

INFORME SOBRE LAS
UNIVERSIDADES
NACIONALES
EN EL PROYECTO
DE PRESUPUESTO
2017

INFORME SOBRE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2017

COMENTARIOS GENERALES

SALARIOS

El Proyecto incluye una pauta de aumento salarial del 17% para 2017, estableciendo un techo para la negociación, y obviando el reclamo actual de una nueva recomposición que compense la pérdida de poder adquisitivo producida a pesar del incremento acordado en junio 2016. El incremento presupuestario previsto sólo incorpora el aumento de la masa salarial acordado en junio 2016, y una previsión del 17% consistente con la pauta general definida en el proyecto y defendida públicamente por el Ministro Prat Gay.

Denunciamos no solamente una inédita **pretensión de condicionar a la baja las negociaciones paritarias del año próximo**, sino la **consolidación del ajuste producido en 2016**.

PLANTAS DOCENTES

Vemos con preocupación que el Art. 12 incluye un párrafo en el que se explicita que los aumentos salariales previstos para 2017 son estimados sobre la base de la planta docente y no docente actualmente existente, que sólo será modificada con autorización de la SPU. Esta afirmación, que podría parecer basada en un criterio de planificación y administración racional de los recursos, constituye una advertencia **preocupante en el marco de un proceso de subejecución del presupuesto 2016 que ha afectado, entre muchas otras cosas, la disponibilidad de partidas para el pago a docentes y no docentes de carreras y unidades académicas nuevas**, que aún no se encuentran comprendidos en las plantas de las instituciones y cuya regularización no estaría comprendida en las previsiones del gobierno.

PARALIZACIÓN DEL PROCESO DE DESARROLLO

Existen en el Proyecto varios **indicios preocupantes** que señalan una **paralización del proceso de expansión y fortalecimiento del sistema universitario público** que se ha desarrollado en la década pasada orientado por la prioridad de la inclusión y la vinculación territorial.

- El Proyecto asume una **reducción de la inversión en las UUNN en relación con el PBI** proyectado. De acuerdo a los números oficiales, esta relación, que entre 2004 y 2015 creció desde un 0,45% a 0,85%, retrocedería ahora a 0,81% del PBI.
- Se proyecta una **disminución del 70% en gastos** para infraestructura y equipamiento.
- Se plantea una **disminución de la meta de becas para estudiantes de bajos recursos** (de 19.334 a 14.350), de las **becas para carreras prioritarias** (de 31.394 a 20.935) y se suprimen los incentivos para la **finalización de la carrera de ingeniería** (de 2000 a 0).

El gobierno realiza sus estimaciones de incremento presupuestario entre 2016 y 2017 sobre la base de una proyección del gasto para este año que no se condice con el ritmo de ejecución llevado hasta ahora y que depende de una ampliación de las partidas destinadas a UUNN que al día de la fecha no se ha realizado. Sin embargo, al mismo tiempo, el proyecto 2017 confirma la sub-ejecución presupuestaria que antes hemos denunciado (36,1 % en el primer semestre, de acuerdo al propio Proyecto del gobierno). A pesar de haberse iniciado la transferencia de algunas partidas, resulta difícil prever que la ejecución será completada en lo que resta del año, y es evidente que el perjuicio de la imposibilidad de disponer de recursos en tiempo y forma ha afectado ya el desarrollo de las actividades implicadas.

La sub-ejecución presupuestaria, como señalamos en nuestro informe de julio, se verifica claramente en las partidas destinadas a financiar los diversos programas a través de los cuales se aportaban recursos destinados a la creación de nuevas carreras y dependencias académicas, nuevos colegios, acciones de inclusión educativa y bienestar, vinculación territorial, desarrollo de medios de comunicación universitarios, ampliación de infraestructura y equipamientos, mejoramiento de carreras, etc. En términos concretos, la falta de financiamiento ha significado la paralización o recorte de numerosas actividades, o ha exigido un esfuerzo de “auto-ajuste” y transferencia de recursos de algunas actividades a otras para poder sostener aquellas que se consideraron más relevantes o impostergables.

Mientras la SPU alega iniciar un proceso de ordenamiento, racionalización y transparencia en la gestión de los recursos, amplía su margen de discrecionalidad en el manejo de un presupuesto en el cual, de acuerdo con la planilla, las asignaciones directas crecen un 49,1% en tanto las asignaciones a la SPU “por debajo de la línea” crecen 164%. Esto sin contar que, luego de la primera publicación de la planilla anexa al Artículo 12, se ha publicado la existencia de fondos adicionales a disposición de la SPU que suman \$

3.647.697.588 (Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional – FUNDAR) y \$ 201.937.483 (Conducción, Gestión y Apoyo a las Políticas de Educación Superior).

El incremento del Presupuesto Universitario, en relación con la proyección de gasto calculada por el Gobierno, representa un 17% para salarios, 17% para gastos de funcionamiento y 21,6 % para Acciones para el Desarrollo. El crecimiento del presupuesto se concentra en las Acciones de Ciencia y Técnica, con recursos que gestionará directamente la SPU.

Dado que esta discrecionalidad tiene como antecedente en 2016 la decisión de no remitir a las UUNN los fondos necesarios y comprometidos por ley para los programas antes mencionados, y en tanto no existen en el Presupuesto publicado partidas explícitamente destinadas a financiar estas actividades, tenemos razones suficientes para reiterar nuestra preocupación, no sólo por la insuficiencia general del presupuesto asignado a las UUNN, sino también por el sesgo que podría adoptar la política universitaria que el gobierno defina a través de la administración de estos recursos.

Reclamamos, por ello, que se garantice en el presupuesto asignado a las UUNN

- La incorporación de los recursos que requiere el aumento salarial adicional del 15% que demandamos actualmente para compensar la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, el cual debería ser otorgado en 2016 y consolidado en el presupuesto 2017.
- la regularización de las plantas docentes y no-docentes actualmente empleadas en las nuevas carreras, establecimientos y programas educativos en curso.
- Recursos para la implementación de programas de mejoramiento de las plantas docentes orientados a lograr una adecuada relación docente-alumno/a, especialmente en los primeros años de las carreras
- Recursos para asegurar la plena implementación del Convenio Colectivo de Trabajo
- la continuidad de los programas de ayuda económica y bienestar estudiantil (becas, comedores, transporte, residencias, deporte, salud)
- la continuidad de los programas que estimulan las acciones de vinculación territorial de las UUNN
- la continuidad de los programas de mejoramiento de las carreras
- la continuidad y ampliación del PROFITE (Programa de Finalización de Tesis de Posgrado para la docencia universitaria) que fue acordado en la paritaria nacional e iniciado en el año 2013, actualmente discontinuado.
- Recursos para la continuidad del desarrollo de infraestructura y provisión de edificios propios para todas las UUNN

ANÁLISIS DEL PROYECTO

1. **PBI:** El proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2016 reconoce el impacto del plan de ajuste neoliberal que el gobierno está aplicando. Después de admitir que durante 2015 la economía creció el 2,4%, el Ministerio de Hacienda también tuvo que reconocer que en 2016 la economía cayó en términos reales 1,5%. Lejos quedaron los pronósticos que el ministro había realizado a principios de año, en los cuales se preveía un crecimiento moderado, pero positivo del 1%. Ahora Prat Gay insiste con un pronóstico “optimista”: según el proyecto de Ley la economía crecerá en un 3,5% en 2017.
2. **INFLACIÓN:** El Ministerio de Finanzas espera que la inflación se ubique en torno de 12% - 17%. Sin embargo el Proyecto omite decir qué sucederá con el nivel de precios para el presente año, omisión especialmente notable, dado el fuerte impacto que tuvo la devaluación sobre el costo de vida durante el 2016, y la negativa del gobierno a reabrir las paritarias ante el pedido de los sindicatos.
3. **PAUTA SALARIAL:** de acuerdo a expresiones del Presidente del BCRA¹, el gobierno espera que para 2017 los salarios crezcan entre un 15% y un 17%. En igual sentido se ha manifestado el Ministro de Hacienda² cuando afirma que “todos los gastos del proyecto de Ley de Presupuesto fueron estimados en base a una pauta del 17% e incluyen todos los gastos necesarios”. Es decir que la pauta del 17% debe llegar para todo el año, sin dar lugar a adicionales resultantes de las negociaciones paritarias. En este mismo sentido también se anuncia un proyecto de reforma de la Ley de

¹ http://www.clarin.com/opinion/Sturzenegger-marca-suba-sueldos_0_1642635916.html

² <http://www.lanacion.com.ar/1938071-dolar-pbi-gasto-publico-y-subsidios-las-estimaciones-del-gobierno-para-el-2017>

Administración Financiera, tendiente a reducir las facultades del Poder Ejecutivo para modificar o ampliar las partidas³. Es claro, que todas estas iniciativas van en el sentido de cristalizar la distribución del ingreso resultante de la devaluación, sacrificando el salario real en nombre de la lucha contra la inflación.

4. **PRIORIDADES:** El capítulo de prioridades del gasto público parece una reedición de los mensajes de los años noventa. En un marco donde vuelve el enfoque de las políticas “focalizadas” (en segmentos etéreos, estratos sociales o regiones geográficas), no hay una mención para las Universidades ni para las políticas universitarias.

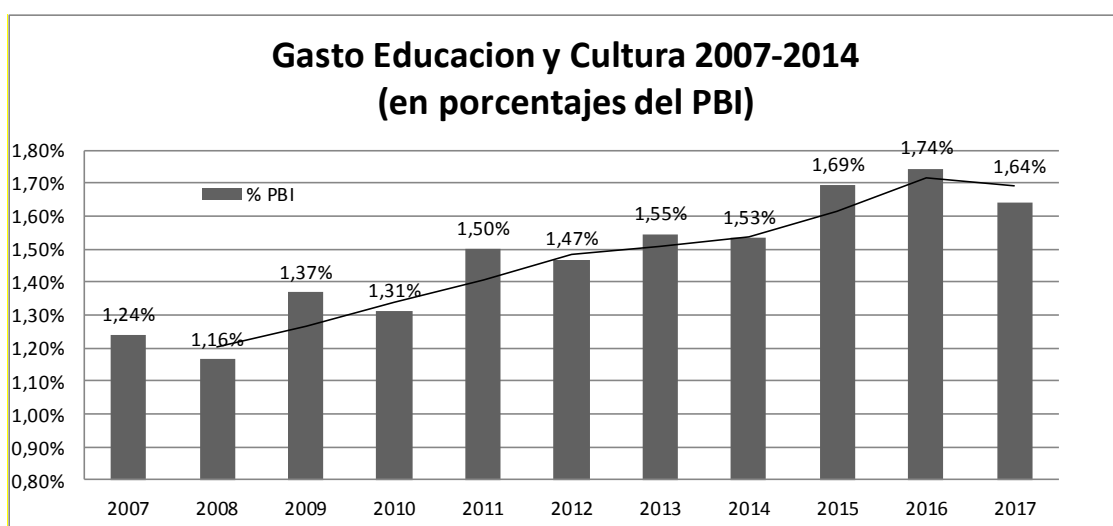
5. **NO SE INFORMA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS FINANCIERAS DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL. RETROCESOS.**

Desde el año 2007 en adelante, el mensaje del Proyecto de Ley incluía un informe detallado sobre el nivel de gasto en Educación (excluyendo el gasto de las partidas en “Cultura”), y en Ciencia y Técnica, de manera de dar cuenta del nivel de cumplimiento de las metas establecidas en la Ley de Educación Nacional y en la Ley de Financiamiento Educativo. En el Proyecto actual no hay ninguna referencia al respecto, por lo cual se desconoce el nivel de cumplimiento de las metas financieras establecidas en la Ley de Educación Nacional.

Recordemos que la Ley 26.206, denominada Ley de Educación Nacional estableció, en el Artículo 9, que “el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley Nº 26.075, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del Producto Interno Bruto (PIB)”.

³ <http://www.telam.com.ar/notas/201609/163075-ganancias-modificacion-gobierno.html>

La información incluida en el proyecto de Ley nos permite afirmar que el macrismo aspira a iniciar en 2017 la reversión del proceso de inversión en el sector que en forma continua se desarrolló desde 2007 como resultado de la aplicación de la Ley de Financiamiento Educativo y su continuidad, la Ley de Educación Nacional. En 2017 se prevé invertir en Educación y Cultura un 0,1% puntos menos del PBI que en 2016 y un 0,05% puntos que en 2015.

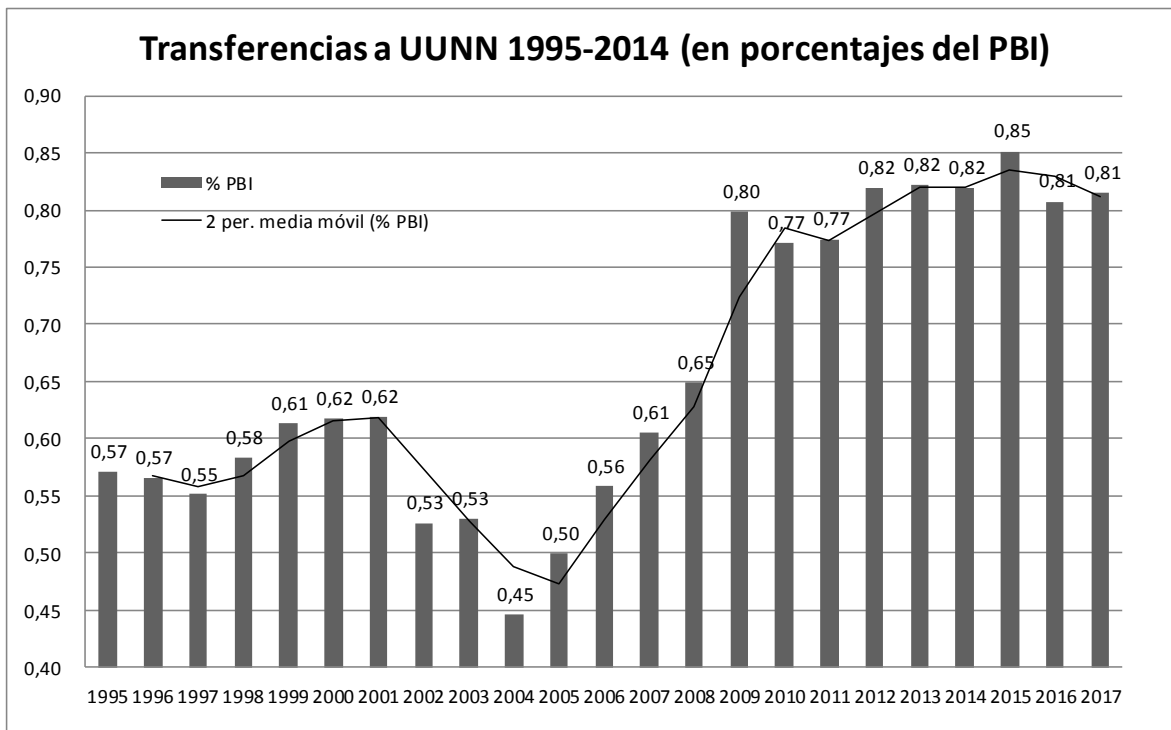


6. **PESO MACROECONÓMICO DEL GASTO UNIVERSITARIO.** El proyecto de Ley de Presupuesto presenta no sólo las asignaciones previstas para 2017 sino que también arriesga estimaciones de cuánto será el gasto universitario definitivo del Estado Nacional dirigido a las UUNN en 2016 y a cuánto ascenderá el PBI ese mismo año.

En la comparación interanual 2016-2017, el Ministerio de Hacienda utiliza datos de 2016 correspondientes a proyecciones de gasto, que difieren significativamente del presupuesto vigente. De esta manera, las planillas comparativas hablan de \$62,3 mil millones, cuando el presupuesto vigente al día de la fecha (16 de octubre) alcanza a \$57,4 mil millones. Es decir que se proyecta que en los

próximos meses se realizará una ampliación del presupuesto 2016 para atender gastos adicionales.⁴

Considerando estos datos podemos concluir que, de acuerdo al Proyecto analizado, en el bienio macrista (2016/2017) las transferencias a UUNN sufrirán una reducción en su relación con el PBI con respecto a 2015, finalizando un largo periodo de expansión continua y crecimiento del apoyo financiero a las Universidades iniciado en 2004 (cuando llegó a 0,45% del PBI) y que tuvo su pico máximo en 2015 (0,85%).



⁴ Vale mencionar que de acuerdo a nuestras estimaciones, los gastos no previstos en el presupuesto 2016, generados por las paritarias del personal docente y no docente de las UUNN este año, ascienden aproximadamente a \$4,9 mil millones, una cifra similar a la que el proyecto de Ley considera pendiente de incorporar.

7. SUBEJECUCIÓN DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DURANTE 2016

El proyecto muestra la importante contradicción entre realizaciones y promesas que caracteriza a esta gestión. Cuando rinde cuentas de lo efectivamente realizado se observa una realidad diametralmente opuesta a lo que se propone para el futuro. En particular destacamos el informe sobre la ejecución presupuestaria al primer semestre incluido en el Mensaje del Proyecto de Ley, que manifiesta la SUBEJECUCION de las partidas educativas, tal como CONADU ha venido denunciando.

El Mensaje permite confirmar que, durante el primer semestre, la función Educación y Cultura solo ejecutó un 37,3% de los fondos disponibles y que las Universidades Nacionales recibieron solo un 36,1% del presupuesto anual, a pesar del fuerte impacto de la devaluación y el aumento de tarifas sobre los precios que se verificó en ese periodo.

- 8. EL PRESUPUESTO PARA LAS UNIVERSIDADES:** Se espera un incremento nominal de 26,9% en el presupuesto de las transferencias para gastos corrientes destinados a las UUNN, pasando de \$62,3 mil millones a \$79 mil millones, si comparamos el proyecto 2017 con las “proyecciones” para el 2016.

Debe tenerse en cuenta que dado el peso de los salarios docentes y no docentes en el gasto universitario (cerca al 90%), esta tasa de incremento interanual se halla determinada en buena medida por el impacto pleno de las paritarias de 2016 sobre el proyecto de presupuesto 2017, que calculamos en aproximadamente en

16,9 puntos de los 26,9 puntos porcentuales, y en menor medida, por el impacto de la pauta salarial prevista para el año próximo.⁵

Asimismo, el proyecto prevé que las transferencias destinadas a financiar gastos en Infraestructura caerán un 70%, también en términos nominales: de \$1.471,7 millones a \$440,6 millones. Este ajuste sobre la inversión en educación contrasta con la expansión (+60%) de las transferencias de capital que se recibirán las empresas privadas (de \$3.727,2 mil millones a \$5.943,5 millones).

De acuerdo al proyecto de Ley, la asignación de créditos para financiar “gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de las Universidades Nacionales” (detallados en la planilla anexa al artículo 12), asciende a \$75.561,6 millones.

Si comparamos las planillas anexas al Artículo 12 de este proyecto con el proyecto de presupuesto presentado el año pasado, el incremento del presupuesto universitario asciende a 50,2%. Sin embargo, no es esta la referencia adecuada para evaluar el Presupuesto propuesto.

Esto se debe a que para este proyecto se modificó sustantivamente la metodología de elaboración del presupuesto.

Los proyectos enviados por la anterior administración no incluían ninguna previsión de aumento salarial, dado que fue práctica habitual en esta materia incorporar los créditos destinados a financiar los acuerdos paritarios durante la ejecución del presupuesto, de manera de no condicionar la negociación laboral.

⁵ La pauta salarial prevista de 17% (para las distintas negociaciones laborales que sucedan el año próximo) se corresponde a una tasa de crecimiento interanual del gasto sustantivamente menor (de entre 9/10%). Esto se debe a que las estimaciones de gasto 2017 se han realizado con el supuesto que los incrementos obtenidos en los acuerdos del año próximo no impactarán de igual manera sobre los trece sueldos sino que se irán sumando al salario en forma gradual durante el año, tal como ha sucedido en los últimos años.

En cambio, este primer proyecto de Presupuesto de la administración Macri dice contener “la totalidad de los gastos” incluyendo estimaciones de “los aumentos de los salarios de la administración pública” según afirmaciones del Ministro de Hacienda y Finanzas⁶, que como hemos visto han sido calculados en 17%.

Esta modificación de metodologías hace que ambos proyectos no sean linealmente comparables.

La comparación de las Planillas anexas al artículo 12 sirve, en cambio, para analizar modificaciones en la distribución proyectada, entre las Universidades y la SPU. En particular, cabe señalar que los fondos que administra la SPU (los fondos denominados “debajo de la línea”) crecieron un +164% (de \$496,9 millones a \$1.309,8 millones), mientras que los que se transfieren a las universidades directamente crecieron un 49,1%. El incremento de los fondos que administra la SPU en forma directa se concentran en los gastos para “ciencia y técnica” (crecen de \$25 millones a \$500 millones), en el programa de Incentivos (de \$148,9 millones a \$198.9 millones), y por la incorporación de gastos para Hospitales Universitarios (-\$300 millones).

En el fascículo correspondiente al Ministerio de Educación y Deportes, Programa Desarrollo de la Educación Superior, se encuentra la desagregación (del total de \$75.561,6 millones) por actividad presupuestaria, y algunos fondos adicionales también destinados a las UUNN (\$3.647.697,6; que corresponden a la Actividad 11: “Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional – FUNDAR” o a los gastos de coordinación de la SPU, el CIN y las Becas Universitarias (incluidos en la Actividad 1: “Conducción, Gestión y Apoyo a las Políticas de Educación Superior”). Incorporando la información consignada en el Fascículo del Ministerio de Educación, el total de los fondos presupuestados para las Universidades nacionales

⁶ Presentación del Ministro de Hacienda y Finanzas ante la Comisión de Hacienda y Presupuesto 15/9/2016.

asciende a \$79.350.417.788. Es preciso tener en cuenta que esa diferencia corresponde en su totalidad a fondos asignados a la SPU, no a las Universidades.

PROGRAMA DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR DETALLE POR ACTIVIDAD Y CREDITO PRESUPUESTARIO

01	Conducción, Gestión y Apoyo a las Políticas de Educación Superior	Secretaría de Políticas Universitarias	201.937.483
11	Acciones Universitarias para el Desarrollo Nacional y Regional (Fondo Universitario para el Desarrollo Regional - FUNDAR)	Secretaría de Políticas Universitarias	3.647.697.588
12	Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	Secretaría de Políticas Universitarias	43.214.698.568
13	Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente	Secretaría de Políticas Universitarias	23.300.689.424
14	Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario	Secretaría de Políticas Universitarias	6.461.548.551
15	Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	Secretaría de Políticas Universitarias	1.424.887.161
16	Fomento a la Actividad de Investigación de los Docentes Universitarios	Secretaría de Políticas Universitarias	848.959.013
17	Desarrollo de Proyectos Especiales	Secretaría de Políticas Universitarias	250.000.000
TOTAL:			79.350.417.788

9.Becas Universitarias: para 2017 se prevé una reducción en la cantidad de Becas de Universitarios de bajos recursos. De 23.019 becarios que recibieron su beneficio en 2015, el proyecto advierte que esa cantidad se redujo a 19.334 en 2016 y que se reducirá a 14.350 en 2017. Tengamos en cuenta que durante el primer semestre de ese año, dichas becas (que pertenecen al Programa Nacional de Becas Universitarias) no se otorgaron por

la “modificación del cronograma”, dispuesta por el Ministerio de Educación. Se prevé además una reducción de las Becas para carreras prioritarias, de 31.394 a 20.935, y la supresión de los incentivos para la finalización de la carrera de Ingeniería (de 2000 a 0).

10. Incentivos: También se prevé un incremento sostenido del programa de Incentivos a los Docentes con actividades de Investigación: de 25.000 docentes en 2015, se espera llegar a 27.500 en 2016 y a 30.000 en 2017. Para esto se prevé un aumento de \$50 millones en el presupuesto del programa (+34% con respecto al 2016- Planilla Universidades). El incremento del número de docentes “incentivados”, en un contexto de depreciación del salario, constituye un preocupante indicio de reactivación de una política de precarización laboral, diferenciación salarial y disciplinamiento de la actividad académica.

11. Control de las Plantas por la SPU. El proyecto de Ley establece que las “plantas de personal docente y no docente sobre las cuales se aplicarán los aumentos salariales en el año 2017 serán las vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, salvo los aumentos de las plantas aprobadas y autorizadas por la Secretaría de Políticas Universitarias, según la reglamentación que establezca el Ministerio de Educación y Deportes”. Esa advertencia es sumamente problemática, dada la imperiosa necesidad de prever la incorporación a las plantas del personal docente y no docente que desarrolla actualmente tareas en las nuevas unidades académicas. Adicionalmente, no hay ninguna consideración respecto de la necesidad de financiar la consolidación y continuidad del proceso de expansión y fortalecimiento de la universidad, imprescindible para garantizar el derecho a la educación superior ofreciendo no sólo condiciones para el acceso a los estudios sino para lograr un adecuado proceso de enseñanza.

12. Carácter indicativo del gasto funcional. El art 12 también establece que “Los valores indicados en las funciones de la Planilla Anexa son indicativos. El presupuesto aprobado por cada universidad para el ejercicio fiscal deberá indicar la clasificación funcional de Educación, Salud y Ciencia y Técnica. La ejecución presupuestaria y contable así como la cuenta de inversión deberá considerar el clasificador funcional”. Esto significa, en principio, mayor autonomía para que las Universidades dirijan sus gastos. Sin embargo,

vista la situación actual, en la que numerosas instituciones han tenido que realizar procesos internos de redireccionamiento de recursos (que en algunos casos bien pueden considerarse una forma de auto-ajuste), esta previsión resulta por lo menos inquietante.