

■

¿Cuál es el lugar de la educación en el proyecto de Presupuesto Nacional 2022?



INTRODUCCIÓN

El proyecto de Ley del presupuesto 2022 prevé una disminución real de la inversión en educación que realiza el gobierno nacional de 6,2% respecto a 2021.

¿Cuál es el lugar de la educación en el proyecto de Presupuesto Nacional 2022?

Observatorio de Argentinos por la Educación | Autor: **Javier A. Curcio** (FCE/UBA, IIEP BAIRES - UBA CONICET), **Gabriela Catri, Martín Nistal y Víctor Volman** (Observatorio de Argentinos por la Educación).

El contexto

-

Introducción

La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 establece que el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a educación no debe ser inferior al 6% del Producto Interno Bruto (PIB).

En ese contexto, el presente informe tiene como objetivo analizar los recursos asignados al sector educativo por parte del gobierno nacional durante los años recientes. Se busca mostrar cómo ha evolucionado el presupuesto nacional destinado a educación, qué ministerios están a cargo de su ejecución y cómo ha variado el peso relativo de los programas del Ministerio de Educación de la Nación. Para esto se analizará el período comprendido entre los años 2013 y 2022.

Para entender la dinámica reciente y la proyección 2022, el informe hace foco en el presupuesto de la Administración Pública Nacional. En particular se muestra la participación de cada Ministerio en el presupuesto nacional. A continuación, se muestra la evolución del gasto en la función Educación¹ definida en el presupuesto nacional, discriminando las diferentes dependencias encargadas de ejecutar esas inversiones. Por último, se hace foco en describir la composición del gasto en el Ministerio de Educación de la Nación y sus principales programas.

Los datos de la serie hasta 2021 inclusive fueron proporcionados por el Ministerio de Economía a través de su plataforma de Datos Abiertos². Se ha tomado el dato “Devengado para los años 2013-2020 y “Crédito vigente”³ para 2021. Los datos de 2022 fueron tomados del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2022 actualmente en proceso de debate parlamentario.

¹ La función presupuestaria se denomina “Educación y Cultura” y es una categoría que presenta dificultades para ser desagregada entre Educación, por una parte, y Cultura, por otra. A efectos de simplificar, en el informe solo lo llamamos “Educación”.

² [Presupuesto Abierto | Sitio del ciudadano - Inicio](#)

³ Se tomó la última actualización disponible a la fecha del informe, la cual es de noviembre de 2021.

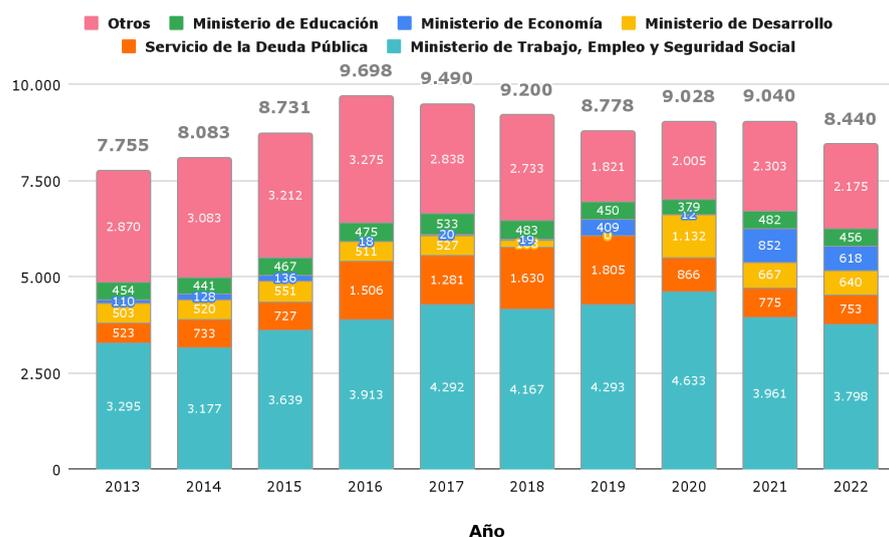
La educación en el presupuesto nacional

La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 establece que la proporción de gasto consolidado en educación (Nación más provincias y CABA) sobre el PIB debe ser 6% o mayor en cada ejercicio. Sin embargo, durante el periodo 2013 a 2018 (último año con información consolidada oficial disponible) dicho mandato legal sólo fue cumplido en 2015.

Para analizar las responsabilidades y aportes de cada nivel de gobierno es importante tener en cuenta que a partir de finales de los años 70s y en particular como consecuencia de la sanción de la Ley 24.049 de 1992, las escuelas y otras instituciones educativas de nivel inicial, básico, medio y superior -con excepción de las universidades nacionales-, fueron transferidas a las provincias. La descentralización de la educación implica que las provincias en su conjunto asumen el financiamiento de aproximadamente el 75% del presupuesto educativo, por lo que el gasto incluido en el presupuesto nacional se limita a una proporción minoritaria del total de los recursos invertidos en el sector.

Al analizar los gastos del Estado Nacional para el período bajo análisis, se observa que lo destinado al Ministerio de Educación⁴ representa entre el 4,2% y el 5,9% de los gastos totales de dicho nivel de gobierno. El ministerio que presenta la mayor participación desde esta perspectiva jurisdiccional es el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el cual representó entre el 39% y 51% a lo largo de cada año, principalmente explicado por los recursos implementados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que se contabilizan en la cartera mencionada.

Gráfico 1. Gasto público nacional, clasificado según jurisdicción. Años 2013-2022. En miles de millones de pesos constantes de 2021.



Fuente: Los datos 2013-2020 fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía. Los datos de 2021 fueron elaborados en base al Proyecto de Ley de Presupuesto Finalidad Función 2021, Datos Abiertos, Ministerio de Economía. Se tomó Crédito Vigente del 2021 actualizados a noviembre de 2021. Los datos de 2022 fueron elaborados en base al Informe de Presupuesto General de la Administración Pública Ejercicio 2022, septiembre 2021, publicado por Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: se desagregan los Ministerios de acuerdo a los datos de 2022.

⁴ Tener en cuenta que el actual Ministerio de Educación de la Nación tuvo durante algunos de los periodos analizados incorporado al Ministerio de Deportes y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Presupuesto en la función educación por jurisdicción

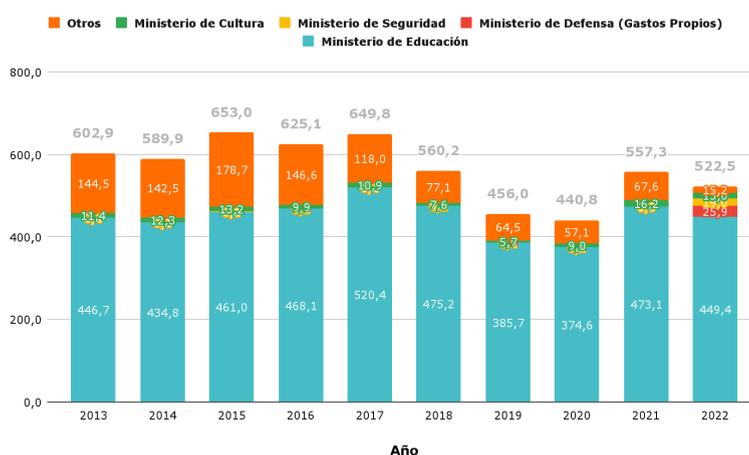
Los gastos invertidos en la función educativa por parte del Estado Nacional no corresponden en su totalidad al Ministerio de Educación de la Nación. Esto se debe a que otros Ministerios u Organismos destinan parte de su presupuesto a actividades ligadas con la función educación (por ejemplo: formación militar a cargo del Ministerio de Defensa, construcción de escuelas a cargo de la cartera del Ministerio de Obras Públicas, etc.), al mismo tiempo que el propio Ministerio de Educación implementa a su vez otras funciones que exceden a la educativa (como por ejemplo los gastos en salud o ciencia y técnica implementados por las universidades nacionales en el marco de esta cartera). Sin embargo y como podría esperarse, a lo largo de los años, el Ministerio de Educación de la Nación es la dependencia que concentra la mayor proporción de los gastos en este rubro siempre considerando el nivel nacional de gobierno (entre el 70% y el 86%, según el año).

Si se considera la evolución real de dicha serie⁵, después de su pico máximo en el año 2015, los gastos en la función educación se mantuvieron con cierta estabilidad hasta el año 2017 y a partir de 2018 experimentaron una tendencia a la baja, principalmente explicada por el deterioro del salario real de un sector muy intensivo en recursos humanos. En los años 2019 y 2020 se tocaron los valores mínimos en el periodo analizado. Si bien la reducción de 2019 y 2020 se ve acompañada en general en todas las dependencias que participan en la función educación, el ajuste se explica principalmente por una caída en el gasto impartido por el Ministerio de Educación.

Desde el nivel máximo en el gasto total en la función educación logrado en 2015, se observa una caída del 32,5% en términos reales acumulada hasta al año 2020. Por otro lado, al ver sólo el gasto educativo implementado por el Ministerio de Educación, se observa que el año de mayor gasto por parte de esta cartera en el período analizado fue el ejercicio 2017. La caída acumulada por dicho organismo desde allí hasta 2020 alcanzó a 32,2% en términos reales (520.419 vs 374.615 en millones de pesos de 2020).

Luego de la recuperación experimentada durante el ejercicio en curso, el proyecto de Ley de Presupuesto 2022 prevé gastos correspondiente a la función educación por \$522.490 millones que presentan una reducción de alrededor de 34 mil millones de pesos respecto de 2021 (siempre considerando valores constantes de 2021). El 67,6% de esa reducción (equivalente a 23 mil millones de pesos) corresponde al Ministerio de Educación.

Gráfico 2. Gasto público en la función Educación clasificado según jurisdicción. Años 2013-2022. En miles de millones de pesos constantes de 2021.



Fuente: Los datos 2013-2020 fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía. Los datos de 2021 fueron elaborados en base al Proyecto de Ley de Presupuesto Finalidad Función 2021, Datos Abiertos, Ministerio de Economía. Se tomó Crédito Vigente del 2021 actualizados a noviembre de 2021. Los datos de 2022 fueron elaborados en base al Informe de Presupuesto General de la Administración Pública Ejercicio 2022, septiembre 2021, publicado por Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: se desagregan los Ministerios de acuerdo a los datos de 2022.

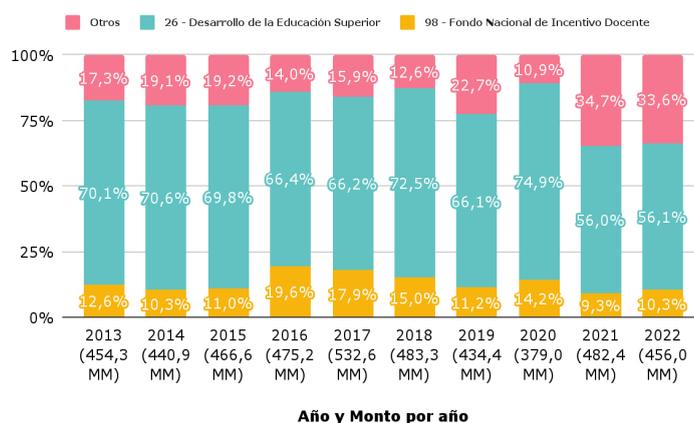
⁵ Para indexar las series a valores constantes se utilizó el nivel general del Índice de precios al consumidor (IPC - INDEC), excepto para el período 2007-2016 en el que se construyó un índice alternativo a partir de datos relevados por direcciones de estadística provinciales. Los datos de 2022 se actualizaron a partir del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina (46,2%).

¿En qué se gasta el presupuesto educativo?

Dado que los gastos en salarios en los niveles obligatorios son pagados por las provincias, con excepción del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) que es asumido por el gobierno nacional, el principal gasto que enfrenta el Ministerio de Educación de la Nación es el gasto en educación superior. Entre el 2013 y el 2022 el gasto en educación superior representó entre el 56,0% y el 75,9% de los gastos totales del ministerio (varía según el año). El año 2020 muestra la mayor proporción del gasto destinado al nivel superior mientras que para 2021 se observa una baja al 56,0% que se sostiene en 2022 (56,1%)⁶.

Otro de los gastos relevantes en términos del total del gasto del Ministerio de Educación es el gasto en Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), el cual oscila entre el 9,3% y el 19,6% a lo largo de los años. Tanto los gastos en Desarrollo de la Educación Superior como en el Fondo Nacional de Incentivo Docente son mayoritariamente rígidos. De esta manera, los gastos catalogados como “otros” representan distintos programas que hablan de las prioridades de cada gestión.

Gráfico 3. Gasto público del Ministerio de Educación clasificado según programa. Años 2013-2022. Composición porcentual.



Año y Monto por año

Fuente: Los datos 2013-2020 fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía. Los datos de 2021 fueron elaborados en base al Proyecto de Ley de Presupuesto Finalidad Función 2021, Datos Abiertos, Ministerio de Economía. Se tomó Crédito Vigente del 2021 actualizado a noviembre de 2021. Los datos de 2022 fueron elaborados en base al Informe de Presupuesto General de la Administración Pública Ejercicio 2022, septiembre 2021, publicado por Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: Entre paréntesis, en cada año, se presenta el valor correspondiente al Ministerio de Educación de la Nación.

Al analizar los otros gastos impartidos por el Ministerio de Educación en sus distintas iniciativas y actividades se observa que hay cambios en la importancia relativa de distintos programas presupuestarios implementados. Considerando las intervenciones de mayor magnitud financiera puede identificarse que el programa 16, que hace referencia a la formación de recursos humanos, tomó gran importancia durante 2019, representando el 31,8% (un 7,2% del total) de los gastos clasificados como en “otros” en el presente análisis, que excluye a los programas de Educación Superior y al FONID. Seguido por el programa 49 que refiere la asignación de becas para estudiantes (4,8% del total). Mientras que el programa 32 de información y evaluación educativa sólo representó el 0,9% (\$883 millones, a precios de 2021) de los “otros” gastos (0,2% del total).

En 2020, en el marco de la pandemia de COVID 19, cambiaron algunas prioridades. El 34,6% de los otros gastos se enfocó en el programa 49 de becas para estudiantes (3,8% del total), mientras que el 15,7% se centró en el programa 37 de Infraestructura y equipamiento (1,7% del total). El programa 32 de información y evaluación educativa tuvo una caída tanto en el total como en términos reales, pasando a 107 millones de pesos (representando un 0,3% de los otros gastos y 0,03% del total). En el 2021, las prioridades se mantuvieron de forma más estable aunque con algunos cambios. El principal programa, luego de Educación Superior y el FONID, fue el programa 49, de becas para estudiantes, pasó a representar un 43,2% de los otros gastos del ministerio, seguido por el programa 47 de implementación del programa Juana Manso con un 16%. Por su parte, el programa 32 de información y evaluación tuvo una leve recuperación aumentando su gasto al 0,8% (1.369,4 millones de pesos). A octubre de 2021 la ejecución del programa fue de 48,3%.

⁶ Debe considerarse que en el caso del programa 26 de educación superior es práctica habitual incorporar como gasto figurativo los recursos correspondientes a gastos salariales adicionales. De acuerdo a los incrementos paritarios más recientes que prevén aumentar el salario para el año próximo, indica que va a aumentar el presupuesto al programa 26 aunque la versión del Proyecto de Ley Presupuesto 2022 al momento de realizar el informe no lo contemple.

Los datos

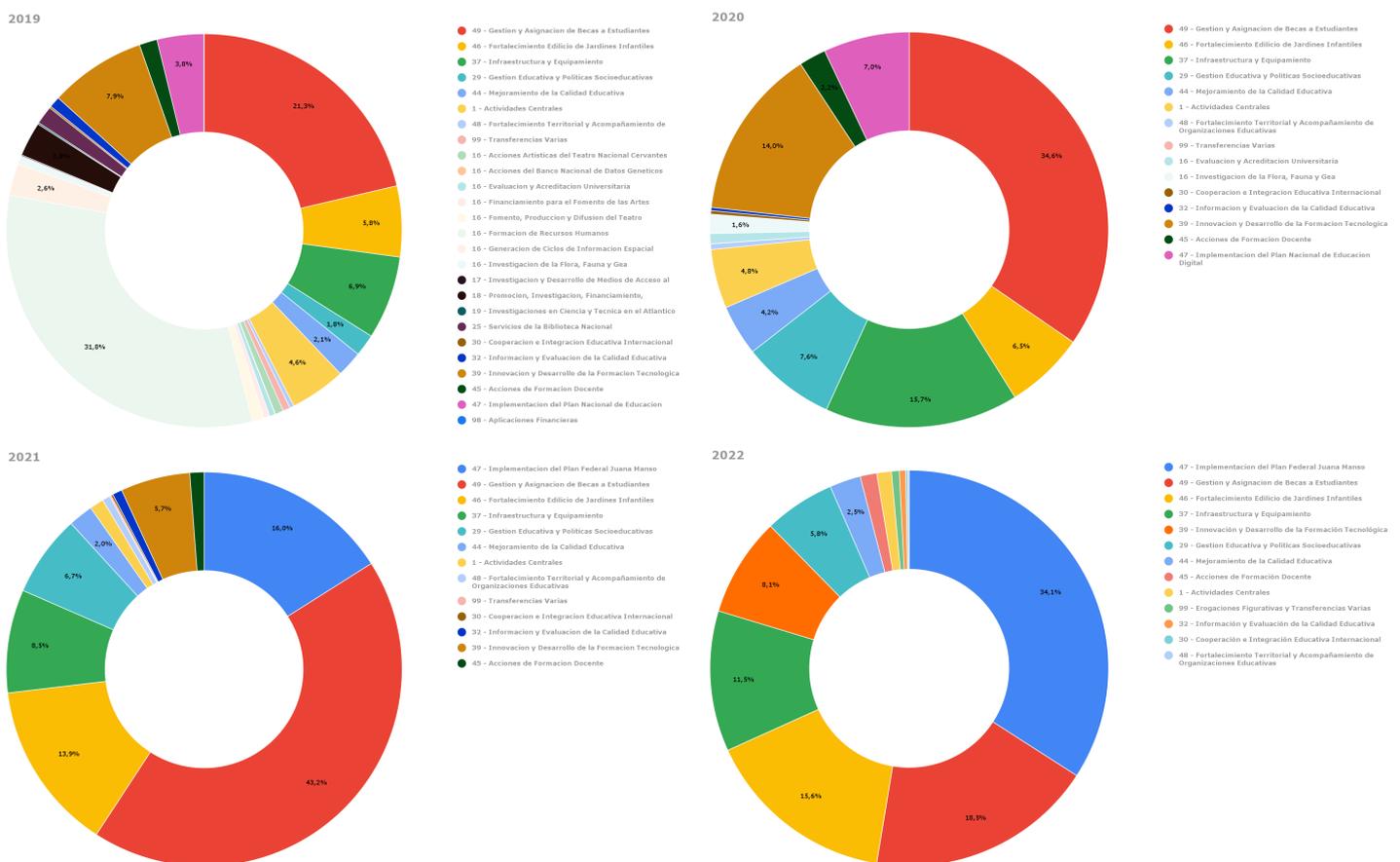
Prioridades en el Proyecto del Presupuesto 2022

Finalmente, el proyecto de ley del presupuesto para 2022, prioriza el programa 47 de implementación del programa federal Juana Manso, representando un 34,1% de los otros gastos (11,5% del total). La gestión de becas continúa en el segundo lugar manteniendo un 18,5% de los otros gastos (6,2% del total). Por último el programa 32 pasa a 800 millones de pesos de 2021 (representando un 0,5% de los otros gastos y 0,18% del total).

La importancia del programa 32 radica en que tiene como objetivos “ofrecer evidencia técnicamente sólida para la toma de decisiones”, diseñar acciones relativas al planeamiento para el desarrollo y seguimiento de políticas educativas apoyado en datos rigurosos, realizar evaluaciones y seguimientos de políticas para mejorar las intervenciones, y difundir información rigurosa que aporte a la igualdad y calidad de la educación (Proyecto de Ley del Presupuesto 2022).

Entre otras cosas, es el encargado de desarrollar un sistema nominal de información. Los sistemas nominales jugaron un papel fundamental en la pandemia alrededor del mundo dado que permiten identificar uno a uno si un alumno abandona o no la escuela. Sin embargo, la poca importancia relativa a lo largo del tiempo no permitió tener esta herramienta de forma activa.

Gráfico 4. Gasto público del Ministerio de Educación clasificado según programa. Apertura “Otros”. Años 2019-2022. En % del total de “Otros”.



Fuente: Los datos 2013-2020 fueron elaborados en base al Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía. Los datos de 2021 fueron elaborados en base al Proyecto de Ley de Presupuesto Finalidad Función 2021, Datos Abiertos, Ministerio de Economía. Se tomó Crédito Vigente del 2021 actualizado a noviembre de 2021. Los datos de 2022 fueron elaborados en base al Informe de Presupuesto General de la Administración Pública Ejercicio 2022, septiembre 2021, publicado por Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto

Comentarios finales

-

Comentarios finales

1. El presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación, que comprende a la mayoría de las erogaciones educativas del gobierno nacional, muestra una participación que entre 2013 y 2022 oscila entre el 4,2% y el 5,9% del total de la Administración Pública Nacional. El año 2013 presenta la máxima participación en el total del presupuesto nacional en el período bajo análisis, mientras que el mínimo se da en el año 2016.

2. Medido en valores constantes de 2021, el gasto en la función educación en 2020 fue de \$440,8 miles de millones y alcanzó el punto más bajo del período analizado. Este valor fue 32,5% inferior al de 2015, el punto más alto de la serie. Luego de cierta recuperación prevista para el cierre de 2021, que lo llevaría a \$557,3 millones para el cierre de 2021 hacia el final del año, el valor real programado para 2022 volvería a contraerse a un nivel de \$522,5 miles de millones que representa una caída real interanual de 6,2% respecto del año en curso, y un ajuste 19,9% inferior al invertido en 2015.

3. El programa 32 de información y evaluación de la calidad educativa del Ministerio de Educación de la Nación logró su pico en términos absolutos en el año 2016 (1.508 millones de pesos constantes) mientras que su mínimo se dio en el año 2020 (107 millones de pesos constantes). Para 2022 se proyecta un presupuesto programado de \$800 millones, medido a precios constantes.

-

Aclaraciones metodológicas

Los datos hasta el 2021 se extrajeron de la plataforma de datos abiertos del Ministerio de Economía. Los datos del 2022 se extrajeron de la página de Diputados de la Nación en la sección proporcionada por la Jefatura de Gabinete en el proyecto de Ley de Presupuesto 2022.

Para los años 2013 a 2020 se tomó el concepto de “devengado”, para el 2021 el concepto de “crédito vigente” actualizado a noviembre de 2021 y para el 2022 el valor presupuestado.

Los valores se actualizaron a precios de 2021. Para indexar las series a valores constantes se utilizó el nivel general del Índice de precios al consumidor (IPC - INDEC), excepto para el período 2007-2016 en el que se construyó un índice alternativo a partir de datos relevados por direcciones de estadística provinciales. Los datos de 2022 se actualizaron a partir del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina (46,2%).

Los datos del Producto Interno Bruto (PIB) se obtuvieron de la plataforma de datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC⁷.

⁷ https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_oferta_demanda_09_21.xls

Referencias

Datos abiertos del Ministerio de Economía de la Nación: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

INDEC - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/sh_oferta_demanda_09_21.xls

Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2022:

https://www.diputados.gob.ar/secparl/dsecretaria/s_t_parlamentario/2021/tp_137.html

ARGENTINOS
por la **educación**