

¿Cómo y cuánto se invierte en la educación argentina?



INTRODUCCIÓN

-

En Argentina, hay provincias donde el financiamiento educativo proviene en más del 50% de recursos nacionales y otras donde el porcentaje es del 10%.

¿Cómo y cuánto se invierte en la educación argentina?

Observatorio Argentinos por la Educación | Autor: **Agustín Claus** (Especialista en Economía de la Educación/FLACSO)

EL CONTEXTO

El presupuesto es la principal herramienta que refleja las prioridades de las administraciones de gobierno. En el presupuesto se comunican las acciones de gobierno, las proyecciones de los recursos y la asignación de las erogaciones¹ que imprimen factibilidad operativa a la gestión pública. La interpretación y su comprensión permiten evidenciar las decisiones que toman las administraciones de gobierno en cada período determinado. El análisis del presupuesto es el punto de partida para examinar la estructura y evolución del financiamiento educativo.

El sistema educativo en Argentina se sustenta en un esquema federal y descentralizado. El Estado Nacional y las provincias² tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer la educación y solventar el financiamiento educativo. La estructura actual del sistema se estableció en 2006 por la Ley de Educación Nacional N° 26.206³ que regula las responsabilidades por nivel de gobierno:

- El Estado Nacional tiene a cargo las Universidades Nacionales y fija la política nacional a través de políticas que promuevan la equidad educativa.
- Las provincias administran las instituciones educativas de los niveles y modalidades y los institutos terciarios (formación docente y/o técnico-profesional).

La estructura del financiamiento educativo por nivel de gobierno es compleja. La principal fuente de redistribución de recursos a nivel federal es la Coparticipación Federal de Impuestos junto con los fondos nacionales. Mediante este esquema, se transfieren a las arcas de las jurisdicciones provinciales, los recursos de manera diaria (transferencias automáticas) originados en impuestos nacionales (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado, a las Ganancias, a los Bienes Personales y a la Seguridad Social). Además el Estado Nacional, a través de sus reparticiones ministeriales, destina fondos específicos mediante políticas nacionales a las provincias (transferencias no automáticas). Por último, las provincias poseen como fuente de recursos la recaudación de origen provincial.



Nota: *Educación Básica: refiere a los Niveles y Modalidades de la Educación No Universitaria; APN refiere a Administración Pública Nacional
Fuente: Elaboración propia.

1: En este informe se utilizan las palabras erogaciones, gasto e inversión como sinónimos.

2: Para facilitar la lectura en este informe dentro de la categoría "provincias" se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3: La Ley N° 26.206/06 en su artículo N° 17 establece que la estructura del Sistema Educativo Nacional comprende cuatro niveles (Inicial, Primaria, Secundaria y Superior) y ocho modalidades (Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Intercultural Bilingüe, Contextos de Privación de Libertad y Domiciliaria y Hospitalaria). A la vez, en el artículo N° 34 establece que las Universidades y/o Institutos Nacionales dependen del Estado Nacional regulados por la Ley de Educación Superior (N° 24.521/92) mientras que los Institutos de Educación Superior dependen de las jurisdicciones provinciales.

LOS DATOS

¿Cómo evolucionó la inversión educativa en Argentina?

La Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, en el año 2005, estableció alcanzar la meta de inversión del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación, ciencia y tecnología para el año 2010. Luego de alcanzado este nivel de inversión, la Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en el 2006, estableció destinar el 6% del PIB exclusivamente a la educación como nivel de inversión mínima. Este marco normativo estipula que ambos niveles de gobierno realicen esfuerzos presupuestarios para alcanzar y sostener esta meta de inversión educativa consolidada (Nación y provincias⁴).

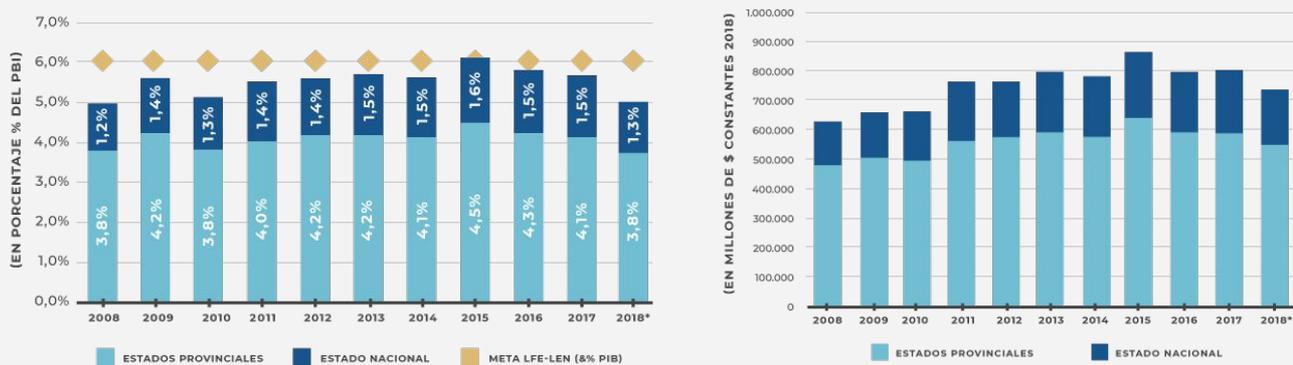
En la evolución de la inversión educativa en Argentina, se pueden diferenciar tres subperiodos respecto del desempeño y cumplimiento de la meta de inversión. Entre los años 2008 y 2011, se registró un crecimiento de la inversión educativa en ambos niveles de gobierno, elevándose del 5,0% al 5,4% del PIB, respectivamente. Luego, entre los años 2012 y 2015, el nivel del gasto se sostuvo alrededor del 5,7% del PIB. Por último, entre 2016 y 2018, se evidenció un cambio de tendencia: se redujo el nivel de gasto respecto del PIB al 5,8% en 2016 y se estima que al 5,1% en 2018 por ambos niveles de gobierno*.

Respecto a la magnitud del gasto educativo, entre 2008 y 2015, creció en pesos constantes con una desaceleración entre 2011 y 2015, mientras que entre 2016 y 2018, se contrajo el nivel de recursos destinados a la educación. Entre 2008 y 2011, el gasto educativo se incrementó 22%, impulsado por Nación (37%) mientras que en las provincias aumentó 17%. Entre 2012 y 2015 se incrementó 13%, desacelerando su variación real, mientras que entre 2016 y la estimación de 2018 se redujo cerca del 8% el total consolidado (en Nación cayó 12% y en las provincias, 7%) .

El desempeño en el cumplimiento de la meta de inversión no resulta ajeno al contexto macroeconómico. Esto se debe a que por un lado, depende de los niveles de recaudación, y por otro lado, a la condicionalidad destinada a financiar la educación, en el marco de la relación fiscal Nación-provincias. Es por ello que, aunque excede el alcance del informe, resulta clave destacar que la devolución de los recursos coparticipables mejoró las arcas provinciales con disponibilidad inédita de recursos para sostener la participación de las provincias en el nivel consolidado.

Gráfico 2

Gasto educativo consolidado por nivel de gobierno (Nación y provincias) en % del PIB y en millones de pesos constantes de 2018. Entre 2008 y 2018.



Nota: *Año 2018 estimado en base a la sumatoria del gasto Nacional clasificado en Educación, excluyendo las reparticiones del Ministerio de Cultura y las Obligaciones a Cargo del Tesoro. En el gasto agregado a cargo de las provincias, surge de la información publicada por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Hacienda de la Nación, correspondiente al gasto educativo provincial clasificado por finalidad educación y cultura neto del promedio del porcentaje de los años 2015 a 2017 respecto del gasto educativo provincial publicado por la CGECSE/MECCYT.

Fuente: Elaboración propia en función de información de presupuestoabierto.gob.ar y Dirección Nacional de Asuntos Provinciales/Ministerio de Hacienda y en base a Coordinación General de Estudios de Costos/MECCYT e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

4: La novedad de la Ley consistió en la afectación específica del artículo N° 7 que estableció un porcentaje de los fondos de la coparticipación anual a las provincias direccionados a financiar la educación. Este mecanismo de asignación de recursos estipuló la direccionalidad una proporción de fondos de origen nacional que se distribuyen a las arcas provinciales como contribución para alcanzar la meta de inversión de forma concurrente entre ambos niveles de gobierno. La participación de cada provincia surge como resultado de una polinómica que considera tres variables: (a) el porcentaje de la matrícula de cada provincia en el total nacional; (b) el porcentaje de la ruralidad en el total de la matrícula de cada provincia; y (c) el porcentaje de población de 3 a 17 años no escolarizada de cada provincia en el total. El resultado agregado surge de ponderar el 80% a la primera variable y en un 10% a cada una de las dos restantes.

LOS DATOS

¿Cómo se financia la educación?

En el esquema del federalismo fiscal, la principal fuente de financiamiento es la distribución de los recursos del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos⁵: de ahí su importancia en materia de la responsabilidad institucional por nivel de gobierno y el financiamiento educativo.

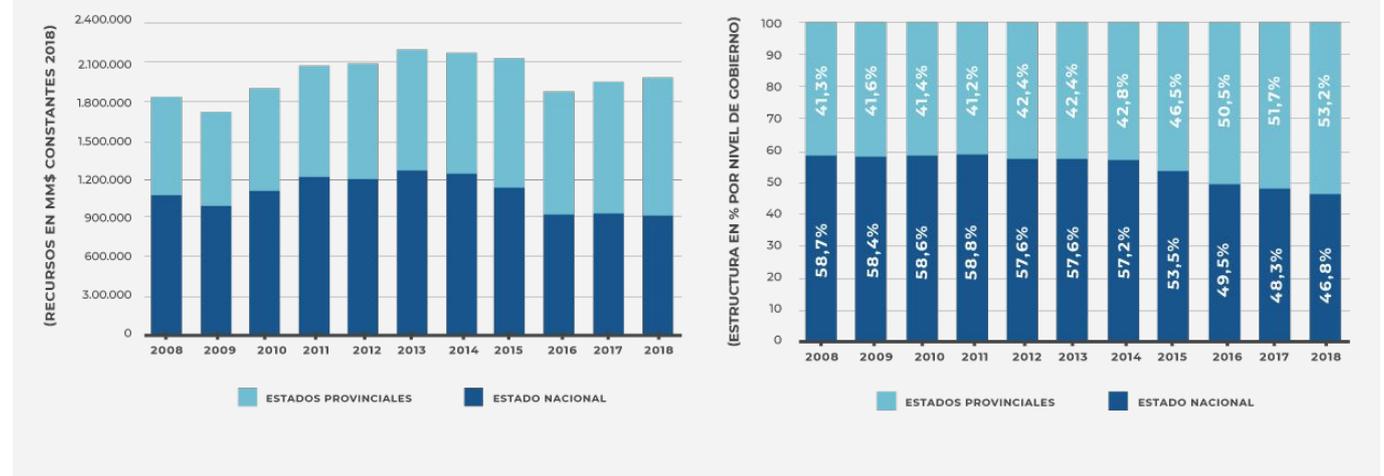
Los niveles de recaudación se encuentran asociados al desempeño de la economía y a las pautas tributarias que establecen los mecanismos que operan sobre la recaudación. En los últimos diez años, se avanzó en el federalismo fiscal, sustentado en la equitativa correspondencia entre los niveles de gastos y recursos públicos entre Nación y provincias. Es decir, el incremento relativo por parte de las provincias en la distribución de recursos con la Nación mejoró la posición fiscal de las provincias y las dotó de mayores recursos para políticas públicas entre ellas, la educación.

Por nivel de gobierno, la magnitud de los recursos, entre 2008 y 2015, a cargo de la Nación se incrementaron en un 6% mientras que en las provincias se elevó en un 30%, respecto del 2008. Para los años 2015 y 2018, los recursos en la Nación se redujeron 19%, mientras que las provincias registraron un crecimiento del 6% mejorando la posición fiscal a lo largo de la última década.

En la última década, las provincias incrementaron de forma gradual su participación en los recursos que reciben del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (del 41% al 46%), aumentando la magnitud de recursos en pesos reales. Entre 2015 y 2018⁶, se registró un inédito impulso de descentralización de recursos hacia las provincias: en particular a partir del año 2016 las provincias contaron con más recursos impulsado por el Consenso Fiscal 2016 que implicó la devolución de 15 puntos más de Coparticipación. Esta situación, implicó elevar la participación provincial al 53% respecto del total de recursos marcando una participación inédita.

Gráfico 3

Distribución de los recursos de la Coparticipación Federal.
Nación y provincias. Años 2008-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a información Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), Comisión Federal de Impuestos (CFI) y Presupuesto Abierto/Ministerio de Hacienda de la Nación.

5: El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos tiene dos instancias de distribución de los fondos: a) *distribución primaria*, cuanto se apropia la Nación y cuánto las provincias y b) *distribución secundaria*, cómo se distribuyen los fondos para cada una de las provincias en función de cada participación relativa.

6: La información corresponde al año 2018 y el Gasto Educativo Provincial Neto corresponde al total publicado por DNAP al que se le descuentan los fondos provenientes de: a) afectación específica de los artículos 7 y 9 de las leyes de Financiamiento Educativo y Educación Nacional vigente y b) las transferencias no automáticas a las provincias seleccionadas según el clasificador presupuestario (571, 574, 581 y 584) con excepción de las que destinan a las Unidades Nacionales localizadas en cada una de las mismas.

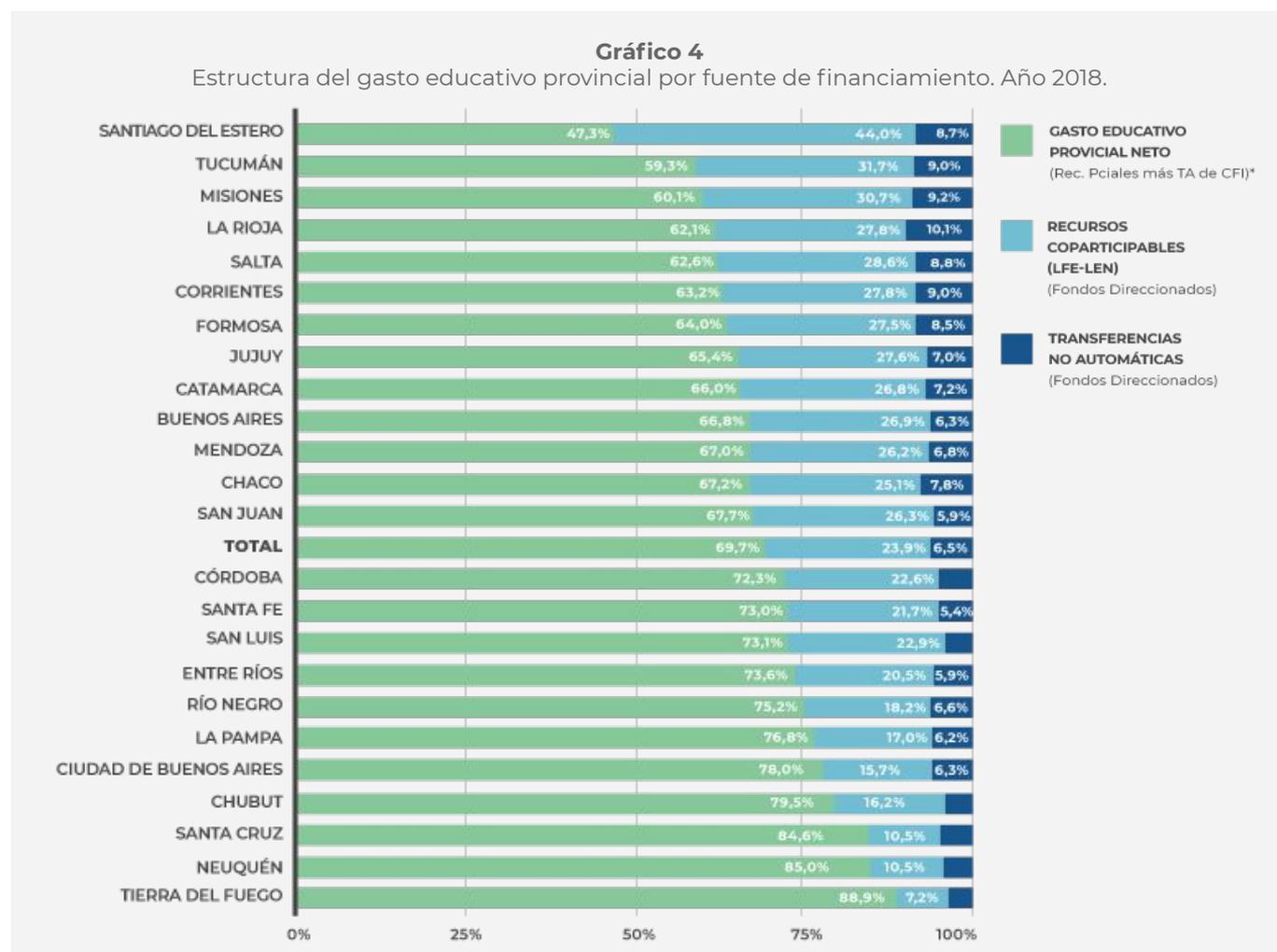
LOS DATOS

¿De dónde surgen los recursos para la educación?

En el marco del esquema federal y descentralizado, la estructura del financiamiento educativo presenta una heterogeneidad persistente entre las provincias, evidenciando la tensión y dependencia por parte de las provincias de los fondos provenientes de la Nación destinados a políticas educativas que se implementan en cada una de ellas (Claus, 2018).

Comprender cómo se estructuran los fondos disponibles en las provincias resulta imprescindible. Del gasto educativo provincial total, en promedio, para el año 2018 el 69% se financió con recursos provinciales, el 24% con fondos de la Coparticipación Federal de Impuestos (afectación específica⁷) y el 7% con fondos del Estado Nacional en concepto transferencias para políticas educativas hacia las provincias.

La dispersión provincial es notoria. En un extremo, en Santiago del Estero el 53% del gasto educativo provincial se financia con fondos nacionales (Transferencias Automáticas y Transferencias No Automáticas⁸). En 12 provincias, los fondos nacionales representan entre el 30%-40%, mientras que en el extremo opuesto, en 3 de las provincias patagónicas la participación se reduce al 10%-15%.



Nota: *Los recursos provinciales están compuestos por los recursos de origen de la Coparticipación Federal sin afectación específica, y los recursos de recaudación local (impuestos locales y/o regalías).

Fuente: Elaboración propia en base a información DNAP, CFI y Presupuesto Abierto/Ministerio de Hacienda de la Nación.

7: La afectación específica consiste en una determinación de una parte de los recursos que se distribuyen por la Coparticipación Federal de Impuestos a las 24 jurisdicciones provinciales, cuyos fondos son direccionados a financiar la Educación.

8: La denominación de las transferencias obedece a una clasificación distintas. Las *transferencias automáticas*, surgen del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y están pre-establecidas, mientras que las *transferencias no automáticas*, surgen de la definición discrecional de las reparticiones ministeriales por vía presupuestaria estipuladas por cada gestión de gobierno.

LOS DATOS

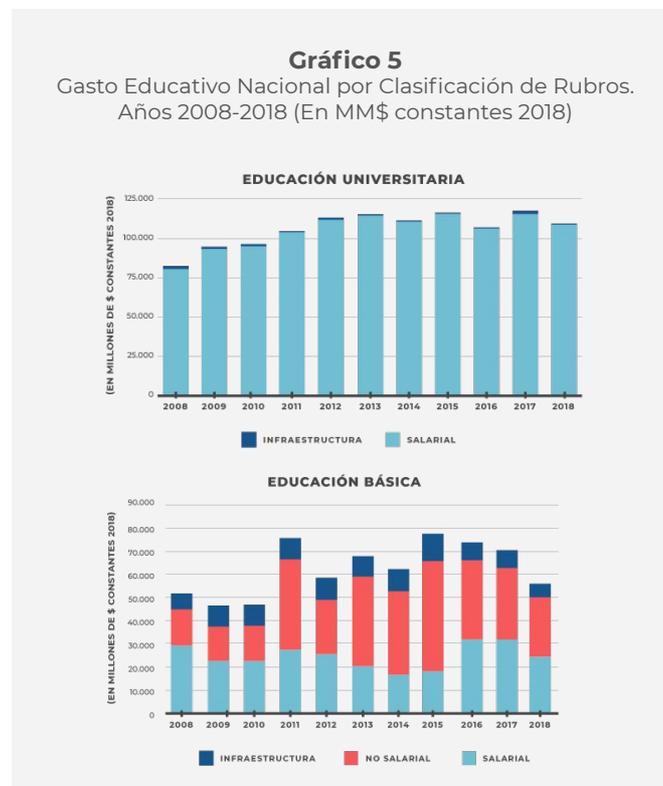
¿En qué y cuánto invierten en educación la Nación y las provincias?

La vinculación entre presupuesto y planificación permite identificar el objeto y rubro de los recursos destinados a la concreción de los objetivos de la política pública educativa. La asignación de los recursos es el reflejo de las decisiones de la gestión estratégica del sector público (Shack, 2008; Armijo, 2009).

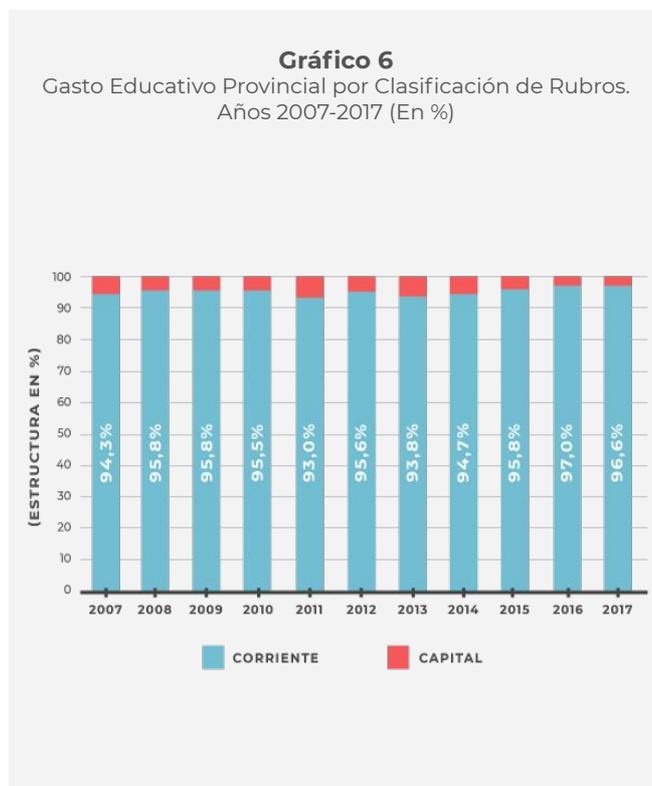
Para el año 2018, alrededor del 70% del presupuesto educativo de la Nación se destina a la educación universitaria. De este porcentaje, el 99% se destina a los salarios docentes universitarios y el restante 1% a infraestructura. Con el 30% de los fondos restantes, la Nación financia políticas para la educación básica, que se distribuyen de la siguiente manera: 44% al cofinanciamiento de salarios docentes (FONID, MDN y Ex-PNCSD)⁹, 46% a políticas educativas (gestión educativa, calidad, información, capacitación docente, entre otros) y 10% a infraestructura escolar en las provincias.

Una clasificación del gasto es según tipo de rubro: corrientes (son rubros que se agotan dentro de un año presupuestario, como salarios, becas, transferencias a educación privada) y de capital (en bienes que duran más de una ejecución, como infraestructura o equipamiento). De acuerdo a esta clasificación, la estructura del gasto educativo provincial total presenta una concentración significativa en gastos corrientes.

Entre los años 2007 y 2017 (último dato oficial disponible), el gasto corriente osciló entre el 95%-97% del total, mientras que el gasto en capital se vio reducido al complemento restante: 5,0% y 3,0% respectivamente. La escasa flexibilidad del gasto educativo provincial se encuentra restringida por los altos niveles de gastos recurrentes (salarios) que los presupuestos tienen apalancados de manera estructural. Conlleva la necesidad de que la Nación financie políticas educativas tendientes a mejorar la equidad.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Presupuesto Abierto/Ministerio de Hacienda de la Nación y IPC promedio consultoras privadas e INDEC.



Fuente: Elaboración propia en base a Coordinación General de Estudios de Costos/MECCYT.

9: Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), Material Didáctico Nacional (MDN), Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (PNCSD).

LOS DATOS

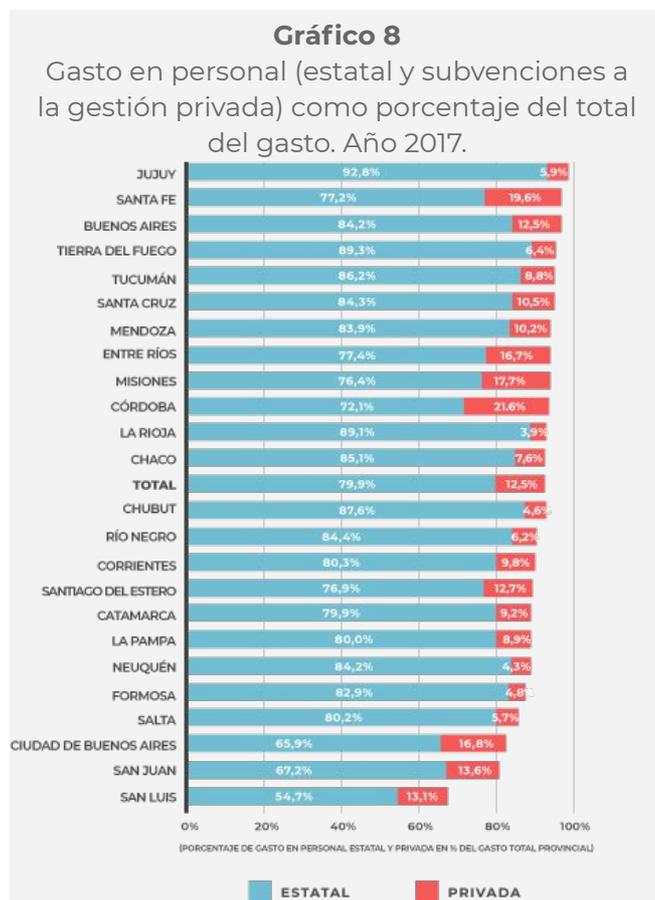
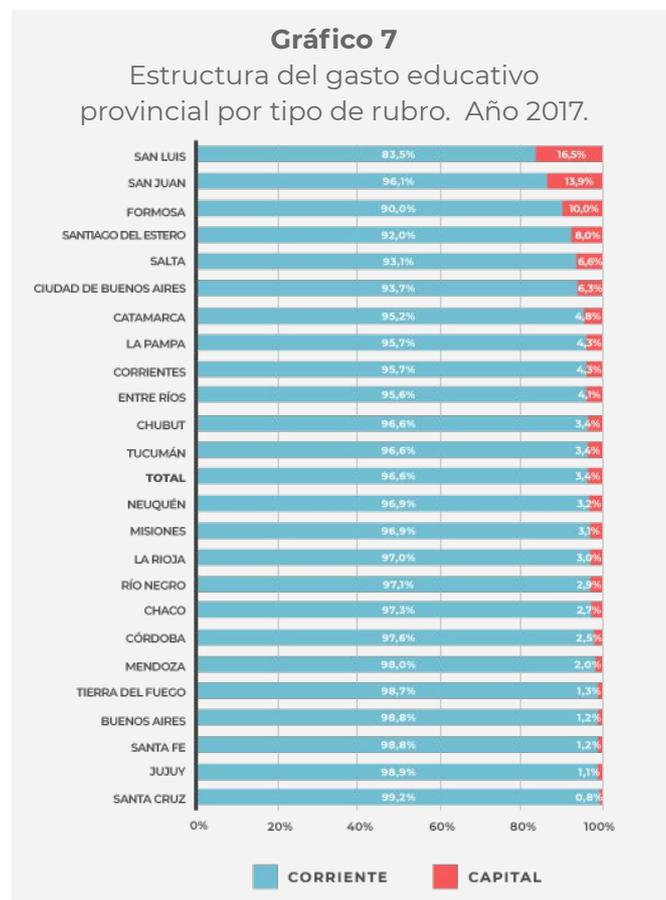
¿Cómo es la estructura del gasto educativo en las provincias?

Aproximadamente 3 de cada 4 pesos invertidos en educación en el país, se invierten desde las provincias. En el periodo 2008-2015 la inversión provincial creció en términos del PIB, pero desde entonces decreció al mismo nivel del comienzo del periodo 3,8% del PIB (Gráfico 2), incluso a pesar de la creciente disponibilidad de recursos discrecionales financiados vía Coparticipación Federal (Gráfico 3). Es por ello que resulta esencial profundizar la mirada sobre la inversión a nivel jurisdiccional.

La estructura del gasto educativo desagregado según las jurisdicciones provinciales, clasificado por tipo de rubro, corriente y capital, no presenta una dispersión significativa en términos porcentuales. De acuerdo a datos de 2017 (último dato disponible), el porcentaje de gastos de capital en la mitad de las provincias supera al promedio provincial del 3,4%, con un máximo en San Luis del 16,5% y con un valor mínimo del 0,8% registrado en Santa Cruz.

Resulta significativa la concentración en los gastos corrientes, que restringe la flexibilidad de los presupuestos educativos en las provincias. La fuerte concentración de gasto en personal docente excluye la posibilidad de financiar otros rubros de la educación (becas, útiles escolares, etcétera). En el interior de la composición del gasto corriente, el principal rubro es el de personal concentrado por los salarios docentes. La distribución relativa del gasto en personal por tipo de gestión, estatal o privada, presenta diferencias heterogéneas entre todas las provincias, aunque la mayoría del gasto se concentra en la gestión estatal. Vale aclarar que las transferencias a la gestión privada tienen como finalidad el pago de salarios docentes. En solo 8 provincias, el porcentaje de las subvenciones a la gestión privada supera el promedio nacional (13%).

El porcentaje destinado a la educación de gestión privada alcanza un punto mínimo en La Rioja con el 3,9%, y un máximo en Córdoba, que destina el 21,6% del total del presupuesto educativo provincial.



Fuente: Elaboración propia en base a Coordinación General de Estudios de Costos/MECCYT.

Fuente: Elaboración propia en base a Coordinación General de Estudios de Costos/MECCYT.

COMENTARIOS FINALES

-

Hallazgos

1. La estructura del financiamiento educativo en Argentina presenta una dispersión significativa. Por ejemplo, en el año 2018, la provincia de Santiago del Estero, en un extremo, el 53% del gasto educativo provincial se financia con fondos de origen nacional (Transferencias Automáticas y Transferencias No Automáticas). En 12 provincias, los fondos nacionales representan entre el 30%-40% del gasto educativo provincial total y en 3 de las jurisdicciones la participación se reduce al 10%-15%.
2. Aproximadamente 3 de cada 4 pesos invertidos en educación en el país, se invierten a cargo de las jurisdicciones provinciales. En el periodo 2008-2015 la inversión provincial creció en términos del PIB, pero desde entonces decreció al mismo nivel del comienzo del periodo en torno al 3,8% del PIB, en un escenario de creciente disponibilidad de recursos discrecionales financiados vía Coparticipación Federal.
3. Alrededor del 70% del presupuesto de la Nación se destina a la educación universitaria, correspondiendo el 99% a los salarios docentes universitarios y el restante 1% a infraestructura. Con el 30% de fondos restantes, la Nación financia políticas destinadas a la educación básica, distribuidos de la siguiente manera: 44% al cofinanciamiento de salarios docentes (FONID, MDN y ex-PNCSD), 46% a políticas educativas y 10% a infraestructura escolar en las provincias.
4. Los fondos de la Nación para políticas educativas direccionadas (vía transferencias no automáticas) se vieron notoriamente reducidos entre 2016 y 2018, con excepción de la moderada reducción de los fondos salariales (FONID, MDN, AN y Ex-PNCSD). Las provincias destinan la mayoría de sus presupuestos al financiamiento de los salarios docentes. En el concierto federal, las provincias destinan solo el 3,4% consolidado a gastos de capital.

-

Referencias bibliográficas

· Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf

· Claus, A. (2018). *Planificación y Presupuesto Educativo: hacia la trazabilidad de los recursos educativos*. Ponencia V Jornada de Planificación. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

· Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional 6° Edición*. Ministerio de Hacienda de la Nación. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

· Shack, N. (2008). *Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo. WDC, EE.UU. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/BIDArticulacion_Plan_Presupuesto_en_ALShack.pdf

Aclaraciones metodológicas

- 1) Para el año 2018 expresado en el gráfico 2 el gasto consolidado en la finalidad Educación corresponde a la sumatoria del gasto Nacional clasificado en Educación, excluyendo las reparticiones del Ministerio de Cultura y las Obligaciones a Cargo del Tesoro. En el gasto agregado a cargo de las provincias, surge de la información publicada por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Hacienda de la Nación, correspondiente al gasto educativo provincial clasificado por finalidad educación y cultura neto del promedio del porcentaje de los años 2015 a 2017 respecto del gasto educativo provincial publicado por la CGECSE/MECCyT.
- 2) En el gráfico 4 se consideró el gasto educativo provincial publicado por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Hacienda de la Nación, al cual se le descontó la sumatoria de las transferencias automáticas estipuladas por el artículo 7 de la Ley N° 26.075/05 y el artículo 9 de la Ley N° 26.206/06 publicada por la Comisión Federal de Impuestos y las transferencias no automáticas del Estado Nacional de los Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Ministerio del Interior y Obras Públicas y Ministerio de Producción y Trabajo considerando sólo las N° 571, 574, 581, 584 y 513 según el Clasificador Presupuestario vigente a nivel nacional.
- 3) Para la expresión real, deflación de las magnitudes expresadas en pesos corrientes, se utilizó la serie de Índices de Precios al Consumidor por diferentes periodos. En los años 2005-2016, se tomó promedio anual del IPC de 7 y 9 provincias/CIFRA, mientras que para el periodo 2016-2018 se empalmó con la serie IPC del INDEC anualizada a nivel nacional.

Fuentes de información consultadas

Oficina Nacional de Presupuesto
<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/>

Presupuesto Abierto de la Administración Pública Nacional
<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados
<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Técnica
Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo
<https://www.argentina.gob.ar/educación/CGECSE>

Dirección Nacional de Asuntos Provinciales
<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sechacienda/asuntosprovinciales>

Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

