

EXPANSIÓN INSTITUCIONAL Y AJUSTE PRESUPUESTARIO EN EL SIGLO XXI. Una aproximación a las transformaciones recientes del sistema universitario público en la Argentina

EXPANSÃO INSTITUCIONAL E AJUSTE ORÇAMENTÁRIO NO SÉCULO XXI. Uma abordagem às recentes transformações do sistema universitário público na Argentina

INSTITUTIONAL EXPANSION AND BUDGETARY ADJUSTMENT IN THE 21ST CENTURY. An approach to recent transformations In Argentina's public university system

EXPANSION INSTITUTIONNELLE ET AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE AU XXIE SIÈCLE. Une approche des transformations recentes du systeme universitaire public en Argentine

Mariana Mendonça* 



Introducción

En las últimas dos décadas, el sistema de educación superior en Argentina ha transitado un proceso de transformación profundo, marcado por cambios institucionales y políticos. En lo que refiere al sistema universitario público específicamente, es posible observar una expansión institucional que llevó a que hubiera más de 60 casas de estudio distribuidas en todo el territorio nacional. Esta política fue parte de un conjunto más amplio de acciones cuyo objetivo fue garantizar la mejora del sistema en su conjunto y el acceso de sectores sociales antes excluidos de dicho nivel educativo. Tal como nos proponemos demostrar, aquí se dio un doble proceso que podríamos resumir como de expansión de la oferta universitaria seguido de una notable reducción presupuestaria.

* CONICET.

Así entre 2008 y 2015 se crearon instituciones (nuevas casas de estudio, creación de sedes y subsedes), se amplió la oferta de pre grado, grado y posgrado y hubo un aumento importante en el número de estudiantes y docentes. Este proceso fue acompañado por diversos programas nacionales orientados a fortalecer las instituciones universitarias, mejorar los salarios docentes —fuertemente deprimidos tras la crisis de 2001—, y aumentar las tasas de permanencia y graduación estudiantil. Entre estos programas pueden mencionarse los de fortalecimiento de carreras, la formación de posgrado para docentes universitarios y las distintas políticas de becas. Todo ello fue posible, en gran medida, gracias a un incremento sostenido del presupuesto destinado al sector.

El cambio de gobierno en 2015 produjo un giro conservador en las políticas universitarias, acompañado por una reducción en el financiamiento. Aunque el presupuesto destinado a las universidades fluctuó durante los dos períodos presidenciales siguientes (2015–2019 y 2020–2023), no logró recuperar los niveles previos. A partir de 2024, se observa una caída presupuestaria abrupta, sin precedentes desde el retorno de la democracia.

La lucha por un mayor presupuesto universitario ha sido el escenario sobre el cual se desarrollaron las actividades académicas el año pasado, y que continua en lo que va del 2025. Las casas de estudio siguen funcionando, pese a que los salarios docentes han caído por debajo de la línea de pobreza, y pese a que muchos docentes han decidido renunciar. Las tareas de investigación están en *stand by* porque no hay fondos. El Estado nacional ha recortado esos programas de financiamiento, atacando principalmente las disciplinas de las ciencias sociales. Esto nos lleva a preguntarnos, entonces, ¿Qué características tiene la universidad hoy en la Argentina? ¿Qué rol juega? Si bien posiblemente no podremos responderlas en este trabajo, sí al menos nos parece relevante utilizarlas como guía.

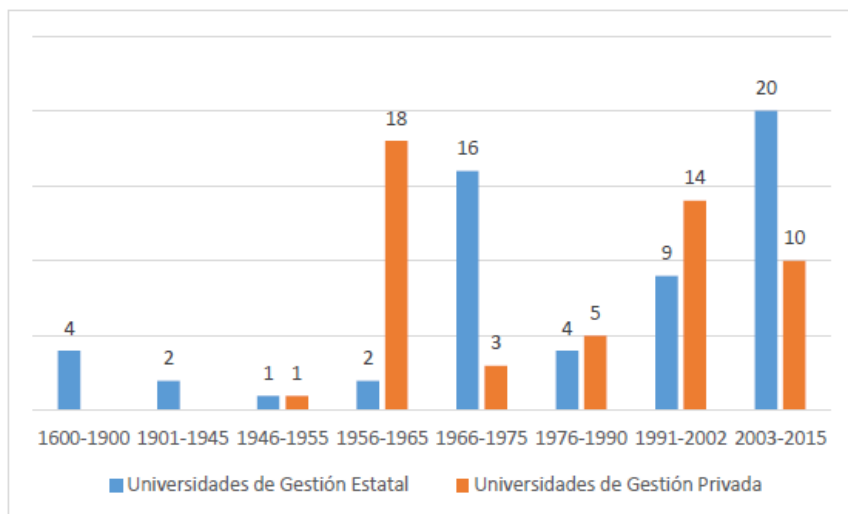
La universidad argentina en los últimos veinte años

Antes de avanzar con las características que asumen las casas de estudio en los últimos veinte años bajo los distintos gobiernos, nos parece importante

dar cuenta de algunos rasgos generales que tiene el sistema universitario en la Argentina.

Actualmente, existen un total de 57 universidades nacionales, 4 provinciales, 64 de gestión privada y 1 universidad internacional. En lo que refiere al sector público, el mapa terminó de conformarse cuando finalizó lo que se conoce como la tercera ola de expansión que tuvo lugar entre 2008 y 2015, período en el que se crearon 21 casas de estudio. La primera ola ocurrió en la década del setenta, momento en el que hubo un salto cuantitativo: de 9 universidades nacionales a un total de 21; y la segunda ola tuvo lugar veinte años después, cuando se crearon 13 nuevas casas de estudio. Aunque breves en el tiempo, estos ciclos se destacaron por la notable cantidad de universidades que se crearon a lo largo y ancho de todo el territorio nacional (Mendonça, 2015, 2018a, 2020; Mendonça; Pérez Trento, 2020) De manera general, estos sucesivos ciclos de expansión universitaria se constituyeron no sólo como parte de políticas educativas que procuraron resolver problemas vinculados con el funcionamiento de las universidades (acceso, permanencia y egreso de estudiantes), sino también como forma de apuntalar el vínculo entre las casas de estudio y la producción científica y tecnológica orientada al desarrollo económico y a la resolución de problemáticas locales. En lo que respecta al sector privado, si bien es posible encontrar un salto cuantitativo a partir de la sanción de la Ley 14.557, también conocida como “ley Domingorena” sancionada en 1956, y en la década del noventa, en el marco de las políticas neoliberales llevadas a cabo por el gobierno de Menem, en líneas generales la expansión fue más escalonada (Cano, 1985; Del Bello; Barsky; Giménez, 2007).

Creación de universidades de gestión pública y privada (1600-2015)



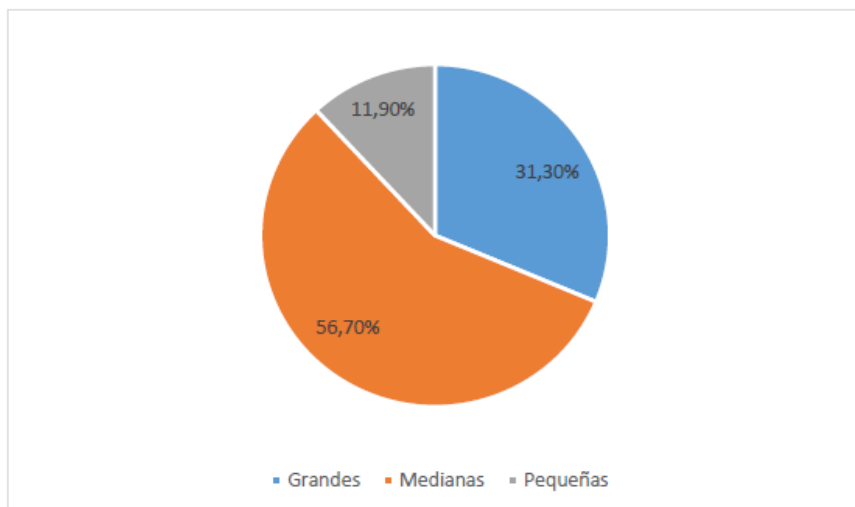
Fuente: elaboración propia en base a Cano (1985); Pérez Lindo (1985) y los Anuarios de Estadísticas elaborados por la SPU.

A pesar de que la cantidad de instituciones de gestión estatal y privada resulta, en apariencia, equilibrada, el sistema universitario público concentra una proporción significativamente mayor de la matrícula. De acuerdo a los últimos datos registrados por la Secretaría de Políticas Universitarias, del total de 2.136.000 estudiantes, el 79,9 % asiste a dichas casas de estudio (SPU, 2024). Son, asimismo, las que mayor tradición tienen en nuestro país, siendo la primera de ellas la Universidad Nacional de Córdoba, creada en 1613 (Buchbinder, Historia de las universidades argentinas, 2005).

Hoy existe al menos una universidad nacional por provincia. En su mayoría, son instituciones que aspiran a cubrir las demandas de educación superior en su territorio. En este sentido, y con el objetivo de lograr el mayor alcance geográfico posible, muchas de estas casas de estudio funcionan con diversas sedes ubicadas en localidades relativamente próximas entre sí, con una oferta distinta en cada sede o subsede (Miguez, 2018). El tamaño de las universidades es muy disímil: la Secretaría de Políticas Universitarias las cataloga entre universidades grandes (que tienen más de 50.000 estudiantes), las medianas (entre 10.001 y 50.000 estudiantes) y las pequeñas (con menos

de 10.000 estudiantes). En general, las de mayor tamaño son las más antiguas, aquí consideradas como el grupo de las universidades tradicionales. Las pequeñas, en su mayoría, corresponden a las de reciente creación.

Instituciones universitarias según tamaño, 2022



Fuente: Elaboración propia en base de la Síntesis de información. Estadísticas universitarias, 2021-2022.

Transformaciones recientes

Las transformaciones estructurales ocurridas en Argentina desde mediados de la década de 1970 —y profundizadas con la reestructuración del sistema educativo en los años noventa— impactaron fuertemente en la organización de la educación secundaria. Este proceso implicó su desarticulación, fragmentación y descentralización (Terigi, 2016), lo que contribuyó a una mayor diversidad y heterogeneidad en el sistema de educación superior (Marquina; Pereyra, 2010). Como consecuencia, se produjo un incremento significativo en el desgranamiento de la matrícula universitaria, especialmente entre los sectores más empobrecidos del conurbano bonaerense, un territorio marcado por un fuerte deterioro social (Mónaco, 2017).¹

¹ En los 24 municipios que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) vive una gran parte de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), entre las que se cuentan

Es en este contexto que la labor de las universidades modifica su rol, en particular vinculado con la composición de la población estudiantil, con una disminución de los llamados estudiantes “tradicionales”, en términos de Bourdieu (2009), y un predominio sociodemográfico heterogéneo (Buchbinder; Marquina, 2008; Mónaco, 2017; Mendonça, 2021). De este modo, la permanencia y el egreso de las instituciones del nivel superior se vuelve aún más difícil ya que “la distribución crecientemente desigual de la riqueza y los recursos estratégicos hacen que las familias y los estudiantes no se encuentren en igualdad de condiciones sociales para garantizar el éxito de la empresa educativa” (Kisilevsky; Veleda, 2002).

Así, las características de este “nuevo estudiante universitario” que incrementó sustancialmente su paso por el sistema universitario público, tornaron necesaria la implementación de distintas estrategias a nivel nacional e institucional. Entre las primeras, podemos mencionar la articulación con la escuela media, los programas de becas y los de calidad universitaria (Arias; Mihal; Lastra; Gorostiaga, 2015). En consecuencia, el financiamiento para la inclusión de estudiantes pertenecientes a grupos socioeconómicos desfavorecidos y vulnerables aumentó de forma considerable.

Las políticas institucionales, por su parte, consistieron en una serie de dispositivos para enfrentar el aumento de las tasas de abandono. Entre ellos destacan becas de ayuda económica en formatos diversos (becas de transporte, de apuntes, de comedor universitario, entre otros), la generación de estrategias para avanzar en la nivelación de conocimientos en el momento del ingreso, el acompañamiento académico por medio de tutorías y clases de apoyo durante la cursada, así como también la contención ante las dificultades familiares y/o socioeconómicas.

De este modo, las estrategias de acompañamiento se pueden observar desde la organización institucional de las nuevas universidades, no sólo con el formato académico pedagógico, sino con la conformación de Institutos y Direcciones abocadas al ingreso de los estudiantes y la continuidad en los inicios de los trayectos académicos, así como también con las decisiones que se toman respecto al personal docente y las orientaciones didácticas y pedagógicas para poder cumplir con dicho fin (Mendonça, 2021).

déficits habitacionales, educativos, laborales y sanitarios.

Nuevas universidades nacionales: transformaciones institucionales, estudiantiles y docentes

El año 2003 marcó el inicio de una reactivación económica y política tras la crisis del 2001. La Argentina experimentó un crecimiento económico, lo que permitió un descenso gradual del desempleo, la pobreza e indigencia, a la vez que posibilitó una salida al *default*. La elección de Cristina Fernández como presidenta en el 2007 marcó la continuidad del gobierno “kirchnerista” y a partir del 2008, luego de la crisis con el campo² y la aparición de cacerolazos como parte de la protesta social, la política inicial se profundizó, y se implementaron una serie de medidas ambiciosas. En lo que refiere específicamente a la educación superior, sin embargo, es posible caracterizar la agenda de estos gobiernos con cierta ambigüedad: pese a la importancia y el reconocimiento que se le otorga a la ciencia y a la educación como sectores clave para el desarrollo nacional, las políticas implementadas fueron fragmentarias. En particular, puede observarse un aumento importante en el presupuesto otorgado al sector, pese a lo cual no hubo una clara política universitaria que marcara una nueva orientación, o al menos desarmara el marco legal de las décadas previas (Chiroleu; Iazzetta, 2012).

Con relación a esto último, cabe mencionar específicamente la ausencia de modificaciones de la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995 pese a la fuerte oposición de la comunidad académica. Si bien es posible identificar una serie de programas implementados en las universidades, Marquina (2012) también concluye que no forman parte de una política universitaria clara durante el período 2003-2010. Un acuerdo similar se encuentra, asimismo, al analizar la creación de nuevas universidades nacionales. Pérez Rasseti (2012) afirma que durante el gobierno de Cristina Fernández las nuevas instituciones fueron impulsadas por distintos sectores políticos sin que existiera un plan. De todos modos, sí se llevó a cabo en el marco de la propuesta más general de recuperar el rol del Estado como garante de derechos. El discurso que sostuvo esta fase de expansión universitaria se

² El paro patronal agropecuario en Argentina de 2008 fue un extenso conflicto en el que el sector agropecuario argentino tomó medidas de acción directa contra la Resolución n.º 125/2008 emitida durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a las exportaciones de soja, el trigo y el maíz.

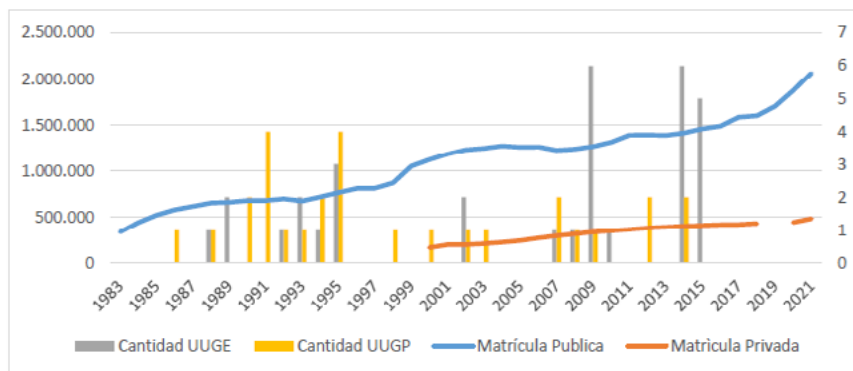
articuló en torno a valores como la inclusión social, la igualdad y la equidad, integrándose al mismo tiempo con nociones de desarrollo e innovación. Sin embargo, diversos estudios han señalado que, en algunos casos, la ubicación de las nuevas universidades respondió también a lógicas político-partidarias (Chiroleu; Suasnábar; Rovelli, 2012; Marchini, 2018).

Al igual que en el período anterior, las nuevas universidades buscaron captar a la población local, articulando las trayectorias estudiantiles con las demandas específicas del territorio. En términos organizativos, muchas de estas instituciones retomaron estructuras académicas basadas en departamentos, institutos y/o escuelas. Además, se priorizó la apertura de carreras en áreas como las Ciencias Aplicadas —particularmente Ingenierías y Ciencias Sociales— y la Salud, destacándose Enfermería, una oferta que hasta entonces había estado concentrada en las universidades más antiguas. Del mismo modo, se promovió la implementación de carreras de corta duración, orientadas a mejorar los índices de egreso y reducir el abandono, así como a ofrecer acreditaciones intermedias durante los primeros años de cursada; sin embargo, en algunos casos, estas titulaciones no tienen carácter habilitante.

Asimismo, estas universidades destinaron una porción de sus recursos a la implementación de programas de becas internas, con el objeto de cubrir gastos de transporte, apuntes, materiales de estudio, etc. A esto se sumó la puesta en funcionamiento de programas nacionales de becas de mayor alcance. A partir del 2008 se ofrecieron dos nuevas líneas de becas: el Programa Nacional de Becas de Grado TICs, que apunta a reorientar la matrícula hacia carreras de Tecnología, Innovación y Comunicación, y el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), destinado a mejorar los índices de ingreso y permanencia de estudiantes de escasos recursos en carreras del ciclo terciario vinculadas a las Ciencias Aplicadas, Naturales, Exactas, y Básicas (García de Fanelli A. M., 2015; Marquina; Chiroleu, 2015). Al igual que en programas anteriores, el requisito para renovar la beca consiste en la aprobación de un número mínimo de materias por año. Por otra parte, en el 2014 se puso en marcha el Programa de Respaldo de Estudiantes de la Argentina (PROGRESAR), dirigido a los jóvenes de 18 a 24 años que estudian en el nivel terciario y no trabajan, lo hacen en el sector informal, o sus ingresos familiares no alcanzan a triplicar el salario mínimo, vital y móvil. En el año 2015, los estudiantes universitarios

que recibían el subsidio alcanzaban casi la tercera parte del total cubierto por el programa (García de Fanelli, 2015).

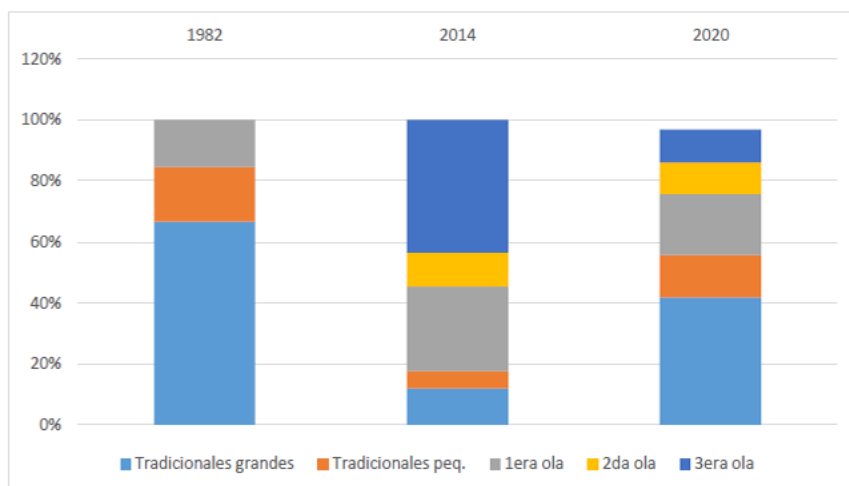
Crecimiento de la matrícula y creación de nuevas universidades según sector



Fuente: elaboración propia en base a datos del Anuario elaborado por la SPU.

El impacto más inmediato de la creación de estas universidades fue el marcado aumento de la matrícula, impulsado principalmente por la inscripción de estudiantes provenientes de localidades aledañas. En particular, los sectores de menores ingresos representan hoy el segmento de mayor dinamismo en el crecimiento de la matrícula. Muchos estudiantes universitarios trabajan o está buscando trabajar, y alrededor del 20% son jefes de hogar. Asimismo, existe un número importante de estudiantes que han egresado de programas gubernamentales de finalización de la escuela secundaria, que, en muchos casos, son madres jóvenes de barrios pobres, maestras, adultos que habían postergado sus estudios por trabajo, entre muchos otros. Gran número de esta población constituye no sólo la primera generación familiar de universitarios, sino también de egresados/as de la escuela media (Mónaco, 2017; Mateos; García; Adelaida, 2018).

Distribución de la matrícula por grupo de universidades (1982; 2014; 2020)



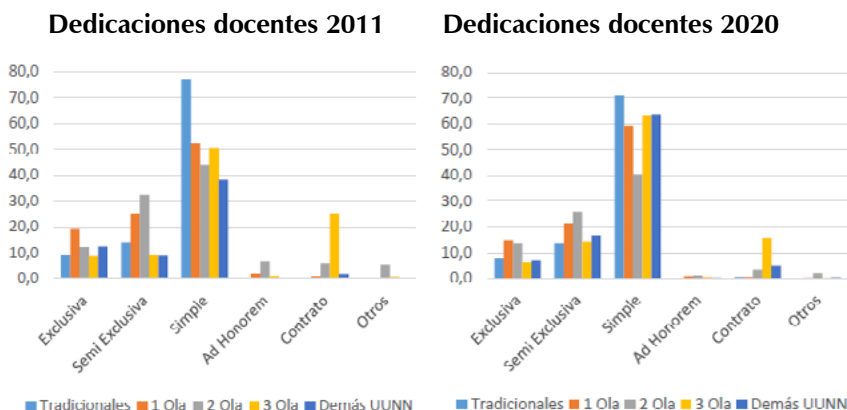
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SPU.

Los esfuerzos por mejorar los índices de retención y graduación se expresaron también en la implementación de estrategias destinadas a compensar las dificultades académicas arrastradas por los estudiantes al momento de su ingreso, tales como la oferta de tutorías y cursos de nivelación y/o repaso de contenidos. Una de las decisiones institucionales más destacadas en este proceso fue la búsqueda de un nuevo perfil para el docente universitario. Particularmente en el marco de la tercera ola de expansión, la formación pedagógica y el perfil del docente universitario pasó a ser el foco de atención: los/as docentes debieron incorporar otras cualidades y capacidades para poder dar respuesta a las nuevas demandas de los/as ingresantes universitarios/as.

En un trabajo previo (autor/a), analizamos cómo diversas instituciones universitarias comenzaron a valorar perfiles docentes con trayectoria en el nivel secundario, especialmente para responder a las demandas de los/as estudiantes ingresantes. Allí destacamos no solo las tareas vinculadas con la enseñanza, sino también la capacidad de adaptación para incorporar prácticas de acompañamiento propias del nivel medio en el primer tramo de la formación universitaria. En este sentido, durante los primeros años de

la carrera, se observa una centralidad creciente de la función docente —por encima de la actividad de investigación—, especialmente en lo que refiere a la diversidad de tareas pedagógicas requeridas, entre las que se destacan aquellas orientadas a sostener las trayectorias estudiantiles en el pasaje entre ambos niveles.

En síntesis, el cambio en el perfil docente fue promovido principalmente a través de la incorporación de nuevos profesionales, sin que se impulsaran, de manera sistemática, estrategias de formación o capacitación destinadas a que el cuerpo docente preexistente pudiera adaptarse a las transformaciones del perfil estudiantil. En este contexto, adquiere relevancia la forma de contratación: persiste una tendencia, sostenida en las últimas décadas, a atender el crecimiento de la matrícula universitaria mediante el aumento de la planta docente en condiciones laborales precarias, principalmente a través de designaciones con dedicación simple y contratos temporales.³



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios de la SPU.

En primer lugar, tal como es posible observar en los gráficos, hay un número significativo de docentes contratados/as, esto es, sin haber atravesado

³ En la Argentina existen dos categorías a tener en cuenta para poder identificar el cargo de la docencia universitaria: la jerarquía (Ayudante de segunda, Ayudante de primera, Jefe de trabajos Prácticos Adjunto; Titular) y la dedicación horaria (simple, con 10 horas semanales, semi-exclusiva, con 20 horas semanales y exclusiva con 40 horas semanales). Lo máximo que se permite por Ley es un total de 50 horas semanales, sin importar la jerarquía docente. (IEC-CONADU, 2024)

un proceso de concurso público de oposición de antecedentes, ni tener una relación de dependencia con la institución. En particular, destaca la cantidad de estos cargos en las casas de estudio de reciente creación. Cabe mencionar, de todos modos, que en el año 2011 estaban consolidadas las casas de estudio creadas hasta la segunda ola de expansión institucional incluida. Las de la tercera ola, en cambio, eran pocas y hacía sólo un par de años que se encontraban en funcionamiento. Esto podría explicar, en parte, el elevado porcentaje de docentes contratados/as en algunas universidades recientemente creadas, ya que muchas de ellas aún se encuentran en proceso de consolidación institucional y funcionamiento pleno. Por otro lado, si se observa el número total de docentes con dedicación exclusiva, destacan especialmente las universidades creadas durante la primera ola de expansión. 4 En contraste, el grupo de universidades tradicionales se caracteriza por una alta proporción de cargos con dedicación simple, es decir, con una carga horaria de apenas 10 horas semanales.⁵

En el año 2021, el mayor número de docentes contratados/as sigue estando en el grupo conformado por las universidades de reciente creación. Por otra parte, si miramos los cargos de dedicación exclusiva y semi-exclusiva en el mismo grupo, pese al mayor número de instituciones educativas, el total de cargos de dedicación *Full time* disminuyó más de 5 puntos en relación al año 2011. Las dedicaciones parciales y simples, en cambio, casi se duplicaron en esos 10 años. Esto está directamente vinculado, a nuestro entender, al aumento sostenido de la matrícula universitaria en la última década y a la necesidad de dar respuesta por parte de las instituciones. Esta tendencia comenzó con el regreso al régimen democrático y volvió a expresarse con fuerza en las últimas décadas. Las dedicaciones simples, por lo general, no incluyen actividades de investigación y gestión universitaria. Por el contrario, suelen estar abocados principalmente a las tareas docentes.

⁴ En aquella oportunidad estas casas de estudio fueron concebidas como *research univeristies*, lo que fomentó la contratación de docentes investigadores con dedicación completa.

⁵ Esto ha sido una tendencia histórica en dichas casas de estudio, ya que desde sus orígenes se conformaron como universidades profesionales situación que se expresó en la conformación del perfil docente, muchos de los cuales mantenían la tarea docente como una actividad secundaria. Si bien a lo largo de los años se intentó fortalecer las dedicaciones docentes *Full time*, las dictaduras militares (1966-1973 y 1976-1983) y las políticas implementadas en los años noventa limitaron el avance en ese sentido.

En cambio, las dedicaciones semi exclusivas y exclusivas, suelen tener una parte de la carga horaria dedicada a tareas de investigación y gestión. En este sentido, el incremento en las tareas frente a curso para poder acompañar a los/as ingresantes se lleva a cabo a través de contratos o cargos interinos con dedicaciones simples, lo que da cuenta de una transformación importante en este aspecto también, del rol que juega la universidad hoy en la Argentina.

En diciembre de 2015 concluyó el ciclo de expansión institucional del sistema universitario. Tal como había ocurrido durante la primera ola de expansión en 1973 (Mendonça, 2018), las elecciones nacionales aceleraron el proceso, y antes del cambio de gestión se crearon las últimas universidades del período.

El gobierno de Cambiemos (2015-2019) no solo detuvo el proceso de creación de nuevas universidades, sino que también cuestionó abiertamente las políticas de expansión previas. Uno de los episodios más significativos en este sentido fue el discurso de la entonces gobernadora de la provincia de Buenos Aires, quien afirmó que “nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la universidad”, en una crítica directa a las universidades recientemente creadas en el conurbano bonaerense. (Chequeado, 2018). Esta orientación política también se reflejó en la reformulación de los programas de becas estudiantiles. En 2018, se incorporó como requisito para mantener la beca la aprobación del 50% de las materias anuales establecidas en el plan de estudios, lo que provocó una fuerte reducción en la cantidad de estudiantes beneficiarios/as.

La elección de Alberto Fernández como presidente y de Cristina Fernández como vicepresidenta en diciembre de 2019 abrió la posibilidad de reorientar las políticas sociales implementadas durante los mandatos previos de Fernández de Kirchner. Sin embargo, el inicio de la pandemia por COVID-19 en marzo de 2020 obligó al gobierno a concentrar sus esfuerzos en la atención de la emergencia sanitaria y sus consecuencias sociales y económicas. A pesar de este contexto excepcional, se implementaron algunas medidas relevantes en el ámbito educativo, en particular en relación con el programa de becas PROGRESAR. Entre las modificaciones más significativas, se amplió la edad máxima para solicitar la beca a 35 años en el caso de personas con hijos/as menores a cargo. Además, se eliminó el límite de edad

para quienes cursaban la carrera de enfermería, así como para personas trans, pertenecientes a pueblos indígenas, con discapacidad o en situación de refugio. Otro cambio sustancial fue la reversión del requisito de regularidad académica para mantener el beneficio, lo que amplió el acceso en contextos de mayor vulnerabilidad (García de Fanelli; Broto, 2023). En una línea similar, comenzó a funcionar un programa de becas para el desarrollo de áreas consideradas estratégicas. Bajo el nombre de Becas Manuel Belgrano, el gobierno intentó orientar la matrícula hacia carreras específicas. Lo hizo, sin embargo, con un presupuesto cada vez más magro, lo que se tradujo en una reducción de los montos totales de las becas. El gobierno de Milei, electo en diciembre de 2023, selló esta caída presupuestaria, con un recorte feroz que no se había implementado desde el regreso democrático.

En la siguiente sección daremos cuenta de este movimiento, con el objetivo de pensar algunas preguntas en relación al sistema universitario argentino. Para poder analizar en detalle la evolución del presupuesto universitario en las últimas décadas, utilizaremos distintos indicadores contruidos a partir de diversas fuentes primarias y secundarias. Cabe señalar, asimismo, que su análisis requiere tener en cuenta los vaivenes cíclicos que presenta la economía en nuestro país.

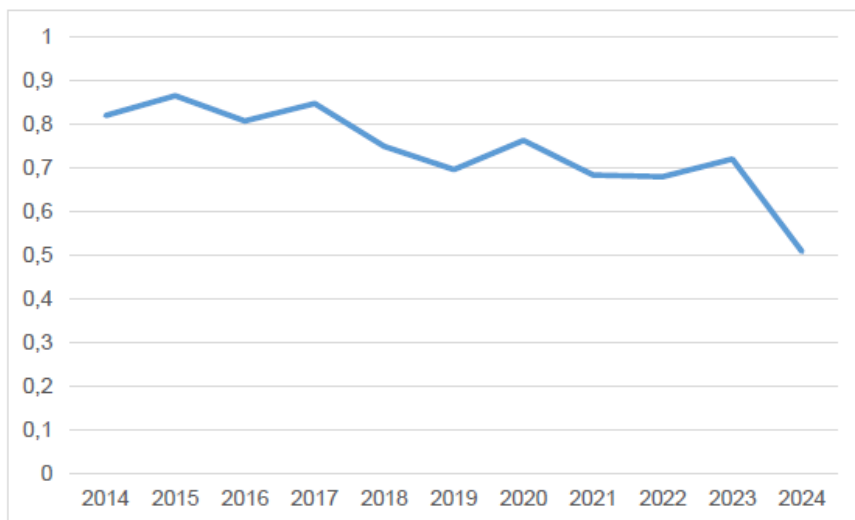
Presupuesto universitario⁶

El presupuesto universitario se distribuye fundamentalmente entre las instituciones de gestión estatal: el 92% proviene de los fondos que otorga el Estado nacional y el 8% restante surge de los programas de posgrado, la venta de bienes y servicios, el dictado de capacitaciones, o el cobro de aranceles para actividades deportivas. Sin embargo, ese porcentaje varía mucho en función del tamaño de la institución y su ubicación geográfica (Doberti; Gabay; Levy, 2020). El 90% de los fondos que provienen del Estado nacional está destinado al pago de salarios y el 10% restante a gastos de mantenimiento.

⁶ Este apartado no sería posible sin la colaboración de Juan Ignacio Doberti, quien tuvo la amabilidad de responder mis inquietudes y buscar, recopilar y sistematizar los datos que aquí se presentan. Mi más sincero agradecimiento por su labor. Cualquier error u omisión son de mi autoría.

El crecimiento de la matrícula universitaria se ha hecho evidente desde el inicio de la tercera ola de expansión institucional. A partir de 2008, se registró un aumento en el número de estudiantes, seguido de un período de estancamiento, hasta que en 2014 se produjo un nuevo repunte que marcó el inicio de una etapa de crecimiento sostenido. Esta tendencia, sin embargo, contrasta marcadamente con el comportamiento del presupuesto universitario. Como se muestra en el siguiente gráfico, en relación al PBI el presupuesto comenzó a contraerse a partir del 2015, con algunos repuntes que, no obstante, no lograron alcanzar los niveles previos. A lo largo del período 2010-2023 la participación del presupuesto ejecutado de las UUNN sobre el PBI fue del 0,75%, en promedio.⁷

Presupuesto Universitario sobre PBI %



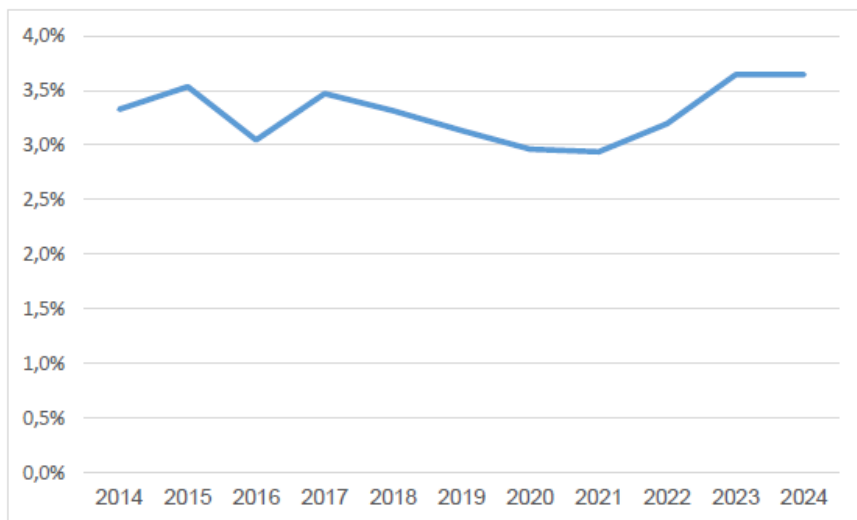
Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Anuario Estadístico Universitario.

En lo que respecta al porcentaje del presupuesto universitario sobre el presupuesto nacional, si bien podemos observar que en términos relativos muestra un aumento aparente en los últimos años, al analizarlo más en detalles se observa una reducción en el presupuesto general de la nación,

⁷ El año de mayor participación fue el 2015, cuando alcanzó un 0.82% y el de menor participación fue entre 2021 y 2022 con el 0,68%.

vía eliminación o achicamiento del gasto en obra pública, transferencias a provincias, subsidios de tarifas, entre otros programas nacionales que implica un aumento porcentual, aunque no real.

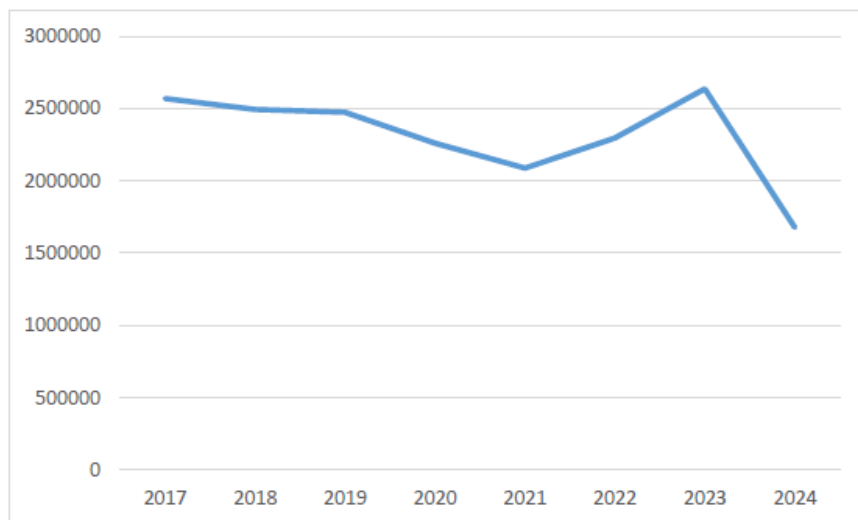
% Presupuesto Universitario sobre Presupuesto Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Anuario Estadístico Universitario.

Asimismo, al analizar el gasto por estudiante, se observa una baja sostenida desde el año 2017, que logra recuperarse en parte en el 2023 pero luego, en el primer año de gestión de La Libertad Avanza, sufre una caída brusca.

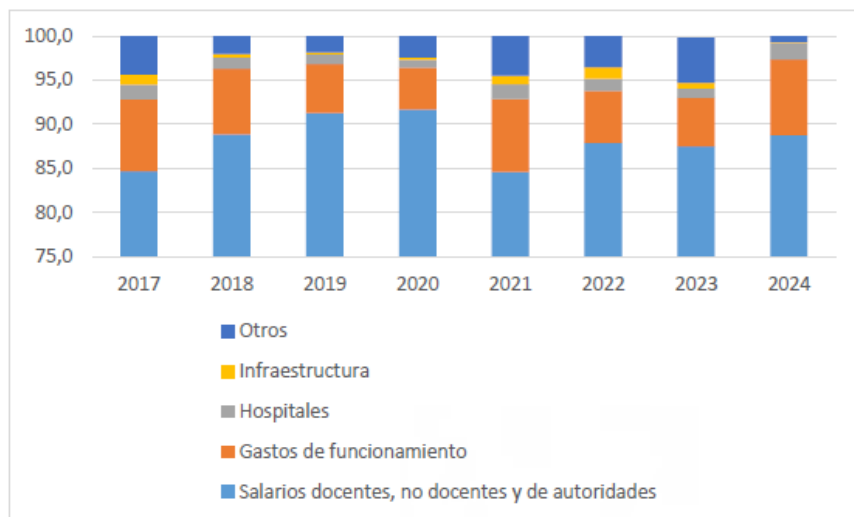
Presupuesto a valores constantes por estudiante



Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Anuario Estadístico Universitario.

En el gráfico de la distribución interna del presupuesto destaca la disminución en “infraestructura” y “otros”. En gastos de funcionamiento el gráfico muestra una baja menor en relación con el resto durante la gestión de Milei, lo cual encuentra una explicación, tal como se verá más adelante, en las concesiones que se dieron después de la marcha del 23 de abril del 2024.

Porcentaje presupuesto por conceptos

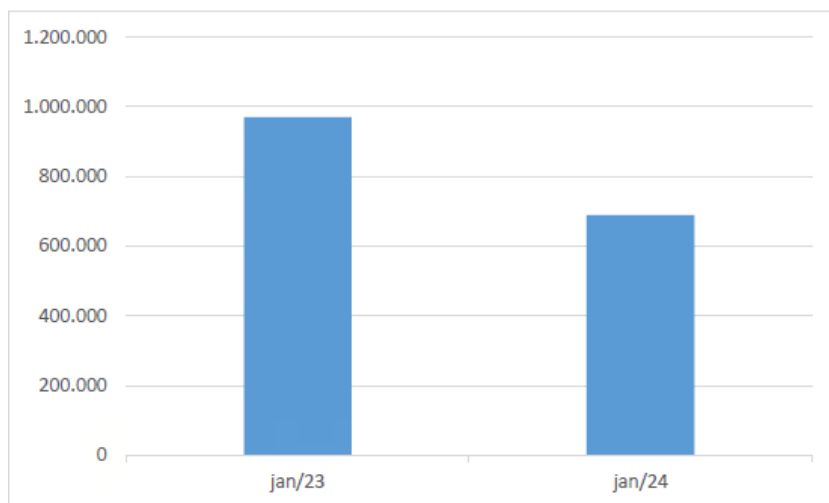


Fuente: Elaboración propia en base a Datos Abiertos del Ministerio de Economía y Anuario Estadístico Universitario.

Por último, nos parece importante analizar la evolución del salario docente. De acuerdo a datos elaborados por García de Fanelli y Broto (2015), entre el período 2006-2008 los salarios experimentaron un aumento significativo.⁸ En el año 2009, como consecuencia de la crisis económica del 2008, los salarios de todas las categorías disminuyeron, pero se recuperaron rápidamente y el período de crecimiento continuó hasta el 2014. Los dos años siguientes experimentaron fluctuaciones pero a partir del 2018 en adelante se observa un desplome que no logra recuperarse. Durante el período 2023-2024 se observa una fuerte caída que alcanza el 29%. A valores corrientes, en el mes de abril de 2024 un Profesor Adjunto con dedicación exclusiva cobraba 688.581 pesos, mientras que en el mismo mes del año anterior su salario era de 969.642 pesos.

⁸ Para el análisis las autoras tomaron como referencia tres categorías que consideran representativas del cuerpo docente: Profesor Adjunto con dedicación exclusiva, Jefe de Trabajos Prácticos (JTP) con dedicación semiexclusiva y Ayudante de Primera con dedicación simple. Asimismo, en todos los casos, el promedio de antigüedad fue de quince años, según los datos del Anuario Estadísticas Universitarias 2015 (SPU, 2015).

Salario básico Profesor Adjunto dedicación exclusiva (a pesos de abril de 2024)



Fuente: IEC-CONADU, 2024.

Según datos elaborados por el Grupo de Estudios de Políticas y Condiciones de Trabajo (EPC), el reciente ajuste en la política salarial docente en las universidades nacionales revierte por completo la recuperación registrada entre 2003 y 2011, cuando los salarios crecieron un 81,4% en términos reales. Este ajuste no solo anula dichos avances, sino que profundiza el deterioro acumulado entre 2011 y 2021, apenas contenido por leves mejoras en 2022 y 2023. Actualmente, los salarios docentes en el sistema universitario se encuentran por debajo de los niveles de 2002, y a 38,3 puntos porcentuales del pico alcanzado en 2011.

Reflexiones finales

A lo largo del artículo analizamos las transformaciones recientes del sistema universitario público en la Argentina. En particular, abordamos la expansión institucional, el crecimiento de la matrícula y las implicancias que estos procesos tuvieron sobre el perfil institucional, estudiantil y el trabajo docente. Asimismo, examinamos la evolución del presupuesto universitario durante el período considerado, observando fluctuaciones significativas,

entre las que destaca una fuerte reducción a partir de 2015, cuando el mapa universitario alcanzaba su mayor número de instituciones, y un crecimiento de la matrícula que no se detuvo.

En este marco, observamos una doble tendencia que muestra un aumento en el número de instituciones, en el número de estudiantes, y en la cantidad de docentes universitarios, por un lado, y una baja en el presupuesto destinado a este sector, por el otro. El primer movimiento, que da cuenta del crecimiento cuantitativo, presenta cierta lógica en relación con las políticas de acceso a la educación superior presentes en los discursos de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, los cuales promovieron la inclusión social y el acceso irrestricto como parte de un proceso de democratización del nivel universitario. Esta tendencia, asimismo, fue acompañada por una serie de políticas que incluyeron por un lado el crecimiento del número de becas, y una recomposición salarial del cuerpo docente. Por su parte, caracterizamos los cambios en el trabajo docente de los inicios, con mayor dedicación horaria a las actividades docentes, con una mayor carga en relación a las actividades de apoyo y acompañamiento del estudiantado. Sin embargo, este proceso no estuvo acompañado de formación profesional o capacitaciones específicas y tampoco hubo un acompañamiento salarial acorde a las nuevas tareas realizadas. Por el contrario, el salario docente disminuyó, y también los hicieron el gasto por alumno y el presupuesto en su conjunto a partir del 2015.

Entonces cabe preguntarnos ¿qué características asume hoy la universidad en la Argentina? Podemos acordar con que se llevó a cabo un proceso de democratización, con un número creciente de estudiantes que antes no accedían a los estudios universitarios. Asimismo, luego de una recomposición salarial y un incremento en el número total de cargos, el cuerpo docente respondió a las nuevas demandas del estudiantado, brindando un acompañamiento en los primeros años con el objetivo de mejorar la permanencia universitaria. Sin embargo, lo hizo sin capacitaciones o mejoras en las condiciones de trabajo y a partir del 2015 en adelante, con salarios cada vez más bajos, hoy por debajo de la línea de pobreza.

Esto hace tambalear, al menos a primera vista, el proceso de democratización del sistema universitario en la Argentina, en un sentido pleno. En lo que refiere a los/as estudiantes, por un lado, el acceso a la universidad

no se circunscribe únicamente al ingreso propiamente dicho, sino que debería incluir políticas de acompañamiento para que se incrementen los números que registran la permanencia y el egreso de las casas de estudio del país. Asimismo, su proceso de formación debe garantizarse con un presupuesto acorde y condiciones materiales que permitan desarrollar su subjetividad plenamente. Esto, sin embargo, requiere de mayor presupuesto para todo el sistema universitario, lo que incluye también salarios docentes conforme a los costos de vida.

La situación actual está lejos de cumplir con esas características, lo que pone en jaque la tan aclamada calidad universitaria, en sus funciones de docencia, investigación y extensión. La lucha por mejoras en el presupuesto universitario y, consecuentemente, en el salario docente, es clave para poder resistir al vaciamiento y la degradación de la educación superior universitaria, o a un proceso de mayor diferenciación en la formación universitaria, donde sólo algunos sectores acceden a una educación de calidad.

EXPANSIÓN INSTITUCIONAL Y AJUSTE PRESUPUESTARIO EN EL SIGLO XXI. UNA APROXIMACIÓN A LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO EN LA ARGENTINA

Resumen: El trabajo analiza las transformaciones del sistema universitario público argentino en las últimas dos décadas, marcadas por una expansión territorial y una posterior crisis de financiamiento que alcanzó niveles críticos bajo la gestión de Milei. Se trabajó con fuentes primarias y secundarias, destacando los anuarios estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el análisis de la ejecución presupuestaria nacional. Se constató un incremento significativo de la matrícula y la creación de nuevas instituciones entre 2008 y 2015. Sin embargo, se observa un deterioro en las condiciones laborales docentes y una caída abrupta del presupuesto universitario a valores constantes, especialmente a partir de 2024. El proceso de democratización del sistema se encuentra amenazado por la falta de recursos que garanticen la permanencia estudiantil y salarios docentes dignos, afectando las funciones de docencia e investigación.

Palabras clave: Universidad argentina; Transformaciones recientes; Presupuesto universitario; Ajuste presupuestario.

EXPANSÃO INSTITUCIONAL E AJUSTE ORÇAMENTÁRIO NO SÉCULO XXI. UMA ABORDAGEM ÀS RECENTES TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO PÚBLICO NA ARGENTINA

Resumo: O estudo analisa as transformações no sistema universitário público da Argentina nas últimas duas décadas, focando no contraste entre a expansão institucional (2008-2015) e o ajuste orçamentário severo iniciado em 2015, que culminou em cortes sem precedentes no governo de Javier Milei. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e quantitativa baseada na análise de fontes primárias e secundárias, incluindo anuários estatísticos da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU) e dados sobre o orçamento universitário nacional.

Identificou-se a criação de 21 novas universidades, o que democratizou o acesso para setores anteriormente excluídos, gerando uma nova composição estudantil (primeira geração de universitários). Contudo, houve uma precarização do trabalho docente, com aumento de cargos de dedicação simples e queda real dos salários, além de uma redução sustentada do gasto por aluno e do orçamento em relação ao PIB desde 2017. A dupla tendência de expansão da matrícula e redução do financiamento coloca em risco o processo de democratização e a qualidade acadêmica, evidenciando a necessidade de políticas de permanência e orçamento condizente com as funções de ensino e pesquisa.

Palavras-chave: Universidade argentina; Expansão institucional; Orçamento universitário; Ajuste orçamentário.

INSTITUTIONAL EXPANSION AND BUDGETARY ADJUSTMENT IN THE 21ST CENTURY. AN APPROACH TO RECENT TRANSFORMATIONS IN ARGENTINA'S PUBLIC UNIVERSITY SYSTEM

Abstract: This article examines recent changes in the Argentine public university system, highlighting the tension between the institutional expansion wave (2008-2015) and the severe budget adjustments experienced from 2015 to the present. The study relies on primary and secondary sources, including statistical yearbooks from the Secretariat of University Policies (SPU) and national university budget data. Findings show a significant increase in enrollment and the creation of 21 new universities, reaching previously excluded social sectors. Nevertheless, there is a visible precarization of academic work, characterized by a rise in part-time positions and a sharp decline in real wages and per-student spending. The dual trend of expanding access while reducing funding jeopardizes the democratization process and academic quality, suggesting that without adequate funding, the system's sustainability is at stake.

Keywords: Argentine university; Institutional expansion; University budget; Budget adjustment.

SOBRE LA AUTORA

Mariana Mendonça

Doctora en Ciencias Sociales. Magister en Ciencias Sociales. Especialización docente de nivel superior en Educación y TIC. Profesora en educación especial, media y sup. en Sociología. Licenciatura en Sociología. E-mail: mmendonca85@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8125-6371>.

Bibliografía

- Arias, M. F., Mihal, I., Lastra, K., & Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en argentina. Un análisis de políticas institucionales para favorecer la retención. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(64), 47-69.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, P., & Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación. El sistema universitario argentino 1983-2008*. Buenos Aires: niversidad Nacional de General Sarmiento, Biblioteca Nacional.
- Cano, D. (1985). *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.

- Chequeado. (1 de Junio de 2018). Vidal: "Nadie que nace en la pobreza en la Argentina hoy llega a la universidad". *Chequeado*. Obtenido de <https://chequeado.com/ultimas-noticias/vidal-nadie-que-nace-en-la-pobreza-en-la-argentina-hoy-llega-a-la-universidad/>
- Chiroleu, A., & Iazzetta, O. (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos Kirchner. En A. Chiroleu, M. Marquina, & E. Rinesi, *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 27-48). Los Polvorines: UNGS.
- Chiroleu, A., Suasnábar, C., & Rovelli, L. (2012). *Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. Los Polvorines: UNGS.
- Del Bello, J. C., Barsky, O., & Giménez, G. (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: El Zorzal.
- Doberti, J. I., Gabay, G., & Levy, M. (2020). *El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?* Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- García de Fanelli, A. M. (J 2015). La cuestión de la graduación en las universidades nacionales de la Argentina: Indicadores y políticas públicas a comienzos del siglo XXI. *Propuesta Educativa*(43).
- García de Fanelli, A. M., & Broto, A. S. (2023). Financiamiento estatal y expansión de las universidades nacionales argentinas: primeras dos décadas del siglo XXI. *Revista Argentina de Educación Superior*, 176-194.
- Kisilevsky, M., & Velela, C. (2002). *Dos estudios sobre el acceso [a] la educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: UNESCO - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Marchini, D. (27 de Febrero de 2018). Tesis para optar por el grado académico de Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales. *Los cursos de ingreso como dispositivos para promover la equidad en el acceso a la educación superior. El caso de las universidades del conurbano bonaerense creadas en el kirchnerismo*. Buenos Aires, Argentina: Flacso.
- Marquina, M. (2012). ¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento. En A. Chiroleu, m. Marquina, & E. Rinesi, *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (págs. 75-92). Los Polvorines: Editorial UNGS.
- Marquina, M., & Chiroleu, A. (Junio de 2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta Educativa*(43).
- Marquina, M., & Pereyra, E. (2010). La articulación del sistema educativo como problema y como práctica. Un balance de la experiencia transitada en la articulación entre las universidades y las escuelas medias. En E. E. (coord.), *Política y práctica de la articulación entre la universidad y la escuela media. Reflexiones a partir de una experiencia* (págs. 15-54). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mateos, N., García, A., & Adelaida, B. (2018). Enseñanza, democratización e inclusión: desafíos para las Universidades del Bicentenario. En A. Roca, C. Schneider, & J. Pedrosa, *Inclusión democracia conocimiento* (págs. 115-139). José C. Paz: EDUNPAZ.
- Mendonça, M. (Octubre/Diciembre de 2015). La creación de nuevas universidades nacionales en la década de los años setenta. Continuidades y rupturas del plan Taquini en el marco de la coyuntura política nacional (1966-1973). *Perfiles Educativos*, XXXVII(150).

- Mendonça, M. (2018). Creación, nacionalización y escisión: ¿reestructuración? Una aproximación al proceso de transformación del sistema universitario argentino (1971-1973). *Revista Iberoamericana de Educación Superior*.
- Mendonça, M. (2018a). La primera ola de expansión universitaria en la Argentina: consecuencias en el mediano plazo. *Anuario Historia de la Educación*.
- Mendonça, M. (2019). Expansión y diversificación en la educación superior Argentina del siglo XX: el sistema universitario como un patchwork. *Debate Universitario*, 7(14), 9-23.
- Mendonça, M. (2020). Educational Reform Policies in Argentina in the 1970s: The Beginning of a Differentiation Process among National Universities? *Espacio, Tiempo y Educación*.
- Mendonça, M. (2021). Una aproximación a las estrategias institucionales para lograr la permanencia de los estudiantes en las nuevas universidades del conurbano (2009-2016). *Espacios en Blanco*, 2(31), 281-293.
- Mendonça, M. (2024). Expansión del sistema universitario en la Argentina. Nuevas demandas estudiantiles. ¿Nuevo docente universitario? El caso de las universidades nacionales del conurbano bonaerense (2010-20s estudiantes en las nuevas universidades del conurbano" (2009-2016). *Revista de Educación*.
- Mendonça, M., & Pérez Trento, N. (2020). El devenir del sistema universitario público en la Argentina a través de sus olas expansivas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(50).
- Miguez, E. (2018). *Crítica (y reivindicación) de la universidad pública*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mónaco, J. (Agosto de 2017). Primera generación de estudiantes ¿Por qué yo no? *Le monde diplomatique*, págs. 8-9.
- Passeron, J. C., & Bourdieu, P. (2009). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*.
- Pérez Rasetti, C. (2012). La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas. En A. Chiroleu, M. Marquina, & E. Rinesi, *La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas*. Los Polvorines: Editorial UNGS.
- SPU, A. (2024). *Anuario de Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: Secretaría de Política Univeristarias, Secretaría de Educación.
- Terigi, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Revista Análisis*, 16.
- Villanueva, E. (s/f). Las nuevas universidades en el conurbano. *Voces en el fenix*, 58-61.

The Creative Commons License in Revista InterMeio

CC BY-NC-SA: This license allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format for non-commercial purposes only, and only so long as attribution is given to the creator. If you remix, adapt or build upon the material, you must license the modified material under identical terms.

CC BY-NC-SA includes the following elements: • BY: Credit must be given to the creator; • NC: Only noncommercial uses of the work are permitted; • SA: Adaptations must be shared under the same terms.