

# ¿Cuán igualador es el gasto público en educación en Argentina? Un análisis para 2017

CECILIA ADROGUE | UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS-CONICET  
cadroque@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3716-7352

EUGENIA ORLICKI | UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS-CEDH  
eugeniaorlicki@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-4184-0263

<https://doi.org/10.33255/26184141/1111>

| 61

## Resumen

El objetivo de este trabajo es cuantificar el efecto distributivo del gasto público en educación en Argentina, en lo que respecta tanto a la provisión de la Educación de Gestión Pública como al subsidio a la Educación de Gestión Privada.

Utilizando datos provenientes del Ministerio de Educación de la Nación y de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2017 se analiza cómo se modifica la distribución de ingresos de los hogares al adicionarle el monto correspondiente al gasto público en educación por alumno para todos aquellos niños y jóvenes que asisten a establecimientos públicos, y el monto asignado en subsidios para aquellos que asisten a establecimientos de gestión privada subsidiados. La adición de ese gasto como un ingreso del hogar al que pertenece el niño o joven da como resultado una distribución más progresiva para los cuatro niveles, es decir, menos desigual que la distribución de los ingresos sin incorporarlo. Esta progresividad se observa cuando se analizan ambos tipos de gasto por nivel educativo —provisión pública del servicio y subsidio a la provisión privada—, tanto en forma conjunta como por separado.

A su vez, se observa que el gasto tiene un efecto progresivo y pro-pobre en los niveles inicial, primario y secundario —es decir, la distribución de ingresos es más igualitaria que antes de la provisión de estos niveles educativos, y, además, esta transferencia está concentrada entre los hogares que tienen menores ingresos—. El gasto correspondiente al nivel superior tiene un efecto progresivo, pero no pro-pobre.

**Palabras clave:** gasto público educativo, redistribución, desigualdad

## How Equalizing is Public Spending in Education in Argentina? An Analysis for 2017

### **Abstract**

The aim of this article is to quantify the distributive effect of public spending on education in Argentina, with regard to both the provision of public education and the subsidy for private education.

Using data from the National Ministry of Education and the Permanent Household Survey of 2017, it is analyzed how the distribution of household income is modified by adding the amount corresponding to the public spending on education per student that children and youths who attend public institutions receive in the public sphere, and the amount allocated in subsidies for those who attend subsidized privately run establishments. The application of this expenditure results in a more progressive distribution in the four levels, that is to say, a less unequal distribution than that of incomes without its incorporation. This progressivity is observed when both types of spending are analyzed by educational level —public provision of the service and subsidy to private provision—, both jointly and separately.

In turn, it is observed that the expenditure on the initial, primary and secondary public levels has a progressive and pro-poor effect —that is, the income distribution is more egalitarian than before the provision of these educational levels and, furthermore, this transfer is concentrated among households with lower incomes—, while expenditure on public higher education has a progressive, but not pro-poor, effect.

**Keywords:** public spending in education, redistribution, inequality

## INTRODUCCIÓN

La provisión de educación pública es una política que ejecutan los gobiernos para igualar oportunidades entre los niños y jóvenes y contribuir a una mayor equidad. Ayuda tanto al crecimiento económico (Krueger y Lindahl, 2001), como a mejorar la productividad y a generar externalidades positivas (Garriga et al., 2015). En la literatura económica, existe cierto consenso acerca de los efectos positivos que tiene la educación en el desarrollo económico a largo plazo (Garriga et al., 2015). En concordancia con esto, se observa que los gobiernos destinan una porción importante de su presupuesto en proveerla. En el caso argentino, la Ley N.º 26075 de Financiamiento Educativo (2006) estableció que se alcanzaría al 6 % del Producto Interno Bruto —PIB— en educación, ciencia y tecnología (Krüger, 2013). Luego, la Ley de Educación Nacional N.º 26206 (2006) estableció que como mínimo se destinaría el 6 % del PIB exclusivamente a Educación. Ahora bien, este gasto tiene un efecto sobre la distribución de recursos en la sociedad y puede contribuir o no reducir la desigualdad.

| 63

El objetivo de este trabajo es cuantificar el efecto re-distributivo de la provisión pública de educación en Argentina, de forma tal de poder analizar cómo se modifica la distribución de ingresos de los hogares al adicionarle la transferencia que realiza el Estado para la educación de los niños y jóvenes que asisten a escuelas de gestión pública, o de gestión privada subsidiada. Es decir, el punto de partida es la información de lo que le cuesta al Estado proveer la educación, para luego asignarlo a quienes se benefician de esta transferencia, y por último estimar la modificación en la distribución de los ingresos de la población producto del presupuesto asignado a educación. Este método es utilizado por la literatura reciente como Atkinson (2005) y Lustig (2018) y consiste en calcular cuánto gasta anualmente el Estado en proporcionar los servicios educativos por nivel y jurisdicción; y dividirlo equitativamente entre los alumnos en dichas instituciones —información provista por el Ministerio de Educación—, para luego calcular cómo se ve afectada la desigualdad.

En la próxima sección presentaremos una revisión de la literatura, luego describiremos las fuentes de información, los datos y la metodología empleada. A continuación, mostraremos los resultados obtenidos y, en la última sección, presentaremos nuestras reflexiones y conclusiones.

## REVISIÓN DE LITERATURA

Entre los primeros trabajos que se realizaron para medir el impacto distributivo del gasto público en educación para Argentina podemos mencionar a Petrei (1988), que realizó un estudio acerca del efecto distributivo del gasto social para cinco países de Latinoamérica; a Diéguez et al. (1991) y a Gasparini y Porto (1992 y 1995) quienes también fueron pioneros en analizar el caso argentino y medir el impacto distributivo de ciertos programas públicos. Sus hallazgos muestran

que el gasto en educación básica en términos absolutos se concentra en los sectores de menores recursos, es decir, es pro-pobre. Y al analizar ese gasto en relación del ingreso de la población, encuentran que es progresivo, que los sectores más pobres reciben una proporción mayor que los más ricos (Garriga et al., 2015).

En los años siguientes, ante la mayor disponibilidad y frecuencia de datos sociales provenientes de las encuestas de hogares, ha habido numerosos estudios que analizaron la incidencia distributiva del gasto en educación. Entre los que cabe mencionar a Flood et al. (1993), Flood et al. (1994) y Gasparini et al. (1998). Todos ellos coinciden en que el gasto en educación básica es progresivo y pro-pobre. También han confirmado estos hallazgos estudios que han analizado el tema a nivel subnacional; Flood et al. (1994) para el caso de la provincia de Buenos Aires y Gasparini et al. (1998) para el de Mendoza.

Rivas, et al. (2012) constataron que, si bien el gasto público en Argentina es progresivo, lo es en una medida mucho más baja que en los países europeos. Este hallazgo los motivó a indagar acerca del impacto distributivo de la inversión pública en educación, en particular, analizaron el impacto distributivo de lo que llamaron «las grandes metas educativas» (Rivas et al., 2012:7) que consisten en la cobertura universal de la sala de 4 años de nivel inicial y del nivel secundario, el aumento de la cobertura de salas de 0 a 3 años, la extensión de la jornada en el nivel primario, la masificación de entrega de computadoras en ese nivel y la profundización de la reforma de la educación media. Los autores midieron por separado el efecto distributivo de cada una de estas metas y analizaron qué estrato social era el que teóricamente más se beneficiaría de las políticas analizadas. Luego, compararon los resultados y corroboraron que la extensión de la jornada escolar para el 30% de los alumnos más pobres es la que presenta el mayor impacto, seguida por la expansión de las salas maternas en barrios vulnerables y la universalización de la sala de 4 años. En cuanto a los efectos de las políticas de entrega de computadoras y mejora de las escuelas secundarias, encontraron que tienen efectos progresivos más débiles. Dado que estas metas aspiran a ser universales, su distribución homogénea es esperable que tenga menor impacto distributivo. Los autores también compararon los efectos distributivos de estas metas con otras partidas presupuestarias también destinadas a la educación. Encontraron que las que se destinan a la educación superior son las menos progresivas. En concreto, que la inversión estatal en educación superior es pro-ricos, es decir, beneficia más a los sectores de mayores ingresos.

Más recientemente, Rossignolo (2017) analizó la incidencia fiscal de los impuestos y el gasto público en Argentina con datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de 2012/2013. Sus hallazgos muestran que la política es fuertemente redistributiva, pero los elevados niveles de gasto público podrían volver el programa insostenible en el tiempo. En su trabajo se destaca que el gasto público federal, provincial y municipal se incrementó de 26% del PBI

en 2004 a aproximadamente 45 % en 2013. Los incrementos más importantes fueron la expansión de las pensiones no contributivas (Lustig y Pessino, 2014) de la asignación universal por hijo que pasó a incluir no solo los hijos de los trabajadores formales, sino también los hijos de los trabajadores informales; y a la expansión del gasto educativo, luego de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Claus y Bucciarelli, 2020). Además de este incremento de los gastos sociales, también se expandieron fuertemente los subsidios a los servicios públicos —gas, electricidad y transporte—, que alcanzaron el 6 % del PBI en 2013.

| 65

En lo que respecta al gasto público en educación, Lustig et al. (2013) encontraron que en Argentina es claramente pro-pobre, y que inclusive la educación superior no universitaria es más progresiva que en los otros países de la región que analizaron —Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay—.

Para determinar si la transferencia es progresiva se suelen utilizar las curvas y los índices de concentración (Lustig et al., 2013). En la literatura, los términos «progresivo» y «regresivo» se utilizan en dos sentidos, que pueden dar lugar a confusión. Por un lado, se habla de progresividad o regresividad de una transferencia en términos absolutos, que se calcula mediante la comparación de las transferencias a través de cuantiles medidas en la moneda a elección; y, por otro lado, en términos relativos, comparando las transferencias como porcentaje del ingreso —pre-transferencia— de cada cuantil. En este trabajo, siguiendo a Lustig et al. (2013), hemos optado por definir una transferencia como progresiva si es igualadora, luego se puede distinguir si se habla en términos relativos o absolutos. Esto coincide con la literatura de incidencia fiscal y es intuitiva, ya que es considerada progresiva (regresiva) si resulta en una distribución menos (más) desigual que la distribución de ingreso de mercado. Decimos que una transferencia es progresiva en términos absolutos, si es pro-pobre, y en términos relativos, si es igualadora, aunque no sea pro-pobre.

Lustig y Pessino (2014), que analizaron el caso argentino entre 2003 y 2009, encontraron que el gasto público en educación es progresivo en términos absolutos (pro-pobre), que ha aumentado la proporción del gasto respecto del PIB y su progresividad, y que, al desagregar la educación por nivel, todos excepto el nivel superior es progresivo en términos absolutos, mientras que éste resulta progresivo en términos relativos. La progresividad aumentó en el período, lo cual refleja una mayor cobertura entre los más desfavorecidos. No obstante, estos resultados alentadores, tienen su lado negativo. Tal como viene sucediendo en otros países latinoamericanos, las familias de mayores ingresos han abandonado el sistema de educación pública debido a su baja calidad y a la gran diferencia con la educación privada (Lustig y Pessino, 2014 y Segnana y Adrogué 2021).

Gasparini y Puig (2020) analizan el gasto público en servicios sociales en la provincia de Buenos Aires donde el sector Educación, que incluye Cultura

y Ciencia y Técnica, reúne más del 70% del gasto social provincial. Los autores encuentran que el gasto público en servicios sociales beneficia especialmente a los estratos de menores recursos económicos. De hecho, la participación en el gasto total es uniformemente decreciente a lo largo de la distribución del ingreso. De esta forma, el gasto social bonaerense es progresivo y pro-pobre.

En el caso argentino, el gasto en educación se destina principalmente a la provisión de la educación pública, pero una parte se destina a cubrir salarios docentes de la educación proporcionada por escuelas de gestión privada. A modo de contextualización, vale aclarar que los criterios que deben guiar la asignación de estos aportes según lo establece el artículo 65 de la Ley de Educación Nacional N.º 26206 son la justicia social, en función de la zona de influencia, el tipo de establecimiento, proyecto educativo, propuesta experimental y arancel que se establezca (Sigal *et al.*, 2011). El efecto distributivo de esto último ha sido menos estudiado previamente. Este trabajo es uno de los primeros en analizar el efecto distributivo de los subsidios a la educación privada en Argentina.

| 66

## **DATOS Y METODOLOGÍA**

El método empleado en este trabajo valúa a la educación por lo que le cuesta al Estado proveerla, es también utilizado por Atkinson (2005) y Lustig (2018), y consiste en calcular cuánto gasta anualmente el Estado en proporcionar los servicios educativos por nivel y jurisdicción y dividirlo equitativamente entre los alumnos en dichas instituciones. En este trabajo utilizamos la información provista por el Ministerio de Educación de la Nación para el año 2017 acerca del gasto de provisión de la educación de gestión pública, de los subsidios a la educación de gestión privada, así como de la matrícula por nivel educativo y tipo de institución, para cada una de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires, y de la distribución de fondos públicos entre las instituciones privadas subsidiadas (PISA 2018). Esta información posibilita obtener un monto por alumno, nivel educativo, tipo de gestión y jurisdicción. Existen grandes disparidades entre provincias en cuanto al gasto educativo por alumno; así, el promedio de las seis provincias con mayor gasto educativo por alumno estatal es casi tres veces superior al del promedio de las seis provincias con menor gasto por alumno. El origen de estas diferencias se vincula especialmente con la capacidad fiscal, y no solamente con la prioridad que cada una le adjudica a la educación (Rivas y Dborkin, 2018). El federalismo fiscal y la coparticipación tiene un papel central en la disponibilidad de recursos para destinar a la educación en las provincias (Morduchowicz, 2019)

Luego, ese valor es asignado por nivel educativo, tipo de gestión y jurisdicción a cada alumno que es relevada en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al tercer y cuarto trimestre del año 2017<sup>1</sup>. Es decir,

el monto que el Estado transfiere a través del servicio educativo a las familias, es agregado a los ingresos familiares de aquellas familias que educan a sus hijos en instituciones de gestión pública o en instituciones de gestión privada subsidiada —si bien para el análisis se consideró el subsidio homogéneo, promedio por alumno, éste no siempre es igual para todas las secciones de los establecimientos subsidiados, pueden existir grandes disparidades al interior de las instituciones beneficiadas—.

Por último, se analiza el cambio en la distribución del ingreso de los hogares en Argentina y se calcula su impacto en la desigualdad, medido por el índice de Gini y los coeficientes de concentración.

En el año 2017, el sistema educativo argentino contaba con aproximadamente 13 400 000 de alumnos. Los niveles más significativos son la primaria y la secundaria, que concentran un 37 % y 27 % cada uno respectivamente. Mientras que la educación superior concentra el 24 % de los alumnos y el inicial el 12 %. En la tabla 1 también se presenta la distribución de los alumnos en instituciones de gestión pública y privada por nivel educativo. Del total de alumnos que asisten, el 74,13 % lo hace al sistema público. En ese sentido, la participación se mantiene estable en los cuatro niveles: inicial (71 %), primaria (75 %), secundaria (73 %) y superior (75 %).

**Tabla 1:** Distribución de los alumnos en el sistema educativo argentino

	Educación pública	Educación privada	
	Alumnos	Alumnos	% de alumnos en escuelas con subsidios
Inicial	1,197,879	477,011	74 %
Primaria	3,511,648	1,155,545	81 %
Secundaria	2,666,611	981,374	86 %
Superior	2,560,858	853,619	
<b>Total</b>	<b>9,936,996</b>	<b>3,467,549</b>	

*Fuente:* elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación

En la tabla 2 se presenta la distribución de alumnos en los diferentes deciles de ingreso para cada nivel educativo que surge de la EPH, así como la proporción de alumnos en cada tipo de gestión escolar en cada nivel educativo y para cada decil de ingresos. Los primeros deciles concentran una mayor proporción de alumnos en los niveles inicial, primario y secundario, mientras que en el nivel superior la distribución resulta más uniforme. A su vez la participación de la educación pública es mayor en los primeros deciles respecto de los últimos para los cuatro niveles. En el total del sistema, 91 % de los alumnos del primer decil asisten al sistema público mientras que el último decil sólo lo hace el 44 % de los alumnos. Esa diferencia es mayor tanto en los niveles inicial (92 % y 30 %), primario (92 % y 23 %) y secundario (91 % y 18 %) y menor para el caso de la educación superior (88 % y 65 %).

**Tabla 2:** Distribución de la educación por deciles según ingreso per cápita familiar

	Decil										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Inicial</b>											
Distribución de alumnos	24%	18%	14%	10%	9%	7%	6%	4%	5%	3%	100%
<i>En gestión pública</i>	92%	82%	68%	61%	51%	45%	35%	36%	30%	30%	66%
<i>En gestión privada</i>	8%	18%	32%	39%	49%	55%	65%	64%	70%	70%	34%
<b>Primaria</b>											
Distribución de alumnos	27%	21%	15%	9%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	100%
<i>En gestión pública</i>	92%	79%	73%	62%	54%	45%	39%	27%	24%	23%	39%
<i>En gestión privada</i>	8%	21%	27%	38%	46%	55%	61%	73%	76%	77%	61%
<b>Secundaria</b>											
Distribución de alumnos	23%	19%	15%	10%	9%	8%	6%	5%	3%	1%	100%
<i>En gestión pública</i>	91%	85%	79%	77%	61%	67%	51%	65%	39%	18%	74%
<i>En gestión privada</i>	9%	15%	21%	23%	39%	33%	49%	35%	61%	82%	26%
<b>Superior</b>											
Distribución de alumnos	8%	11%	11%	10%	9%	12%	11%	11%	11%	6%	100%
<i>En gestión pública</i>	88%	84%	84%	72%	86%	83%	77%	74%	68%	65%	78%
<i>En gestión privada</i>	12%	16%	16%	28%	14%	17%	23%	26%	32%	35%	22%
<b>Total</b>											
Distribución de alumnos	21%	18%	14%	10%	8%	8%	7%	6%	5%	3%	100%
<i>En gestión pública</i>	91%	82%	77%	69%	63%	64%	55%	49%	48%	44%	72%
<i>En gestión privada</i>	9%	18%	23%	31%	37%	36%	45%	51%	52%	56%	28%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017 y III y IV trimestre de la EPH de 2017.

## RESULTADOS

En esta sección analizaremos los resultados de asignar a cada alumno relevado en la EPH el gasto de provisión de la educación de gestión pública o de los subsidios a la educación de gestión privada cuando corresponda. La tabla 3 muestra los gastos y subsidios por alumno en cada caso. El gasto público promedio mensual por alumno es mayor en el nivel secundario (\$5239) y terciario (\$4294) respecto del primario (\$3822) e inicial (\$3555).

En cuanto a aquellos que asisten a escuelas privadas, 82% recibe algún tipo de subsidio y este es de \$1207 en promedio en el nivel inicial, \$1396 en el primario y \$1752 en el secundario por alumno —las universidades privadas no reciben subsidios para solventar los gastos referidos a la docencia—.



**Tabla 3:** Gasto Público Mensual Promedio

	Gasto público mensual por alumno en:		
	Educación pública	Subsidios	Educación pública y subsidios
Inicial	3,555	1,207	2,771
Primaria	3,895	1,396	3,118
Secundaria	5,239	1,752	4,346
Superior	4,294		4,298
<b>Total</b>	<b>4,501</b>	<b>1,489</b>	<b>3,696</b>

| 69

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

A continuación, se presentan los resultados distributivos. En la tabla 4 se observa que, si bien el gasto público en educación pública por alumno es mayor en los últimos deciles, la concentración total de ese gasto se acumula en los primeros deciles. Por ejemplo, los dos primeros deciles concentran el 52% del gasto en educación pública en el caso del nivel inicial, el 58% en el caso de la primaria y 48% en el caso de secundaria. Mientras que los dos primeros deciles del gasto en educación superior concentran el 20% del gasto. Aquí ya tenemos una primera aproximación acerca del impacto distributivo que tiene el gasto en cada uno de los niveles educativos, que luego analizaremos en profundidad, no solo de manera descriptiva, sino mediante la utilización de indicadores distributivos tales como el Índice de Gini y el Coeficiente de Concentración.

Respecto de los subsidios, se observa que el monto tiende a ser decreciente a medida que pasamos de los deciles más pobres a los más ricos —especialmente en los niveles inicial y primario—. Al tiempo que se observa que los subsidios por alumno no se concentran tan fuertemente en los primeros deciles como el gasto público en educación pública.

**Tabla 4:** Gasto Público e Incidencia por decil según ingreso per cápita familiar

	Decil										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Inicial</b>											
Gasto por alumno en Educación Pública	3,279	3,381	3,417	3,749	3,606	4,029	4,394	4,072	5,528	5,373	3,555
<i>Incidencia</i>	31%	21%	14%	10%	7%	5%	4%	3%	3%	2%	100%
Subsidio por alumno en Gestión Privada	1,368	1,308	1,185	1,205	1,163	1,307	1,182	1,340	1,036	990	1,207
<i>Incidencia</i>	6%	11%	13%	11%	13%	12%	12%	9%	8%	4%	100%
<b>Primaria</b>											
Gasto por alumno en Educación Pública	3,665	3,757	3,793	4,162	4,288	4,323	4,661	4,777	5,601	5,211	3,895
<i>Incidencia</i>	35%	23%	15%	9%	6%	4%	3%	2%	1%	1%	100%
Subsidio por alumno en Gestión Privada	1,451	1,274	1,422	1,421	1,365	1,396	1,495	1,374	1,456	1,335	1,395
<i>Incidencia</i>	7%	13%	13%	12%	11%	11%	11%	10%	8%	4%	100%

<b>Secundaria</b>											
Gasto por alumno en Educación Pública	5,013	5,026	5,184	5,315	5,549	5,415	6,139	6,145	6,156	6,630	5,239
<i>Incidencia</i>	26 %	22 %	16 %	11 %	7 %	8 %	4 %	3 %	2 %	0 %	100 %
Subsidio por alumno en Gestión Privada	1,724	1,708	1,698	1,887	1,727	1,804	1,727	1,669	1,841	1,851	1,752
<i>Incidencia</i>	8 %	11 %	12 %	10 %	13 %	11 %	12 %	11 %	8 %	5 %	100 %
<b>Superior</b>											
Gasto por alumno en Educación Pública	4,152	4,165	4,277	4,440	4,275	4,373	4,322	4,323	4,354	4,251	4,294
<i>Incidencia</i>	9 %	11 %	12 %	9 %	10 %	12 %	11 %	10 %	9 %	5 %	100 %

| 70

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

Luego de haber observado la distribución de alumnos, de gasto y de subsidios en los diferentes niveles educativos y deciles de ingreso, procedemos a analizar el efecto distributivo del gasto público en educación. En esta etapa, imputamos a los ingresos de los hogares el valor de la transferencia en especie que reciben (educación pública o subsidio a la educación privada), según corresponda a la cantidad de hijos, niveles educativos y tipo de gestión a los que asistan. Luego analizaremos la distribución del ingreso per cápita del hogar por medio del coeficiente de Gini y el índice de Concentración.

Se verifica que el gasto público educativo es progresivo para los cuatro niveles, es decir, la aplicación de ese gasto da como resultado una distribución menos desigual que la de los ingresos sin incorporarlo. Es decir, el gasto público en educación es igualador, el Gini cae para todo el país de 0,42 a 0,365. Esta progresividad se observa cuando se analizan ambos tipos de gasto por nivel educativo, tanto en forma conjunta como por separado. La tabla 5 muestra que el Gini cae siempre que se le incorpora la transferencia en especie de la educación pública o del subsidio a la educación privada según corresponda. En total, la reducción del Índice de Gini es del 13 %, pasa de 0,42 a 0,365.

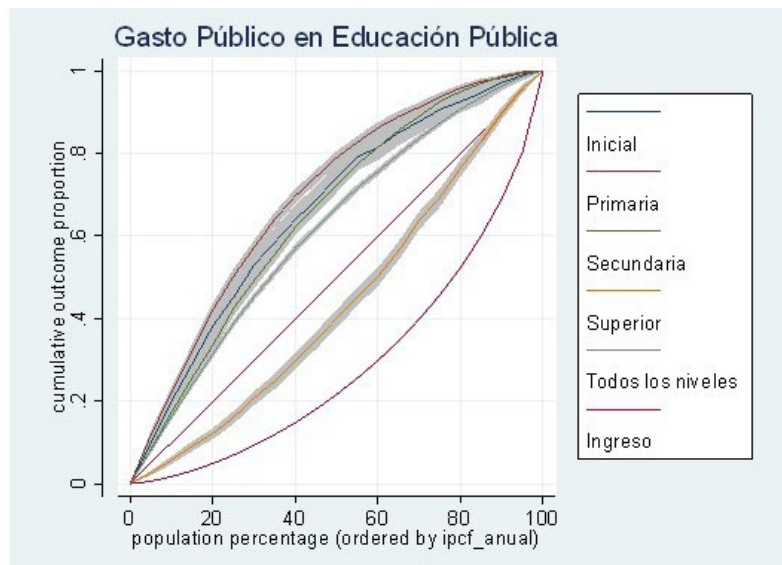
**Tabla 5:** Impacto del Gasto Público en la Distribución Global del Ingreso

	Ingreso	Diferencial del ingreso	Gini	Variación del Gini
Ingreso	9,074		0.420	
Ingreso + Gasto en Educación Pública	10,016	942	0.368	-0.052
Ingreso + Gasto Pub en Educación Privada	9,392	318	0.413	-0.007
Ingreso + Gasto en Educación Pública + Gasto Público en Educación Privada	10,333	1,259	0.365	-0.055

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

A su vez, en el gráfico 1 puede observarse que el gasto correspondiente a la provisión de la educación pública es pro-pobre para el nivel inicial, primario y secundario —la curva de concentración se encuentra a la izquierda de la recta de 45°—, el gasto está más concentrado entre los hogares más pobres. Y que es progresiva pero no pro-pobre en el nivel superior (la curva está entre la curva del ingreso y la recta de 45).

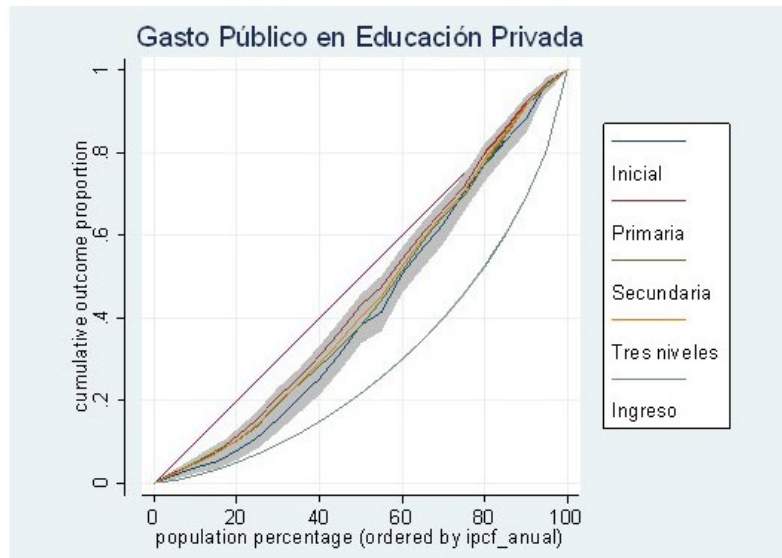
**Gráfico 1:** Curvas de concentración del Gasto Público en Educación Pública



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

En el gráfico 2 se observa que la distribución de los ingresos de los hogares incluyendo la transferencia de los subsidios a la educación privada es menos desigual que sin incluirla. Por lo cual, concluimos que es progresivo el gasto. No es pro-pobre porque se ubica todavía por debajo de la recta de 45°.

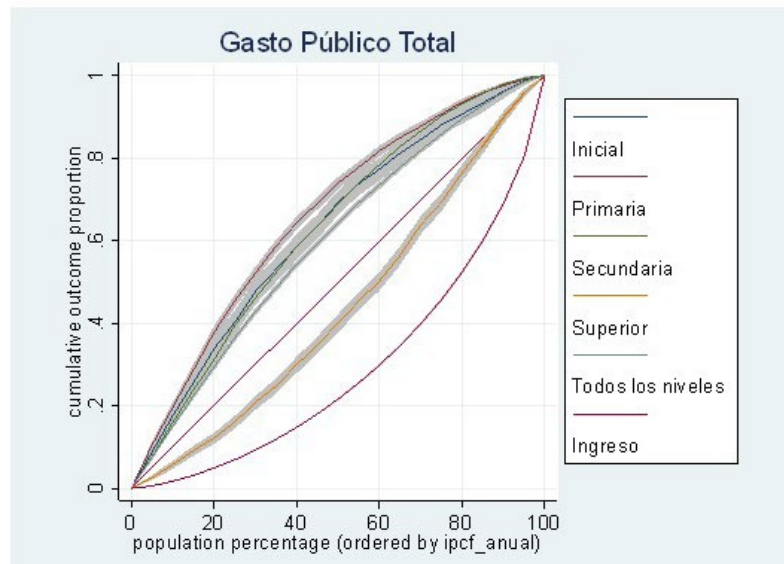
**Gráfico 2:** Curvas de Concentración del Gasto Público en Subsidios a la Educación Privada



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

El gráfico 3 muestra el efecto del gasto público total en educación, incluyendo tanto el gasto en la educación pública como los subsidios a la educación privada que es progresivo y pro-pobre para el total y para los niveles inicial, primario y secundario, y progresivo, pero pro-rico en el nivel superior.

**Gráfico 3:** Curvas de Concentración del Gasto Público en Educación



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

La tabla 6 analiza la concentración del gasto en relación al ingreso, es decir, se ordenan a los individuos según el ingreso per cápita del hogar (*ex ante*: la distribución previa a agregarle la transferencia; *ex post*: la nueva distribución que surge después de haberle agregado al ingreso del hogar el valor de la

transferencia educativa) y se analiza la concentración del gasto correspondiente según este ordenamiento. Un valor del coeficiente menor que el Gini indica que es progresivo y un valor negativo del coeficiente indica que es pro-pobre.

Lustig y Pesino (2014) encontraron que el coeficiente de concentración del gasto en educación pública total pasó de -0,16 a -0,20 entre 2003 y 2009, y nuestra estimación da cuenta de que siguió aumentando su valor absoluto a -0,23 en 2017. Con respecto al nivel primario, notamos que no hubo cambios en el coeficiente de concentración (presentó el mismo valor en 2009 (Lustig y Pessino, 2014) que en 2017-0,39); por el contrario, hubo un cambio considerable en el coeficiente de concentración del gasto en secundaria (pasó de -0,24 a -0,30). Este cambio se puede explicar por la fuerte expansión que tuvo este nivel en ese período. Por último, merece la pena también mencionar que el coeficiente de concentración para el nivel superior tuvo una caída de 0,08 puntos, lo cual indica que en el período se volvió más progresivo.

| 73

**Tabla 6:** Coeficientes de Concentración del Gasto Público por nivel

	Ex Ante			Ex Post		
	Gasto en Educación Pública	Gasto Público en Educación Privada	Gasto en Educación Pública y Privada	Gasto en Educación Pública	Gasto Público en Educación Privada	Gasto en Educación Pública y Privada
Inicial	-0.32	0.14	-0.25	-0.21	0.18	-0.18
Primaria	-0.39	0.10	-0.32	-0.23	0.15	-0.21
Secundaria	-0.30	0.13	-0.26	-0.10	0.20	-0.09
Superior	0.12		0.12	0.28		0.42
Todos los niveles	-0.23	0.12	-0.23	-0.06	0.18	-0.03
Gini	0.42	0.42	0.42	0.37	0.41	0.36

*Fuente:* elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación 2017, III y IV trimestre de la EPH 2017, y PISA 2018.

La aplicación de ese gasto da como resultado una distribución menos desigual que la de los ingresos sin incorporarlo, es decir, que es progresivo para los cuatro niveles. A su vez, se observa que aquel referido a los niveles inicial, primario y secundario tiene un efecto progresivo y pro-pobre, mientras que el nivel superior tiene un efecto progresivo, pero no pro-pobre.

El efecto distributivo del gasto público en educación, se observa que es progresivo para los cuatro niveles, es decir, la aplicación de ese gasto da como resultado una distribución menos desigual que la de los ingresos sin incorporarlo. Es decir, el gasto público en educación es igualador, el Gini cae para todo el país de 0,42 a 0,365. A su vez, el gasto correspondiente a la provisión de la educación pública es pro-pobre para el nivel inicial, primario y secundario.

Cabe mencionar que la progresividad posiblemente sea todavía mayor, dado que —tal como se detalló en la metodología— se utilizaron los datos dispo-

nibles para Argentina, provenientes de la base de datos EPH, que cuenta sólo con información de la población urbana del país.

Al interpretar estos resultados, debe tenerse en cuenta que estos indicadores distributivos fueron calculados luego de un proceso de masificación. Este proceso no estuvo exento de problemas; la integración de jóvenes de contextos más desfavorables constituyó un gran desafío. Aún hoy persisten problemas de retención, progresión y terminalidad (Adrogué y García de Fanelli, 2018; Adrogué y Orlicki, 2018); junto con un deterioro general en la calidad de los aprendizajes. Esta masificación en términos cuantitativos ha sido diferenciada en términos cualitativos (Krüger, 2016).

| 74

## CONCLUSIONES

Para alcanzar el objetivo de este trabajo, que consistió en cuantificar el efecto distributivo del gasto público en educación en Argentina, en lo que respecta tanto a la provisión de la educación de gestión pública como al subsidio a la educación de gestión privada, hemos utilizado los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2017<sup>1</sup> y aquellos provistos por el Ministerio de Educación de la Nación. A diferencia de trabajos previos para Argentina que sólo utilizan información agregada a nivel nacional, este trabajo utiliza información consolidada por provincia del gasto público en educación y es uno de los primeros en incluir los subsidios a la educación privada en el análisis distributivo.

El monto del gasto que realiza el Estado en proveer la educación pública o el subsidio a la educación de gestión privada es asignado a cada alumno que asiste a un establecimiento de gestión pública o privada subsidiada según nivel educativo y jurisdicción relevado por la EPH del año 2017. Al analizar el monto por alumno en cada nivel educativo, se observa que aquel destinado a los niveles secundario y terciario es mayor que los del primario e inicial.

Luego, se estudia el cambio en la distribución del ingreso de los hogares en Argentina y se calcula su impacto en la desigualdad, a través del coeficiente de Gini y los índices de concentración. Se verifica que el gasto público en educación es igualador, el coeficiente de Gini cae para todo el país de 0,42 a 0,365; si se analiza por separado, el gasto en brindar la educación pública y el subsidio a la educación privada, el primero lo hace caer aproximadamente 0,05 puntos y el segundo 0,01. Incorporar el valor monetario de esta transferencia en especie a los ingresos de los hogares que se ven beneficiados, da como resultado una distribución de ingresos más progresiva para los cuatro niveles educativos, es decir, menos desigual que aquella sin incorporarlo. A su vez, se observa que el gasto referido a los niveles inicial, primario y secundario tiene un efecto progresivo y además pro-pobre (implica que la transferencia educativa per cápita tiende a caer a medida que aumenta el ingreso), mientras que el

del nivel superior tiene un efecto progresivo, pero no pro-pobre. En cuanto al gasto en subsidios, este es también progresivo, pero no pro-pobre.

A modo de conclusión, tras haber analizado el efecto distributivo de la provisión pública de la educación en Argentina, podemos confirmar que esta intervención promueve la igualdad de oportunidades entre los niños y jóvenes y contribuye a una mayor equidad. Si bien esto es muy positivo, todavía quedan desafíos por delante, tales como la retención, progresión y terminalidad, que en situación de pandemia se han vuelto aún más desafiantes. Adicionalmente, consideramos que, si bien el análisis distributivo de las políticas educativas es muy relevante, no debe llevarnos a conclusiones simplificadas. Cada política puede tener un objetivo específico y no necesariamente mejorar la distribución. Por ejemplo, los recursos destinados a la educación superior, la ciencia y la tecnología, aun siendo las partidas que menos igualan, pueden generar posibilidades de desarrollo que en un futuro también se traduzcan en mayores oportunidades y una mayor igualdad.

| 75

## Notas

1. Cabe aclarar que la EPH es una encuesta representativa de la población urbana del país y aproximadamente un 90% de los niños que concurren al nivel primario habitan en zonas urbanas (Aprender 2018). Lamentablemente no existen estos datos para el ámbito rural en Argentina.

## Referencias bibliográficas

- Adroque, C., & García de Fanelli, A. M. (2018a). Gaps in persistence under open-access and tuition-free public higher education policies. *Education policy analysis archives*, 26, 126. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3497>
- Adroque, C., & Orlicki, M. E. (2018b). Estudiantes en riesgo. Un análisis de los factores asociados al abandono de la escuela secundaria en la Argentina desde 2003. *Revista: Pilquen. Sección Psicopedagogía*, 15(1), 21-32.
- Atkinson, A. (2005). Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts. *Atkinson Review: Final Report*. Palgrave Mac Millan.
- Claus, A., y Bucciarelli, M. E. [en línea] (2020). El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal. *Documento de Trabajo, CIPPEC*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/09/194-DT-EDU-Financiamiento-de-la-educaci%C3%B3n-Claus-y-Bucciarelli-agosto-2020-2.pdf>
- Diéguez, H., Llach, J. y Petrecolla A. (1991). *El gasto público social*. PRONATASS-ITDT, Buenos Aires.
- Flood, C., Harriague, M., Gasparini, L., y Vélez, B. (1994). *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
- Flood, M., Gasparini, L., y Harriague, M. [en línea] (1993). Impacto distributivo del gasto público social: Argentina, 1991. *Anales de la xxviii reunión de la Asociación Argentina de Economía Política*. <https://aaep.org.ar/anales/works/works1993/vargasdeflood.pdf>
- Garriga, P., Puig, J. P., y Salinardi, L. H. A. [en línea] (2015). Eficiencia y equidad del gasto público en educación como clave para el desarrollo de las provincias argentinas. *xlviii Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, 2015). <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2019/01/Doc-Trab17.pdf>

- Gasparini, L. y Porto, A. [en línea] (1992). Impacto distributivo del gasto social. *Desarrollo Económico*, 487-502. <https://doi.org/10.2307/3466990>
- Gasparini, L., Bonari, D., y Fassio, A. (1998). El impacto distributivo del gasto público en Educación en Mendoza. *Cultura*, 7(2), 03.
- Gasparini, L., y Porto, A. [en línea] (1995). Tamaño del grupo y consumo de bienes públicos, el caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. <https://aaep.org.ar/anales/works/works1995/Gasparini-Porto.pdf>
- Gasparini, L.; Puig, J. P. (2020). La incidencia distributiva del gasto público social y su financiamiento en la provincia de Buenos Aires. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Krueger, A. B., Y Lindahl, M. [en línea] (2001). Education for growth: Why and for whom? *Journal of Economic Literature*, 39(4), 1101-1136. <https://www.jstor.org/stable/2698521>
- Krüger, N. [en línea] (2013). *Equidad educativa interna y externa en Argentina: un análisis para las últimas décadas* (tesis doctoral). Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/xmlui/handle/123456789/2424>
- [en línea] (2016). Equidad educativa interna y externa: principales tendencias en Argentina durante las últimas décadas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLVI, N.º 2. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/52003/CONICET\\_Digital\\_Nro.0f785b81-f857-455a-b7e5-09b177df1bb0\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/52003/CONICET_Digital_Nro.0f785b81-f857-455a-b7e5-09b177df1bb0_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Ley de Financiamiento Educativo N.º 26075 (2006). Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, N.º 30822.
- Ley de Educación Nacional N.º 26206 Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, N.º 31062.
- Lustig, N., Pessino, C., y Scott, J. [en línea] (2013). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the special issue. *Public Finance Review*, 42(3), 287-303. <https://doi.org/10.1177/1091142113506931>
- Lustig, N. [en línea] (2018). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, edited by Nora Lustig (Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University). <https://commitmenttoequity.org/publications-ceq-handbook>
- Lustig, N. y Pessino, C. [en línea] (2014). Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions. *Public Finance Review*, May 2014, Volume 42, Issue 3. <https://doi.org/10.1177/1091142113505193>
- Morduchowicz, A. (2019). El financiamiento educativo argentino. *Propuesta Educativa*, Año 28, N.º 52, 11 a 23.
- Petrei, A. H. (1988). *El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Programa ECIEL.
- Rivas, A., Rossignolo, D., y Filc, G. [en línea] (2012). ¿Cómo distribuir la educación? Los efectos distributivos de las metas educativas, los impuestos y el gasto público en la Argentina. *Documento de Trabajo: CIPPEC*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2517.pdf>
- Rivas, A., & Dborkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?. *Documento de Trabajo CIPPEC*, 162.
- Rossignolo, D. [en línea] (2017). The Impact of Taxes and Expenditures on Poverty and Income Distribution in Argentina in Lustig, N. (Ed.). (2018). *Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Brookings Institution Press. [https://commitmenttoequity.org/publications\\_files/Argentina/CEQ\\_WP45\\_Rossignolo\\_Nov23\\_2016.pdf](https://commitmenttoequity.org/publications_files/Argentina/CEQ_WP45_Rossignolo_Nov23_2016.pdf)
- Segnana, J., & Adroque, C. (2021). Factores socioeconómicos del hogar en la elección del tipo de gestión del establecimiento educativo en Argentina. *Páginas de Educación*, 14(1), 112-126.
- Sigal, M., Antúnez, D., Pérez Bello, J. P., Mamberti, J. M., Rosenberg, L., y Díaz, M. E. [en línea] (2011). Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires. *Falta de transparencia y profundización de desigualdades educativas*. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). <https://acij.org.ar/subsidios-estatales-a-escuelas-de-gestion-privada-en-la-ciudad-de-buenos-aires-3/>