



IMPACTO FISCAL DEL
PROYECTO DE LEY EN REVISIÓN
DE FINANCIAMIENTO DE
UNIVERSIDADES NACIONALES
EXPEDIENTE CD 14/24

Gabriel Esterelles
Director General

Ignacio Lohlé
Director de Análisis Presupuestario

María Laura Cafarelli – Romina Muras
Analistas

28 de agosto de 2024

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
Características del proyecto de Ley.....	4
Situación presupuestaria actual	5
Estimación del impacto fiscal del proyecto de Ley con media sanción	6
Ajuste a las partidas relacionadas al funcionamiento de las Universidades Nacionales	6
Ajuste a las partidas relacionadas a los salarios de los trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales.....	7
Otros impactos fiscales asociados a la iniciativa no cuantificables.....	8
Estimación de impacto fiscal.....	8
Anexo metodológico.....	9

Índice de cuadros

Cuadro 1. Gastos salariales y de funcionamiento de Universidades Nacionales dentro del Programa Desarrollo de la Educación Superior	5
Cuadro 2. Impacto fiscal de la actualización en los gastos de funcionamiento (artículos 3° y 4°)	6
Cuadro 3. Impacto fiscal de la actualización en las partidas para el pago de salarios del personal docente y no docente de Universidades Nacionales (artículo 5°).....	8
Cuadro 4. Estimación de impacto fiscal del proyecto de ley con media sanción	8
Cuadro 5. Supuestos macroeconómicos	9

Resumen ejecutivo

El proyecto de ley en revisión de financiamiento a Universidades Nacionales con media sanción de la Honorable Cámara de Diputados, propone actualizar los créditos presupuestarios destinados a cubrir los gastos de funcionamiento de esas casas de estudio al inicio del ejercicio 2024 por la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en 2023, y luego, bimestralmente ajustar el monto resultante por el IPC informado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), descontando los aumentos ya otorgados en lo que va del año.

Asimismo, establece una recomposición de los salarios del personal docente y no docente desde el 1/12/2023 y hasta que se sancione el proyecto como ley, tomando a cuenta aumentos ya otorgados, y luego una actualización mensual por la inflación informada por INDEC.

Se estimó para el ejercicio vigente un impacto presupuestario de \$738.595 millones, equivalentes a 0,14% del PIB con el siguiente detalle:

Propuesta	Millones de \$	% PIB
Actualización por IPC anual 2023 para gastos de funcionamiento	210.742	0,04
Actualización bimestral por IPC 2024 para gastos de funcionamiento	86.254	0,02
Recomposición de salarios de personal docente y no docente	441.600	0,08
Total	738.595	0,14

FUENTE: OPC, en base a estimaciones propias, E. Sidif e INDEC.

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y refiere al expediente CD 14/24, sobre el proyecto de ley en revisión de financiamiento de Universidades Nacionales para el ejercicio 2024.

A tal efecto, el informe se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se exponen las principales características del articulado del proyecto de ley. Seguidamente, se presenta el impacto fiscal de la iniciativa bajo determinados supuestos, indicando en cada caso las decisiones metodológicas adoptadas. Finalmente, se incluye un anexo metodológico que expone las consideraciones para la estimación del escenario macroeconómico de 2024.

Características del proyecto de Ley

El proyecto consta de 9 artículos, de los cuales uno es de forma. A continuación, se describe brevemente el contenido de cada uno.

- **Artículo 1°:** indica el objeto de la iniciativa, el que consiste en garantizar la protección y el sostenimiento del financiamiento de las Universidades Nacionales en todo el país durante el ejercicio 2024.
- **Artículo 2°:** refiere a la actualización que deberá realizar el Poder Ejecutivo Nacional de las partidas del Presupuesto Nacional del ejercicio vigente para poder cumplir con el objeto del proyecto, de acuerdo con lo indicado en los siguientes artículos 3°, 4° y 5°.
- **Artículo 3°:** encomienda al Poder Ejecutivo Nacional a actualizar al 1° de enero de 2024 el crédito presupuestario de los gastos de funcionamiento de las Universidades Nacionales por la variación anual de 2023 del Índice de Precios al Consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicha actualización deberá realizarse en cuatro actividades del programa presupuestario Desarrollo de la Educación Superior, de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano. Las cuatro actividades son:
 - Actividad 14: Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitario
 - Actividad 15: Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios
 - Actividad 16: Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en Universidades
 - Actividad 25: Fortalecimiento de la Actividad Extensión Universitaria
- **Artículo 4°:** establece la actualización bimestral por el IPC informado por INDEC, desde el 1° de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2024, del monto de los gastos de funcionamiento de las Universidades Nacionales correspondiente a las mismas actividades del programa presupuestario Desarrollo de la Educación Superior, incluidas en el artículo precedente.

Además, indica que aquellos incrementos otorgados a las mencionadas actividades durante el ejercicio vigente, anteriores a la sanción del presente proyecto como ley, podrán ser descontados de la aplicación retroactiva del monto que surja de la actualización que establece este artículo.
- **Artículo 5°:** determina la recomposición de los salarios del personal docente y no docente de Universidades Nacionales desde el 1° de diciembre de 2023 y hasta el mes en que este proyecto se sancione como ley, por la variación acumulada de la inflación, informada por INDEC, durante ese mismo período.

Asimismo, luego de la fecha de la mencionada sanción y hasta el 31 de diciembre de 2024, dichos salarios deberán ser actualizados mensualmente por la inflación informada por INDEC. En este caso, aquellos aumentos otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional en las partidas referidas a la asistencia de salarios docentes y no docentes del programa presupuestario

Desarrollo de la Educación Superior, de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano, se tomarán a cuenta de la recomposición propuesta.

- **Artículo 6°:** estipula que no se aplicará el artículo 5° cuando las paritarias de 2024 a nivel general del sector docente y no docente sean acordadas y rubricadas por el Poder Ejecutivo Nacional y las federaciones que representan a los trabajadores de la educación superior y las escuelas pre universitarias.
- **Artículo 7°:** encomienda a la Auditoría General de la Nación a auditar según lo indicado en el artículo 59 bis de la Ley 24.521¹ de Educación Superior, y remitir al Congreso de la Nación inmediatamente los informes producidos, las observaciones formuladas y su plan de seguimiento y control.
- **Artículo 8°:** indica que queda establecida la actualización anual y progresiva del monto y la cantidad de beneficiarios de becas estudiantiles.

Situación presupuestaria actual

Las transferencias para el financiamiento de las Universidades Nacionales se canalizan mayormente a través del programa presupuestario 26 - Desarrollo de la Educación Superior, del Servicio Administrativo Financiero (SAF) 330 - Secretaría de Educación, actualmente en el ámbito de la Jurisdicción 88 - Ministerio de Capital Humano. A continuación, se expone la situación actual de las actividades presupuestarias aludidas en el articulado del proyecto de ley bajo análisis.

Cuadro 1. Gastos salariales y de funcionamiento de Universidades Nacionales dentro del Programa Desarrollo de la Educación Superior

2024, en millones de \$

Actividad presupuestaria	Crédito inicial (*)	Crédito vigente	var. % crédito inicial
12 - Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores	738.893	2.134.301	188,9
13 - Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente	431.648	431.648	0,0
Subtotal gastos salariales	1.170.541	2.565.949	119,2
14 - Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitarios	76.214	272.550	257,6
15 - Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	14.768	77.637	425,7
16 - Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en Universidades	7.323	1.221	-83,3
25 - Fortalecimiento de la Actividad Extensión Universitaria	1.380	1.380	0,0
Subtotal gastos de funcionamiento	99.685	352.788	253,9
Totales	1.270.226	2.918.737	129,8

(*) Corresponde a la prórroga de los créditos vigentes al 31 de diciembre de 2023, según Decreto 88/2023 y DA 5/2024. El crédito vigente al 31 de diciembre de 2023 surge de la sumatoria del crédito inicial del ejercicio 2023 y las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año.

FUENTE: OPC, en base E.Sidif. (datos al 18/8/24).

¹ Artículo 59 bis, Ley 24.521: "El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos".

Estimación del impacto fiscal del proyecto de Ley con media sanción

Ajuste a las partidas relacionadas al funcionamiento de las Universidades Nacionales

Según la información publicada por INDEC, la variación anual del IPC en 2023 fue de 211,4% año contra año (a/a). Aplicando la actualización por dicho porcentaje, el presupuesto inicial para las actividades relacionadas a gastos de funcionamiento pasaría de \$99.685 millones (suma de las actividades 14, 15, 16 y 25) a \$310.426 millones.

Luego de actualizar el presupuesto inicial según lo dispuesto por el artículo 3°, considerando la actualización bimestral por IPC dispuesta en el primer párrafo del artículo 4°, el presupuesto total en concepto de gastos de funcionamiento se debiera incrementar a \$655.885 millones hacia noviembre de 2024. En este caso se considera que la primera actualización corresponde al mes de marzo incluyendo la variación del IPC entre los meses de enero y febrero. Luego, la siguiente en el mes de mayo con la variación de la inflación entre los meses de marzo y abril, y así sucesivamente².

Finalmente, para conocer el impacto fiscal de lo dispuesto en los artículos 3° y 4°, se debe descontar el presupuesto inicial y los aumentos ya otorgados durante el ejercicio 2024 y anteriores a la sanción del proyecto como ley, tal como indica el segundo párrafo del artículo 4°, por lo que el incremento presupuestario final se estima en \$296.995 millones. Este cálculo considera lo anunciado por el Poder Ejecutivo en su comunicado del día 10 de agosto³ respecto a que los gastos de funcionamiento se encuentran garantizados en el presupuesto vigente, por lo que el impacto fiscal de la medida es equivalente al incremento presupuestario requerido.

Cuadro 2. Impacto fiscal de la actualización en los gastos de funcionamiento (artículos 3° y 4°)

2024, en millones de \$

Actividad presupuestaria	Crédito inicial (1)	Presupuesto actualizado según artículo 3° (2)	Aumentos otorgados durante 2024 (3)	Presupuesto actualizado según artículo 4° (4)	Impacto fiscal (5=4-1-3)
14 - Asistencia Financiera para el Funcionamiento Universitarios	76.214	237.336	196.336	501.456	228.906
15 - Asistencia Financiera a Hospitales Universitarios	14.768	45.989	62.869	97.167	19.530
16 - Fortalecimiento de la Ciencia y la Técnica en Universidades	7.323	22.804	0	48.182	40.859
25 - Fortalecimiento de la Actividad Extensión Universitaria	1.380	4.297	0	9.080	7.700
Totales	99.685	310.427	259.205	655.885	296.995

FUENTE: OPC, en base a estimaciones propias, E. Sidif (datos al 18/8/24) e INDEC.

Referencias cuadro 2:

(1) = Corresponde a la prórroga de los créditos vigentes al 31 de diciembre de 2023, según Decreto 88/2023 y DA 5/2024. El crédito vigente al 31 de diciembre de 2023 surge de la sumatoria del crédito inicial del ejercicio 2023 y las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año.

(2) = (1) ajustado por la variación anual del IPC de 2023.

(3) = Diferencia entre el presupuesto vigente al 18/8/24 y el presupuesto inicial.

(4) = (2) actualizado cada dos meses por la variación del IPC del bimestre anterior.

(5) = Diferencia entre el presupuesto actualizado (4), presupuesto inicial (1) y aumentos otorgados hasta el 18/8/24 (3), bajo el supuesto de que el actual presupuesto se ejecuta en su totalidad.

² Si bien el INDEC publica el IPC del mes anterior con dos semanas de rezago, la actualización de las partidas se puede realizar en cualquier momento del mes, por lo que a los fines metodológicos se considera que dicha actualización puede ser aplicada al momento de conocerse el dato de variación de precios.

³ https://x.com/mincaphum_ar/status/1822314845515001947?s=48&t=QlcfqePKnqEdDrkZUQWx-Q

El impacto derivado de la aplicación del artículo 3° se estima en \$210.742 millones y surge de comprar el presupuesto actualizado (\$310.427 millones) con el crédito inicial (\$99.685 millones). Por su parte, el impacto del artículo 4° se proyectó en \$86.254 millones que resulta de la diferencia entre el impacto final (\$296.995 millones) y el impacto del artículo 3° (\$210.742 millones), tal como se detalla en el Cuadro 2.

Ajuste a las partidas relacionadas a los salarios de los trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales

El artículo 5° determina recomponer los salarios de los trabajadores docentes y no docentes de las Universidades Nacionales⁴ desde el 1/12/2023 y hasta el mes de sanción del proyecto bajo estudio como ley por la variación acumulada de la inflación en igual período, tomando a cuenta en dicha recomposición los aumentos ya otorgados durante el mencionado lapso en las partidas de asistencia a salarios docentes y no docentes del programa de Desarrollo de la Educación Superior (actividades 12 - Asistencia Financiera para el Pago de Salario Docente y Autoridades Superiores y 13 - Asistencia Financiera para el Pago de Salario del Personal no Docente). Al respecto, se consideran los incrementos otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional sin acuerdo paritario como dichos aumentos. Este artículo prevé también que, a partir del mes posterior a la aprobación de la Ley, los salarios se actualizarán de manera mensual conforme a la inflación informada por el INDEC. Asimismo, al no encontrarse acuerdos paritarios aprobados a la fecha, no aplica el artículo 6° en la estimación del costo fiscal.

Para la recomposición a otorgar a la fecha de aprobación se realizó el supuesto de que el presente proyecto de ley se sanciona en agosto del ejercicio vigente. En tal sentido, la inflación acumulada desde el 1/12/2023 al 31/07/2024 fue de 134,6%, según INDEC. Por su parte, las pautas salariales otorgadas en igual período acumularon 80,4%⁵. En base a ambas mediciones, para recomponer la pérdida del poder de compra de los salarios en dicho lapso se estima un aumento del 30,1% sobre los salarios vigentes en julio, a abonarse en concepto de salarios de agosto.

En lo que respecta a las actualizaciones a otorgar con posterioridad a la aprobación de la Ley, se considera la aplicación del IPC que publicará INDEC con un mes de rezago: en septiembre, IPC de agosto, en octubre, IPC de septiembre, en noviembre, IPC de octubre y en diciembre, IPC de noviembre, lo cual arrojaría una variación acumulada del IPC entre agosto y noviembre del 17,2%. A fin de realizar estos cálculos, se tomó como base el gasto devengado en el mes julio.

Para la propuesta contemplada en este artículo (recomposición en agosto más actualización mensual por IPC de septiembre a diciembre) se compara la estimación de este gasto resultante contra un supuesto de vigencia de la política salarial oficial a la fecha. Para ello se tomó el ofrecimiento comunicado en el anuncio oficial aludido anteriormente suponiendo continuidad del mismo, por lo que el impacto fiscal sería de \$441.600 millones para 2024. Se asume también que la cantidad de personal docente y no docente se mantiene constante.

Esto implica una ampliación presupuestaria total estimada en \$682.015 millones, dado que el presupuesto vigente denota un faltante de \$240.416 millones para cubrir las partidas correspondientes al pago de salarios en un escenario de continuidad de la política salarial.

⁴ Según la última información publicada por la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano, al mes de septiembre de 2023 la cantidad de cargos en las Universidades Nacionales asciende a 313.504 distribuidos en 220.660 personas, incluyendo personal docente, no docente, autoridades superiores y preuniversitarios.

Publicación disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/sintesis>

⁵ Corresponde a la pauta salarial otorgada desde diciembre de 2023 a julio de 2024 con el siguiente detalle: diciembre 2023: 6% sobre salarios de octubre, febrero 2024: 16% (10% sobre salarios de octubre 2023 y 6% sobre salarios de enero 2024), marzo 2024: 12% sobre salarios de febrero, abril 2024: 8% sobre salarios de marzo, mayo 2024: 9% sobre salarios de abril, junio 2024: 4% sobre salarios de mayo, y julio 2024: 7,5% sobre salarios de junio.

Cuadro 3. Impacto fiscal de la actualización en las partidas para el pago de salarios del personal docente y no docente de Universidades Nacionales (artículo 5°)

2024, en millones de \$

Actividad presupuestaria	Crédito inicial (1)	Crédito vigente (2)	Ejecución estimada con ajuste según artículo 5° (3)	Ejecución estimada con escenario de continuidad de política salarial (4)	Impacto Fiscal (5=3-4)
12 -Salarios Docente y Autoridades Superiores	738.893	2.134.301	2.042.335	1.765.148	277.187
13 - Salarios no Docentes	431.648	431.648	1.205.629	1.041.217	164.413
Total	1.170.541	2.565.949	3.247.964	2.806.364	441.600

FUENTE, OPC en base a estimación propias, E. Sidif (datos al 18/8/24) e INDEC.

Referencias cuadro 3:

(1) = Corresponde a la prórroga de los créditos vigentes al 31/12/2023, según Decreto 88/2023 y DA 5/2024. El crédito vigente al 31 de diciembre de 2023 surge de la sumatoria del crédito inicial del ejercicio 2023 y las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año.

(2) = Crédito inicial con las modificaciones presupuestarias realizadas hasta el 18/8/2024.

(3) = Ejecución devengada acumulada a julio, ajuste de la ejecución de julio por el diferencial (30,1%), luego ajuste por inflación con un mes de rezago.

(4) = Ejecución devengada acumulada a julio y estimación de la ejecución de agosto a diciembre con un escenario de continuidad de política salarial.

(5) = Diferencia entre (3) y (4).

Otros impactos fiscales asociados a la iniciativa no cuantificables

Finalmente, respecto al artículo 8°, el mismo no especifica a qué becas estudiantiles se refiere ni se establecen parámetros para la actualización de su monto ni la incorporación de becarios, por lo que no es posible estimar el impacto fiscal.

Estimación de impacto fiscal

Se estimó que en el ejercicio vigente el proyecto de ley tendrá un impacto presupuestario de \$738.595 millones, equivalentes a 0,14% del PIB⁶ con el siguiente detalle por artículo:

Cuadro 4. Estimación de impacto fiscal del proyecto de ley con media sanción

2024, en millones de \$ y % del PIB

Artículo	Millones de \$	% PIB
3°- Actualización por IPC anual 2023 para gastos de funcionamiento	210.742	0,04
4°- Actualización bimestral por IPC 2024 para gastos de funcionamiento	86.254	0,02
5°- Recomposición de salarios de personal docente y no docente	441.600	0,08
Total	738.595	0,14

FUENTE: OPC, en base a estimaciones propias, E. Sidif e INDEC.

⁶ El PIB estimado para 2024 es \$546.039.626 millones.

Anexo metodológico

Las estimaciones de impacto presentadas en este informe están realizadas a partir de un escenario macroeconómico elaborado a partir de la ejecución oficial de datos disponibles de INDEC y las proyecciones del Informe de Avance sobre la Elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional.

El cuadro siguiente presenta las principales variables del escenario macroeconómico utilizado.

Cuadro 5. Supuestos macroeconómicos

2024, en millones de \$ y var. %

Variable	2024
PIB nominal, en millones de \$	546.039.626
PIB nominal, var % a/a	185,7
PIB real, en millones de \$ 2004	689.177
PIB real, var % a/a	-3,5
IPC, var % a/a promedio	223,3
IPC, var % a/a diciembre	127,1
TCN, var % a/a promedio	211,9
TCN, var % a/a diciembre	58,6
RIPTE, \$ promedio	913.719
RIPTE, \$ diciembre	1.178.623

FUENTE: OPC.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

