General Sarmiento y entre 2010 y 2015 fue Asesor del Rector de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1581-9847>

E-mail: mmangas@campus.ungs.edu.ar

Recibido el 30 de julio de 2025

Aprobado el 4 de septiembre de 2025

Editora a cargo: Theresa Adrião

