

Evolución del Financiamiento Educativo

Autores:

Alejandro Morduchowicz (Especialista en planeamiento y políticas educativas), **Leyre Sáenz Guillén** (Observatorio de Argentinos por la Educación) y **Victor Volman** (Observatorio de Argentinos por la Educación)

Cómo citar:

Morduchowicz, A., Sáenz Guillén, L. & Volman, V., (2024). Evolución del financiamiento educativo. Observatorio Argentinos por la Educación.

—
Si bien en los últimos 42 años el financiamiento educativo viene creciendo en términos reales, el mismo creció un 226% en el nivel superior y un 163% en el nivel básico.

Evolución del Financiamiento Educativo

Alejandro Morduchowicz (Especialista en planeamiento y políticas educativas), **Leyre Sáenz Guillén** (Observatorio de Argentinos por la Educación) y **Víctor Volman** (Observatorio de Argentinos por la Educación)

El contexto

Introducción

Según SITEAL (2019), el cumplimiento del derecho a la educación se efectiviza a través del financiamiento educativo que es el medio de asignación de fondos. Por lo tanto, tratar la política de financiamiento educativo es tratar la política de asignación de recursos dentro del sector.

En Argentina, nos encontramos en un punto de inflexión en las relaciones financieras entre la nación y las provincias, lo que hace indispensable analizar los eventos y dinámicas que han ocurrido hasta ahora para comprender su evolución y anticipar los desafíos futuros.

Hasta la década del noventa, el marco normativo sobre la inversión educativa en Argentina era escaso. No existía una normativa que asegurara una inversión mínima o estable en educación, el financiamiento educativo dependía en gran medida de las asignaciones presupuestarias anuales aprobadas por el Congreso. A partir de 1992, el panorama comenzó a cambiar con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos (Ley 24.049) que transfirió la administración y responsabilidad financiera de los servicios educativos del Nivel Básico a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al año siguiente, en 1993, la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) estableció las bases del sistema educativo nacional, distribuyendo competencias entre la Nación y las provincias. El artículo 61° de dicha Ley establece que la inversión pública consolidada en educación, tomando como base el presupuesto de 1992, será duplicada gradualmente con un incremento mínimo del 20% anual a partir de 1993. Alternativamente, se evaluará un aumento del 50 % en el porcentaje del PBI destinado a educación (base 1992). Se utilizará el mayor de los dos montos para definir la inversión final. Ese mismo año, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento incluyó compromisos generales sobre la asignación de recursos para la educación, aunque sin carácter obligatorio.

Uno de los consensos alcanzados en la Argentina en materia de política educativa se expresó con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005 (Ley 26.075), la cual estableció un marco normativo claro con un financiamiento concreto y obligatorio con el objetivo de aumentar la inversión educativa en Argentina. La Ley establece que el gasto en educación (consolidado de la Nación y de las provincias) debía alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) a partir de 2010. Este acuerdo fue avalado por la Ley de Educación Nacional y normas nacionales posteriores. A su vez, asignó responsabilidades concretas tanto para la Nación como para las provincias y estableció que el gobierno nacional debía realizar aportes adicionales a aquellas provincias con menos recursos con la finalidad de reducir las desigualdades provinciales. No obstante, no se establece qué proporción de ese 6% debe aportar la Nación y qué porcentaje deben financiar las provincias. En la práctica se observa que, aproximadamente, 3 de cada 4 pesos lo invierten las provincias y 1 de cada 4, la Nación.

Por otra parte, es fundamental entender no sólo cuánto se destina a educación sino también cómo se distribuye el gasto entre los diferentes niveles educativos y qué nivel de gobierno lo financia. Si bien a partir de la Ley de Educación Nacional se ha fijado qué porcentaje del PBI debería destinarse a educación “no hay reglas claras y duraderas sobre cuánto, cómo y quién debe aportar el dinero para la educación” (Morduchowicz, 2019). Los principales interrogantes, por lo tanto, giran en torno a si la inversión en educación corresponde a la Nación o a las provincias, cuánto debería aportar cada nivel de gobierno y cómo se reparte entre los distintos niveles educativos. Precisamente, este informe busca arrojar luz sobre estas cuestiones.

En base a la serie 1980-2022 del Gasto Público Consolidado (GPC) del Ministerio de Economía, este informe analiza la evolución del gasto educativo considerando las leyes educativas sancionadas a lo largo de este período. Se examina la evolución en términos porcentuales respecto al PBI y en valores reales, distinguiendo entre el gasto ejecutado por la Nación y las provincias. Además, se analiza a qué nivel educativo se destina el gasto y qué nivel de gobierno financia en mayor medida cada nivel, poniendo el foco en la educación básica. Por último se presenta la evolución del financiamiento de cada nivel educativo, analizando la inversión en educación desde un enfoque distributivo.

Los datos

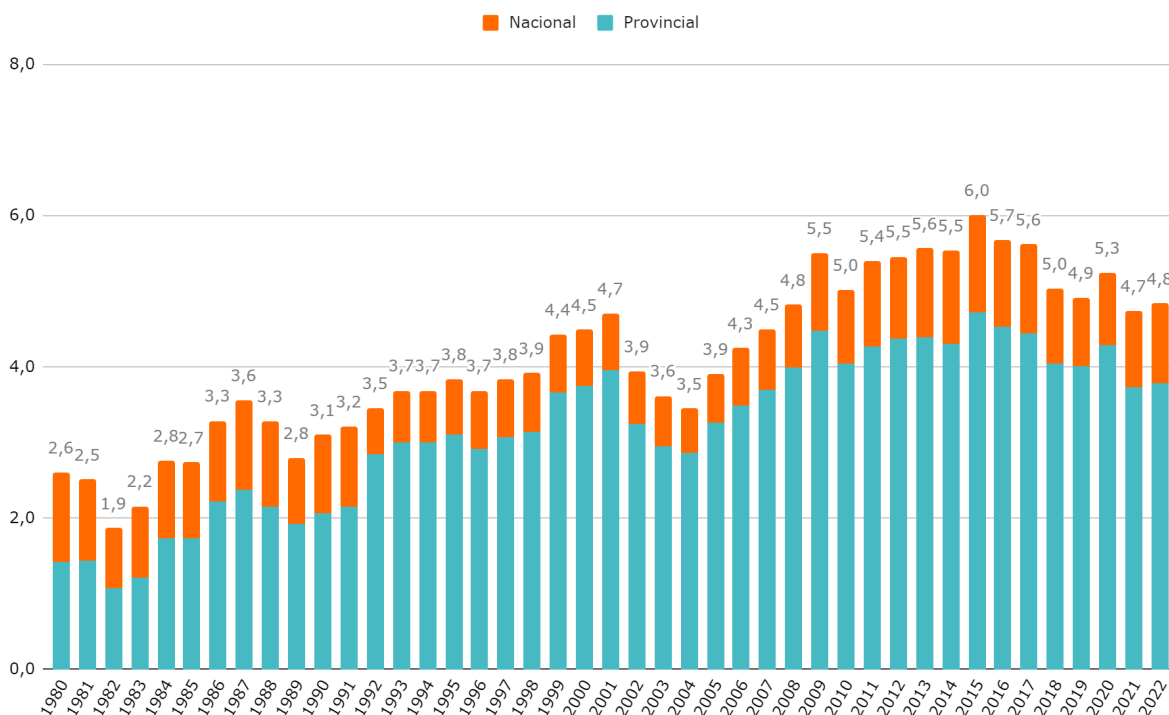
La evolución del gasto educativo como porcentaje del PBI

En primer lugar, se analiza cómo evolucionó el financiamiento educativo desde el año 1980 en adelante en Argentina, con apertura por nivel de gobierno que ejecuta el gasto. En esta sección se presenta el gasto público consolidado como porcentaje del PBI y en la siguiente se analiza en pesos constantes.

En el gráfico 1 se observa la serie completa del gasto público en educación como porcentaje del PBI desagregado por nivel de gobierno. En la década del ochenta, el porcentaje sólo superó el 3% en los años 1986, 1987 y 1988. Como mencionamos previamente en esa década no existía un marco normativo específico que garantizara una inversión mínima o sostenida en educación. En la década del noventa, el porcentaje se incrementa de 3,1% en 1990 a 4,5% en el año 2000 acompañando la descentralización de 1992 y la Ley Federal de Educación que si bien establecía competencias entre la Nación y las provincias no especificaba de manera clara la proporción que debía financiar cada nivel de gobierno. En el año 2001 se observa un pico en la serie, que se debe principalmente a la contracción del PBI fruto de la crisis económica. Esto muestra las limitaciones de utilizar un solo indicador para medir el esfuerzo financiero en educación dado que un aumento en el %PBI no siempre quiere decir un aumento real del financiamiento.

En los años 2005 y 2006 se fijó la ejecución presupuestaria de educación como un porcentaje del PBI. Desde ese año el porcentaje comenzó a crecer siendo el 3,9% el porcentaje más bajo, llegando al pico en el año 2015 cuando fue el de mayor ejecución presupuestaria como porcentaje del PBI, alcanzando el 6%. Sin embargo, los únicos tres años en los que se alcanzó la meta establecida fueron en 2009, 2013 y 2015. Esto es, cuando se observa la serie incluyendo ciencia y tecnología. En este caso, en el cual se muestra únicamente la serie de educación, la meta se alcanza solo en 2015. Narodowski et al. (2023) calcularon el monto entre el objetivo de inversión fijado por el poder legislativo en 2005 y 2006 y el gasto ejecutado y encuentran que “la deuda educativa acumulada para el período 2006-2020 es de \$3,4 billones (USD 26 mil millones) y corresponde al 5% del PBI de 2020.”

Gráfico 1. Serie histórica: Gasto público educativo consolidado por año como porcentaje del PBI. Apertura entre Nación y provincias (crédito ejecutado). Años 1980-2022.



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a datos sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) por finalidad y función del Ministerio de Economía de la Nación.

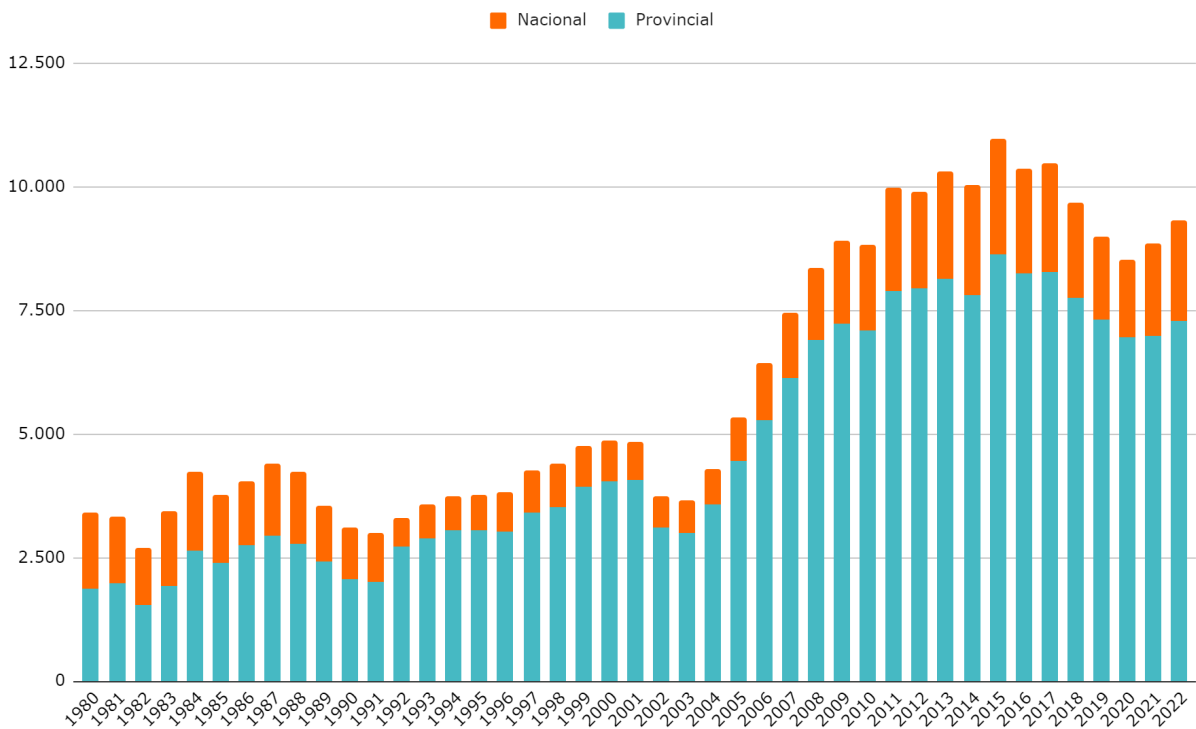
Los datos

La evolución del gasto educativo en pesos constantes

En esta sección, se analiza la serie de inversión educativa en pesos constantes de 2023. Esto permite estudiar la inversión sin las volatilidades que pueden afectar el PBI del país. El gráfico 2 muestra la serie histórica del gasto educativo en pesos constantes del 2023. Se puede apreciar una caída en el gasto real educativo a principios de los años 90, un aumento en el resto de la década, y una nueva disminución en 2002 y 2003. En 2004 se inicia un período de crecimiento sostenido del gasto en pesos constantes, alcanzando su pico en el año 2015. En particular, desde el año 1980 al 2022 se observa un aumento del 292% de lo invertido por las provincias en educación y un aumento del 30% de lo invertido por Nación.

De esta forma, se observa que el porcentaje del gasto provincial pasó de representar el 55% en el año 1980 a representar el 78% en 2022. Es decir, en la actualidad 3 de cada 4 pesos es invertido por las provincias y 1 de cada 4 por Nación.

Gráfico 2. Serie histórica: Gasto público educativo consolidado por año en millones de pesos constantes 2023. Apertura entre Nación y provincias (crédito ejecutado). Años 1980-2022.



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a datos sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) por finalidad y función del Ministerio de Economía de la Nación. Se actualizan los valores por índice del INDEC y [serie histórica Fundación Norte y Sur](#).

Nota: escala expresada en miles de millones de pesos.

Los datos

¿A qué nivel educativo se destina el gasto?

Más allá de ver cuánto en total se destina a educación y qué nivel de gobierno lo ejecuta, es importante analizar cómo es la distribución del gasto en los distintos niveles educativos. La educación básica abarca desde el nivel inicial hasta el último año de la secundaria¹. Educación superior incluye nivel universitario y superior no universitario.

El gráfico 3 muestra cuánto destinan Nación y las provincias a cada uno de los niveles en pesos constantes del 2023. Se observa que desde la Ley de 1992, en la cual la Nación transfirió la responsabilidad de la Educación básica a las provincias, Nación se encarga principalmente del financiamiento a la educación superior y las provincias de la educación básica.

En ambos casos se puede ver que lo destinado a educación viene creciendo en términos reales desde el año 2004. Sin embargo, a partir del 2015 aproximadamente se nota una leve reducción, más marcada en Nación, que parece comenzar a revertirse desde el año 2021.

Gráfico 3. Gasto en Educación consolidado (Nación y provincias) que se destina a cada nivel, en millones de pesos constantes del 2023.

Gráfico 3.a. Nación (crédito ejecutado).

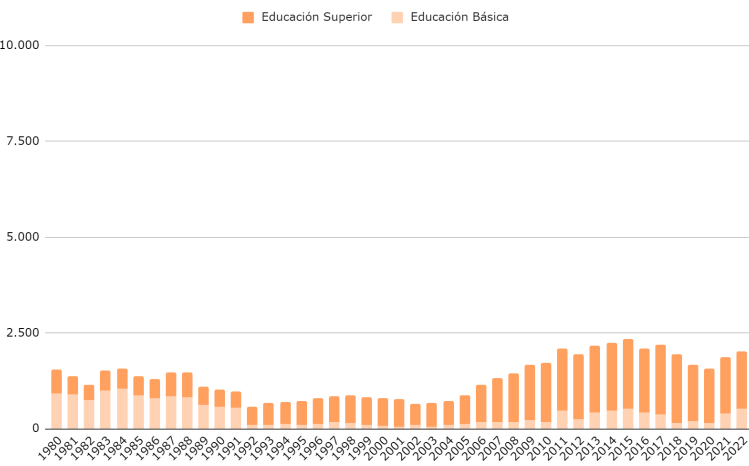
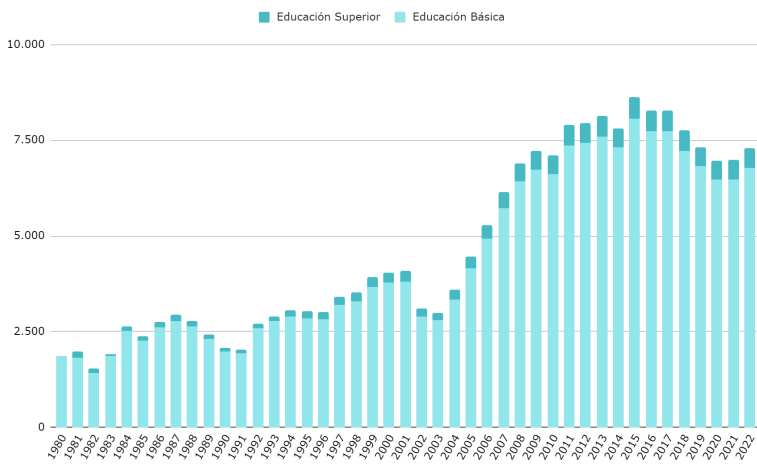


Gráfico 3.b. Provincias (crédito ejecutado).



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a datos sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) por finalidad y función del Ministerio de Economía de la Nación y a los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación. Se actualizan los valores por índice del INDEC y [serie histórica Fundación Norte y Sur](#).

Nota: escala expresada en miles de millones de pesos.

Nota: Se incluye gastos sin discriminar en educación básica.

¹ Nivel Inicial incluye deambulantes, lactantes, sala de 2, sala de 3, sala de 4 y sala de 5.

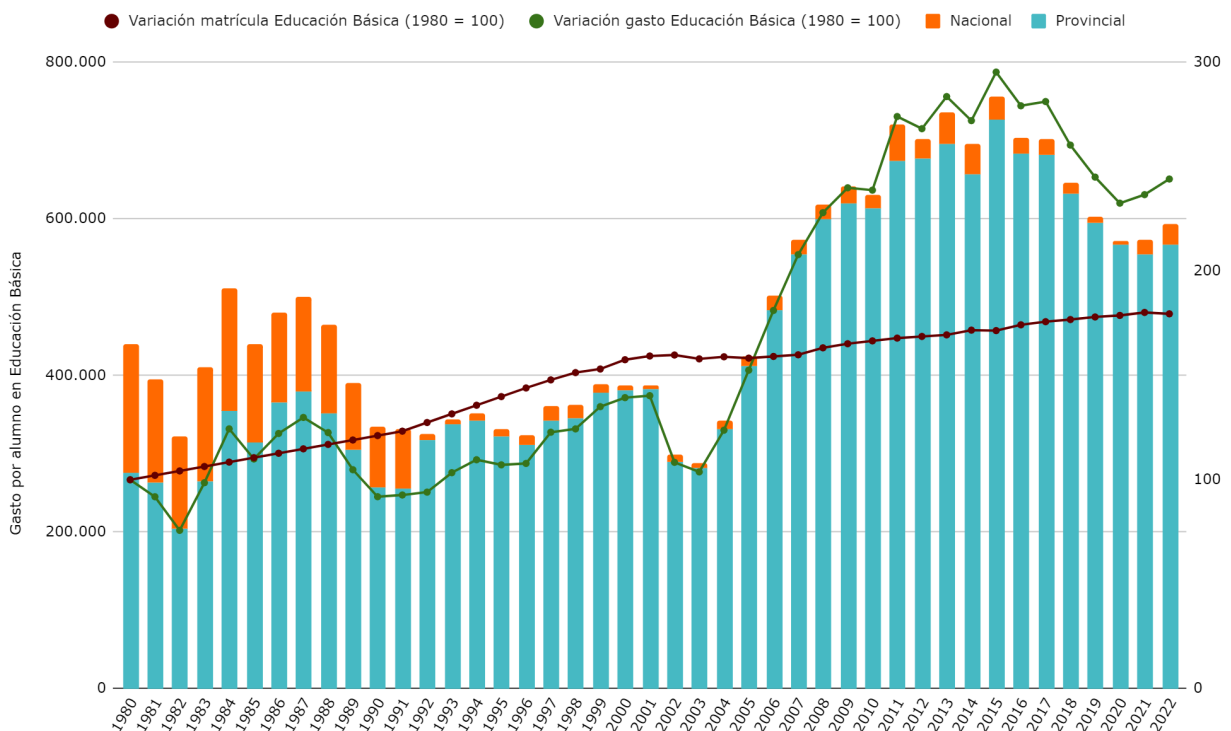
Los datos

Evolución del gasto en educación básica

Ante el aumento del gasto en educación básica, un punto importante es analizar si representa un aumento de gasto por alumno o si el gasto sólo acompaña un aumento de matrícula. El gráfico 4 presenta el gasto por alumno de educación básica junto con la serie de crecimiento de la matrícula² y el gasto total.

Desde 1980, la matrícula de educación básica crece de manera sostenida. Entre ese año y 1983, el crecimiento de la matrícula superó al del gasto real. Entre 1983 y 1989, el aumento del gasto real supera al incremento de la matrícula. A partir del año 2005, el aumento del gasto real por alumno en educación básica es superior al de la matrícula. Esto indica que el incremento del gasto no solo compensa el mayor número de alumnos que ingresan al sistema educativo, sino que lo supera.

Gráfico 4. Gasto público educativo consolidado por alumno en **educación básica** por año en pesos constantes 2023. Apertura entre Nación y provincias (crédito ejecutado). Años 1980-2022.³



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a datos sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) por finalidad y función del Ministerio de Economía de la Nación, del Relevamiento Anual del Ministerio de Educación de la Nación y del CENSO 1980 y 1991 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Se actualizan los valores por índice del INDEC y [serie histórica Fundación Norte y Sur](#).

Nota: escala expresada en millones de pesos.

² Compuesta por la matrícula de educación básica del sector de gestión estatal y privado subvencionado. No se contempla la matrícula del sector privado sin subvención a partir del 2011 en adelante a través del Relevamiento Anual. Para años anteriores, se proyecta el porcentaje de matrícula privada sin subvención y se resta de la matrícula correspondiente a cada año.

³ Desde el 1996 en adelante se dispone de los datos de matrícula del nivel básico a través del Relevamiento Anual. Para años anteriores se utiliza el CENSO 1980 y 1991. En los años intermedios se proyecta el crecimiento de la matrícula.

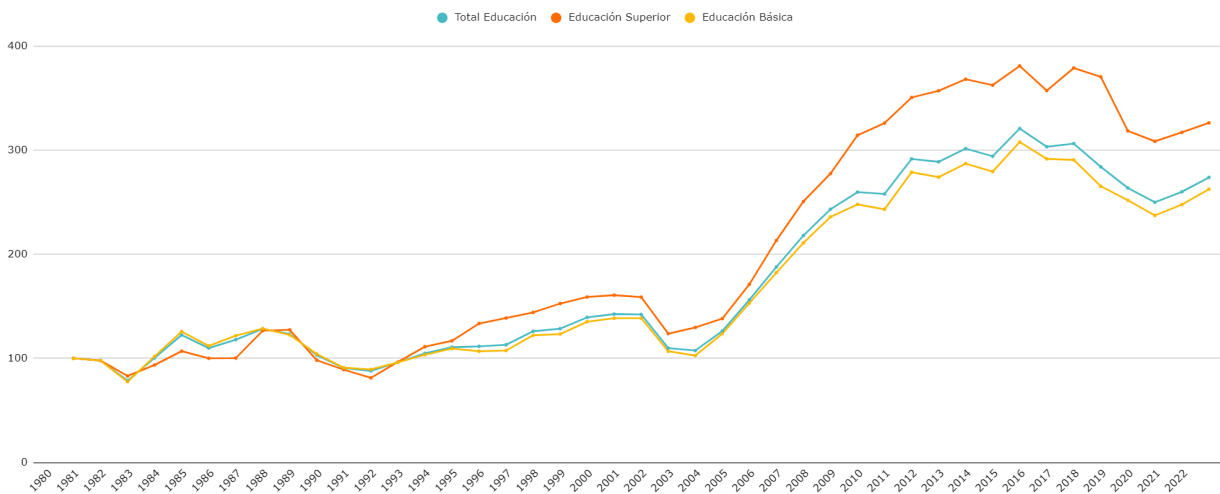
Los datos

Evolución del financiamiento a cada nivel educativo

Por último, se observa la evolución a lo largo de toda la serie histórica del financiamiento en cada nivel educativo. Tomando 1980 como el año base, se observa una tendencia creciente en todos los niveles. Lo interesante a resaltar del gráfico 5 es que a partir del año 1992, el financiamiento destinado a educación superior crece siempre a una tasa mayor que a la que lo hace la educación básica. Tomando 1980 como año base, en los últimos 42 años el financiamiento educativo destinado al nivel superior creció un 226% y el destinado a la educación básica un 163%, es decir que la del nivel superior creció 63 puntos porcentuales más que la del nivel básico. Cabe destacar que desde 1980 hasta 2022, la matrícula de educación básica creció en un 79,5% mientras que la de educación superior creció en un 633,3%⁴.

Por último de este gráfico se desprenden distintas hipótesis posibles, tanto respecto a la asignación de recursos entre niveles como dentro de los niveles.

Gráfico 5. Evolución del gasto consolidado (Nación y provincias, crédito ejecutado) por nivel educativo por año en pesos constantes (año base = 1980).



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a datos sobre el Gasto Público Consolidado (GPC) por finalidad y función del Ministerio de Economía de la Nación y a los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación. Se actualizan los valores por índice del INDEC y [serie histórica Fundación Norte y Sur](#).

Nota: Se incluye gastos sin discriminar en educación básica.

⁴ La matrícula de educación superior se calculó mediante la suma de matrícula universitaria de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/182/149> y la matrícula superior no universitaria de la misma fuente y de los Anuarios Estadísticos desde 1996 en adelante.

-

Comentarios finales

1) Entre 1980 y 2022, se observa un aumento sostenido del gasto público en educación, tanto en porcentaje del PBI como en términos reales. La inversión que realizan las provincias aumentó un 292% en ese periodo mientras que la inversión de Nación creció un 30%, aunque se produjeron caídas a principios de los '90 y en 2002 y 2003. Desde el 2004 se registra un incremento del gasto que se refuerza en los años 2005 y 2006, con la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional que establecen la obligación de invertir un 6% del PIB anual en educación, meta que solo se cumplió en los años 2009, 2013 y 2015 (cuando se incluye ciencia y tecnología) y únicamente en 2015 cuando se mira educación. Si bien la ley no especifica en qué medida cada nivel de gobierno debe financiar el gasto, en la práctica se observa que 3 de cada 4 pesos invertidos provienen de las provincias y 1 de cada 4 de Nación.

2) El gasto educativo en Argentina muestra un crecimiento en términos reales tanto a nivel nacional como provincial. Desde la Ley de 1992, la Nación enfocó su esfuerzo presupuestario en financiar la educación superior, mientras que las provincias asumen la responsabilidad de la educación básica. A partir del año 2005, el crecimiento del gasto real por alumno en educación básica superó el incremento en la matrícula, indicando una mejora más allá de la expansión del sistema educativo.

3) El gasto de educación básica y educación superior tienen una tendencia creciente del gasto educativo tomando 1980 como el año base. A partir del año 1992, el financiamiento destinado a educación superior crece siempre por encima que el destinado a educación básica. En vistas de una política educativa más distributiva, es importante ver cómo se distribuyó el crecimiento total del gasto entre los distintos niveles. Tomando 1980 como año base, en los últimos 42 años el financiamiento educativo destinado al nivel superior creció 63 puntos porcentuales por encima del nivel básico. Esta diferencia se profundiza entre los años 2006 y 2022, alcanzando un pico en 2018, año en el cual se invirtieron 105 puntos porcentuales más en educación superior que en básica.

-

Referencias

Doberti, J. I., Gabay, G., & Levy, M. (2020). El presupuesto universitario en la Argentina: ¿Cuánto, cómo, dónde y a quiénes? Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales. Cuadernos del INAP, 1(7), 1-54.

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/182/149>

Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. Propuesta Educativa, Año 28, núm. 52, pp. 11 a 23.

Narodowski, M., Catri, G. & Nistal, M. (2023). Lo prometido es deuda (educativa). La impotencia para alcanzar el 6% del PBI para educación. Observatorio Argentinos por la Educación.

ARGENTINOS
por la **educación**