

REPORTE SOBRE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

El financiamiento educativo en el territorio argentino

**Javier Curcio, Florencia Simonini AFISPOP
Aurelia Lupis, Brenda Glickman OGECyT – IGEDECO**

DICIEMBRE 2025

REPORTE SOBRE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO #2**El financiamiento educativo en el territorio argentino**

AFISPOP IIEP / IGEDECO * | DICIEMBRE 2025

EN SÍNTESIS

- Entre 2003 y 2023, el 75% del financiamiento educativo en el país estuvo a cargo de las provincias, mientras que el 25% restante fue provisto por la Nación. Esta distribución se concentrará en el ámbito subnacional en 2024-2025 en virtud del mayor retroceso del financiamiento nacional.
- A nivel provincial hay una elevada heterogeneidad en el financiamiento del sistema educativo, tanto en el gasto por alumno como en la proporción en el gasto público.
- La situación de disparidad en el financiamiento produce condiciones de enseñanza y aprendizaje heterogéneas entre provincias, lo que afecta directamente la calidad y equidad educativa y se refleja, en parte, en los resultados de las pruebas Aprender.
- Las decisiones de asignación presupuestaria son determinantes en la calidad educativa, ya que definen qué dimensiones –infraestructura, jornada, equipamiento, formación– pueden ser garantizadas.
- El proyecto de Ley de Libertad Educativa busca modificar el actual esquema de financiamiento.

1. Caracterización de financiamiento del sistema educativo a nivel federal

El financiamiento educativo en Argentina se configura en el marco de un Estado federal y de un sistema educativo con altos niveles de descentralización. En términos operativos, esto supone que la responsabilidad de proveer y financiar los servicios educativos se distribuye entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con un rol municipal más acotado. Esta arquitectura institucional es el punto de partida para comprender por qué los desafíos de equidad territorial, sostenibilidad fiscal y capacidad de planificación se expresan con fuerza en la política educativa.

La actual distribución de responsabilidades en el sistema educativo argentino no es solo el resultado del diseño federal, sino también de un proceso de descentralización que se consolidó en dos grandes olas de transferencias¹. A lo largo de ese recorrido, la Nación fue dejando de administrar establecimientos de educación obligatoria en forma directa y fue reorientando su rol hacia funciones de regulación, coordinación y apoyo financiero a las jurisdicciones. Los principales hitos descentralizadores se resumen en los siguientes puntos:

¹ Para más detalles véase Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile, CEPAL, Santiago; y Cetrángolo, O., y Gatto, F. (2002). Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado Ponencia presentada en Seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, Quito, Ecuador.

* El presente boletín fue elaborado por un equipo de trabajo compuesto por Javier Curcio y Florencia Simonini (AFISPOP) y Aurelia Lupis y Brenda Glickman (IGEDECO).

- 1978: La Ley 21.809 facultó la transferencia a las provincias de las escuelas de enseñanza preprimaria y primaria dependientes del Consejo Nacional de Educación, junto con personal y bienes, y estableció que las erogaciones asociadas a los servicios transferidos serían asumidas por las jurisdicciones provinciales.
- 1991-1992: La Ley 24.049 dispuso la transferencia a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación y por el CONET, completando el traspaso de la casi totalidad de los establecimientos de nivel medio y superior no universitario.

Desde el punto de vista del financiamiento, este proceso incrementó el peso de los presupuestos provinciales en la provisión cotidiana de la educación obligatoria y amplificó las brechas derivadas de las heterogeneidades fiscales interjurisdiccionales, volviendo central el rol de los mecanismos de coordinación y compensación para sostener estándares mínimos de calidad y equidad en el territorio.

En términos constitucionales, la organización federal asigna a las provincias obligaciones centrales en materia educativa: cada provincia debe asegurar la educación primaria como condición de su institucionalidad, y la Constitución Nacional reconoce también el derecho de “enseñar y aprender”. Sobre esa base, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN), sancionada en 2006, consolidó el esquema de responsabilidad concertada y concurrente entre Nación, provincias y CABA distribuyendo la responsabilidad de la planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo. Al mismo tiempo, establece una diferenciación clave para la organización educativa en el país: el Estado Nacional crea y financia las Universidades Nacionales mientras que la administración directa de la educación obligatoria recae principalmente en las jurisdicciones.

El Consejo Federal de Educación (CFE) funciona como el principal espacio de concertación y coordinación de la política educativa nacional. La LEN lo define como “organismo de concertación” y prevé que ciertas resoluciones puedan ser de cumplimiento obligatorio; además, explicita su vínculo con mecanismos de coordinación y supervisión de transferencias nacionales. Este diseño institucional se refleja en la estructura efectiva del financiamiento y gasto del sector: la educación obligatoria (inicial, primaria y secundaria) se sostiene mayormente con presupuestos provinciales, mientras que la Nación concentra una porción significativa de su gasto educativo en el nivel universitario y en programas/transferencias orientadas a funciones de compensación, regulación o apoyo a políticas federales.

Un rasgo estructural del federalismo argentino es el desequilibrio vertical entre quién recauda y quién gasta: el Estado nacional tiende a concentrar una proporción mayor de los recursos, mientras que las provincias ejecutan una porción elevada del gasto público, particularmente en funciones intensivas en trabajo como la educación. Esta tensión aparece en la literatura como un problema de correspondencia fiscal y se asocia a pujas intergubernamentales por recursos, heterogeneidades en capacidad fiscal y, especialmente en educación, disparidades territoriales.

El gasto educativo en el Presupuesto 2026

De acuerdo con estimaciones presentadas en Claus, A., y Vinacur, T. (2024)², la correspondencia fiscal muestra que en 2022 la Nación concentró alrededor del 73,5% de los ingresos, pero ejecutó cerca del 47,0% del gasto, mientras que las provincias reunieron en torno al 21,7% de los ingresos y ejecutaron aproximadamente el 45,0% del gasto (los municipios, 4,7% de ingresos y 8,0% de gasto). En educación, esta lógica se expresa con particular nitidez: para el período 2003–2023, se documenta que aproximadamente el 75% del financiamiento educativo estuvo a cargo de provincias y CABA, y el 25% restante fue provisto por la Nación, con una tendencia a mayor concentración subnacional en 2024–2025 por el retroceso del financiamiento nacional.

La estructura de financiamiento educativo vigente se sostiene sobre una combinación de:

- Recursos propios provinciales (principalmente impuestos provinciales, tasas y otros ingresos), que financian la mayor parte del gasto en educación obligatoria y en educación superior no universitaria.
- Transferencias automáticas de origen nacional, principalmente las asociadas al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548), que constituye un canal central de redistribución interjurisdiccional de recursos tributarios nacionales.
- Transferencias no automáticas (en general discretionales) y programas nacionales, que suelen operacionalizarse vía el presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN) y cumplen funciones de apoyo, compensación de desigualdades, incentivos o financiamiento de políticas específicas (infraestructura, becas, programas socioeducativos, conectividad, etc.).

La política de financiamiento educativo en Argentina incorporó, desde mediados de los 2000, instrumentos normativos que buscaron dar previsibilidad a la inversión sectorial. Como se mencionó en el # 1 de esta serie de boletines³, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (LFE) estableció en 2005 un sendero de incremento progresivo para alcanzar una inversión equivalente al 6% del PIB en Educación, Ciencia y Tecnología hacia 2010, bajo responsabilidades concurrentes entre Nación y provincias. Posteriormente, la LEN fijó que, cumplidas las metas de la LFE, el presupuesto consolidado destinado exclusivamente a educación no debía ser inferior al 6% del PIB. En términos comparados, este tipo de pisos dialoga con referencias internacionales de esfuerzo fiscal educativo: UNESCO suele presentar como punto de referencia que los países asignen entre 4% y 6% del PIB y/o 15% a 20% del gasto público a educación, como parte de los marcos de financiamiento del ODS 4. El proyecto de ley de presupuesto de la APN para 2026, actualmente en debate en el Congreso Nacional, busca eliminar los pisos de financiamiento establecidos para el sector educativo, entre otros, en sentido contrario de los

² Claus, A., y Vinacur, T. (2024). El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes, diagnóstico y desafíos (Nota técnica del BID No. IDB-TN-03030; Serie Saber local #3). Banco Interamericano de Desarrollo.

³ Curcio, J., Simonini, F., Lupis, A., y Glickman, B. (2025). El gasto educativo en el Presupuesto 2026 (Reporte sobre financiamiento educativo #1). IIEP UBA-CONICET (UBA Económicas). Disponible en <https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

acuerdos internacionales que buscan sostener dicho financiamiento utilizando pautas normativas.

Una característica determinante del gasto educativo –en especial en el nivel subnacional– es su alto grado de rigidez: la mayor parte se destina a remuneraciones, lo que limita márgenes para infraestructura, equipamiento, materiales y políticas de acompañamiento. En el caso provincial, alrededor del 77% del gasto educativo se destina a remuneraciones de personal docente y no docente, restringiendo la capacidad de inversión en otros rubros. Claus, A., y Vinacur, T. (2024) encuentran un patrón similar al desagregar la inversión educativa consolidada por el gobierno nacional y las provincias: aproximadamente 79% corresponde a gastos en personal y cerca de 13% a transferencias al sector privado, lo que implica que más del 90% se concentra en esos dos componentes, dejando un margen acotado para otros insumos clave (infraestructura, innovación, materiales, evaluación, etc.).

Finalmente puede señalarse que el gobierno nacional, a través del Consejo de Mayo, impulsa cambios normativos de significancia para el sector. El proyecto de “Ley de Libertad Educativa” difundido recientemente en el marco del mencionado consejo incorpora un título específico sobre financiamiento que propone fomentar instrumentos de financiamiento orientados a través de la demanda (por ejemplo, vales/bonos/becas u otros equivalentes) y prevé un sistema federal de monitoreo de inversión educativa, entre otros cambios que serán analizados con detalle en un próximo número de esta serie de boletines.

En un sistema altamente descentralizado y con la complejidad del sector educativo en el país, la discusión del financiamiento educativo excede el volumen de recursos, involucrando cómo se recaudan, cómo se distribuyen, con qué reglas y con qué capacidades de seguimiento y evaluación se monitorean, para garantizar las condiciones de enseñanza y aprendizaje imprescindibles para una educación de calidad.

2. Situación del gasto educativo provincial

La elevada descentralización del gasto educativo referenciada en el apartado anterior implica que alrededor del 75% del financiamiento se ejecute a través de las jurisdicciones provinciales y la CABA. En estos gobiernos, la provisión de educación obligatoria ocupa un lugar protagónico, y ha representado alrededor de 80% del gasto educativo subnacional en las últimas décadas, mientras que la educación superior y universitaria abarca alrededor del 7%. En este marco, las provincias asumen la responsabilidad principal sobre el sostenimiento de los niveles inicial, primario y secundario, que concentran la mayor parte de la matrícula y del empleo docente a nivel nacional.

En consecuencia, el gasto educativo provincial constituye uno de los componentes más relevantes del gasto público subnacional, representando una proporción significativa de los presupuestos provinciales y compitiendo directamente con otras funciones centrales, como salud, seguridad y protección social. La magnitud de este esfuerzo fiscal varía entre

El gasto educativo en el Presupuesto 2026

jurisdicciones, en función de su capacidad recaudatoria, estructura demográfica y prioridades presupuestarias, lo que se traduce en diferencias sustantivas en el nivel y la composición del gasto educativo.

Entre 2020 y 2023, últimos años sobre los que se posee información para el sector público consolidado (Nación y gobiernos subnacionales), el gasto educativo mostró una dinámica de crecimiento real, es decir, evolucionando por encima de la inflación promedio. Este comportamiento estuvo explicado, en buena medida, por la recomposición de los salarios docentes, que absorbieron una parte sustancial de los incrementos presupuestarios y cuya evolución será analizada en detalle en un apartado posterior.

Gráfico 1. Gasto educativo por nivel de gobierno en millones de pesos de 2023, 2005 a 2023

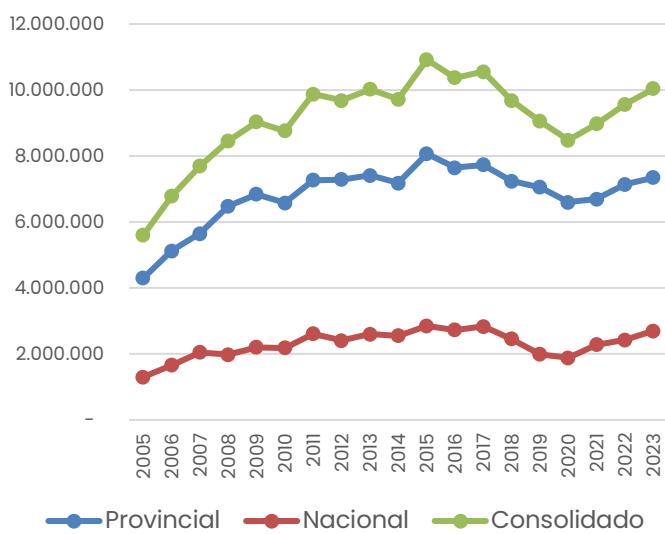
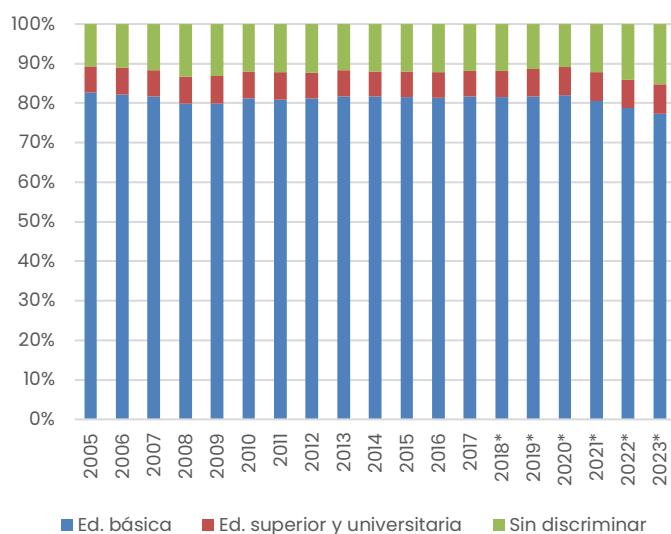


Gráfico 2. Estructura vertical del gasto educativo de las jurisdicciones, 2005 a 2023



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Educación, INDEC e institutos de estadísticas provinciales

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Economía de la Nación

• Evolución reciente del gasto provincial en educación

Al interior del conjunto de provincias, el gasto educativo se caracteriza por su heterogeneidad. Como puede verse en el Gráfico 3, el gasto educativo ocupó en 2023 un promedio de entre 15% y 40% del gasto público de las jurisdicciones, según información de la Secretaría de Educación nacional.

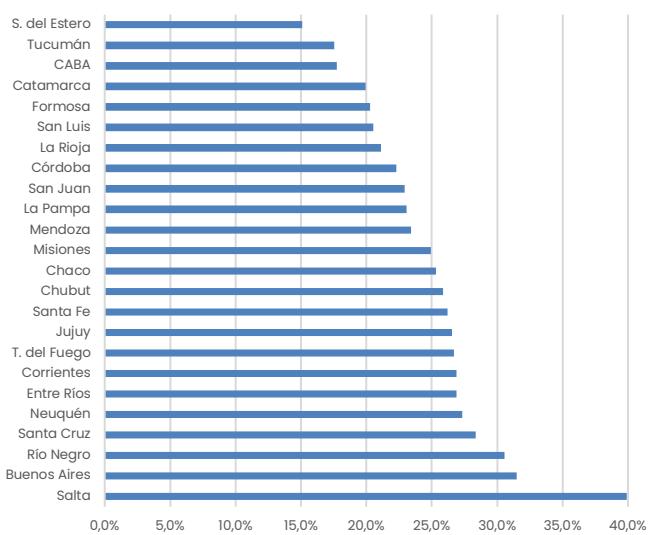
Por otra parte, el gasto por alumno también presenta marcadas disparidades entre provincias. En 2023, el gasto anual por estudiante osciló entre aproximadamente \$0,4 millones en Santiago del Estero y cerca de \$2 millones en Tierra del Fuego, lo que implica que este último fue un 398% superior al primero. Estas diferencias no pueden interpretarse de manera lineal ni aislada, ya

El gasto educativo en el Presupuesto 2026

que el gasto por alumno está condicionado por múltiples factores estructurales. Entre ellos se destacan la dispar capacidad de financiamiento de las jurisdicciones –asociada a su base de recursos propios y al sistema de transferencias intergubernamentales-, las (des)economías de escala vinculadas al tamaño de la matrícula y a la dispersión territorial de la población estudiantil, y las diferencias en el costo de vida y en los precios relativos de los insumos educativos, que hacen que un mismo nivel nominal de gasto tenga impactos reales distintos según la provincia. El Gráfico 4 muestra el gasto por alumno del año 2023 y la proporción de escuelas rurales sobre el total, como uno de los posibles factores que inducen a un costo por alumno estructuralmente más alto: la ruralidad está típicamente asociada a una baja densidad poblacional, dispersión territorial y la necesidad de sostener servicios educativos en escuelas con matrícula reducida.

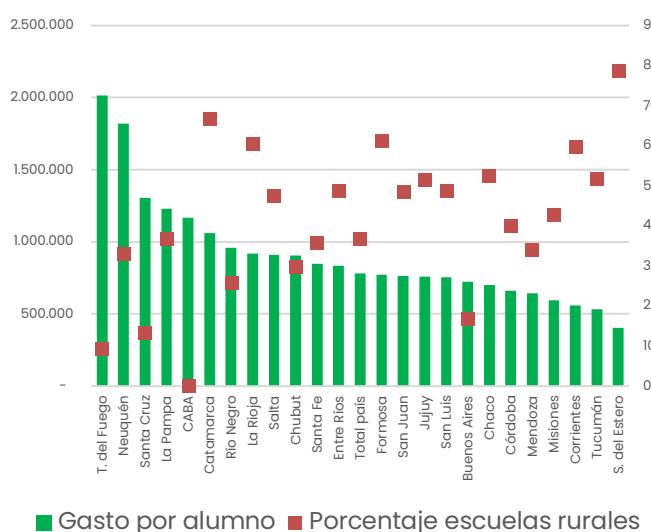
Aun con estas limitaciones, el análisis del gasto por alumno resulta relevante, en la medida en que suele dar cuenta de brechas persistentes en las condiciones materiales en las que se prestan los servicios educativos y, por ende, en las oportunidades de aprendizaje a las que acceden los estudiantes. En este sentido, las disparidades observadas sugieren la existencia de sistemas educativos provinciales que operan con niveles de recursos muy disímiles, lo que plantea desafíos significativos para la equidad interjurisdiccional y para el rol compensador de las políticas nacionales en materia de financiamiento educativo.

Gráfico 3. Gasto educativo jurisdiccional en % del gasto público provincial, 2023



Fuente: Secretaría de Educación de la Nación

Gráfico 4. Gasto educativo por alumno de gestión estatal en pesos (eje izq.) y % de escuelas rurales sobre el total (eje der.), 2023



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Educación de la Nación

El Gráfico 5 permite ilustrar el carácter rígido del gasto educativo provincial señalado en el apartado previo. El análisis por objeto del gasto arroja que el 77% de los recursos se destina a <https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

remuneraciones del personal docente y no docente, lo que limita significativamente el margen presupuestario para gastos de capital, infraestructura escolar, equipamiento, materiales pedagógicos y políticas de acompañamiento socioeducativo. Esta composición, si bien es característica de los sectores intensivos en trabajo como es el educativo, reduce la capacidad de las provincias para realizar inversiones sostenidas orientadas a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje. A su vez, cerca de 12% del gasto se dirige a transferencias a la educación privada, que tienen como principal destino el pago de salarios.

Por otra parte, el análisis del gasto educativo provincial desagregado por nivel educativo muestra una fuerte concentración de recursos en la educación obligatoria, en particular en los niveles primario y secundario, que concentran la mayor parte de la matrícula y del empleo docente en todo el territorio nacional (ver Gráfico 6).

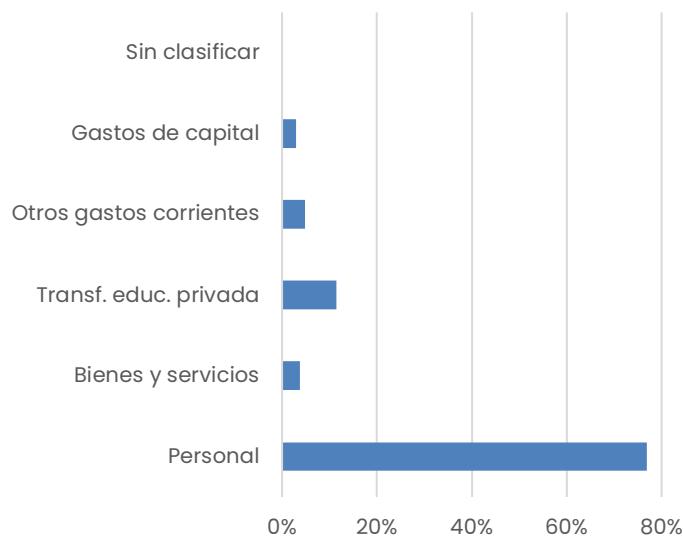
Cabe señalar, sin embargo, que la información disponible sobre gasto por nivel educativo presenta limitaciones metodológicas relevantes. Una proporción significativa del gasto ejecutado por las escuelas no es plenamente discriminable entre niveles, dado que numerosos establecimientos ofrecen más de un nivel educativo y comparten recursos comunes -como infraestructura, servicios generales, personal no docente y equipamiento-, lo que dificulta la asignación precisa de estos gastos a un único nivel. En este sentido, las estimaciones por nivel deben interpretarse como aproximaciones analíticas y no como mediciones exhaustivas del esfuerzo financiero específico.

Aun con estas limitaciones, la desagregación por niveles resulta informativa desde el punto de vista de la política educativa, en tanto permite identificar las prioridades presupuestarias relativas de cada jurisdicción y nivel de gobierno. Las diferencias en la asignación del gasto entre niveles educativos reflejan decisiones de política pública respecto de dónde concentrar recursos, qué trayectorias educativas fortalecer y qué problemáticas abordar con mayor intensidad. Estas decisiones no son neutras: pueden incidir en la calidad de la oferta educativa, en las condiciones de enseñanza y aprendizaje y, en última instancia, en los resultados alcanzados por los estudiantes.

En particular, la concentración del gasto en los niveles primario y secundario plantea desafíos específicos. En el nivel primario, históricamente más consolidado, el esfuerzo presupuestario suele orientarse a sostener la cobertura y el funcionamiento del sistema, mientras que en el nivel secundario -caracterizado por mayores tasas de repitencia, abandono y dificultades en los aprendizajes- la asignación de recursos adquiere un rol estratégico para enfrentar problemas estructurales de permanencia y calidad. En este contexto, la disponibilidad de recursos puede restringir la capacidad de las provincias para implementar políticas focalizadas que atiendan estas problemáticas de manera efectiva.

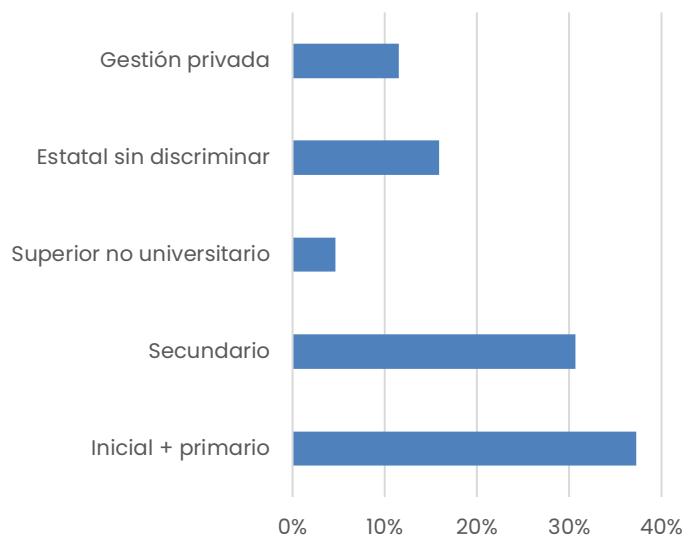
El gasto educativo en el Presupuesto 2026

Gráfico 5. Gasto educativo jurisdiccional según objeto del gasto en %, 2023



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Educación de la Nación

Gráfico 6. Gasto educativo jurisdiccional según nivel educativo en %, 2023



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Educación de la Nación

• Panorama reciente de los salarios docentes

Los salarios docentes constituyen el principal componente del gasto educativo provincial y representan una proporción mayoritaria del presupuesto destinado a educación. La determinación y actualización de los haberes docentes se desarrollan en un esquema mixto, donde las provincias asumen el pago directo de los salarios, mientras que el Estado nacional ha intervenido históricamente a través de mecanismos de coordinación y financiamiento complementario.

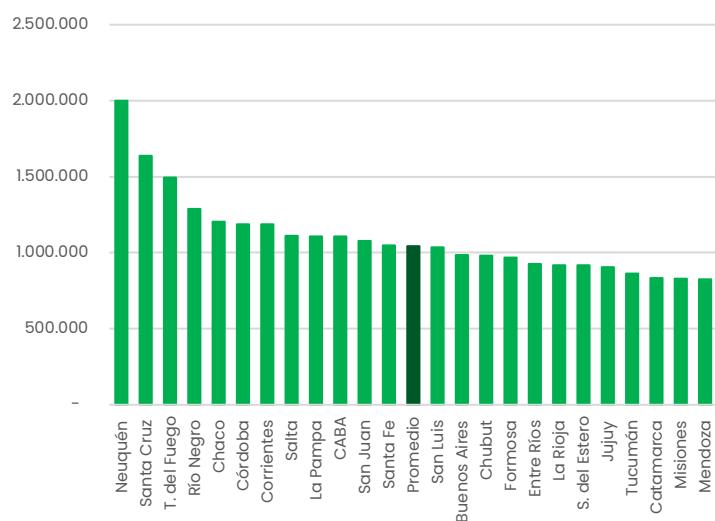
Este esquema de financiamiento descentralizado se traduce en una elevada dispersión salarial entre jurisdicciones, reflejo tanto de las asimetrías fiscales provinciales como de las diferencias en prioridades presupuestarias y capacidades de negociación. En septiembre de 2025, Neuquén –la provincia que registraba el salario bruto más elevado para un maestro de primaria de jornada simple con 10 años de antigüedad- presentaba una remuneración 142% superior a la observada en Santiago del Estero, la jurisdicción con el salario más bajo para ese mismo perfil docente.

En este contexto, existieron en los últimos años dos mecanismos de alcance nacional diseñados para disminuir la disparidad entre provincias: el Fondo de Compensación Salarial Docente (FCS) y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID).

El FCS, actualmente vigente y enmarcado en la Ley de Financiamiento Educativo, tiene un impacto limitado sobre los salarios docentes y actúa principalmente como un complemento focalizado en las provincias con mayores rezagos relativos. En cambio, el FONID –cuyo marco normativo e impacto presupuestario fueron analizados en la primera entrega de este boletín- cumplió desde fines de la década de 1990 un rol central como herramienta de apoyo financiero a las provincias y de reducción de brechas salariales entre jurisdicciones. Su discontinuación a comienzos de 2024 implicó una transferencia directa de responsabilidades financieras hacia los gobiernos provinciales, profundizando las tensiones fiscales en un contexto de restricción presupuestaria generalizada.

La eliminación de este instrumento no solo afectó el nivel de ingresos de los docentes, sino que también incrementó la presión sobre los presupuestos provinciales, obligando a las jurisdicciones a redefinir sus estrategias salariales en función de los recursos propios. Esta situación ha derivado en respuestas heterogéneas, lo que contribuyó a una ampliación de las brechas salariales entre provincias y a la intensificación de la conflictividad en el ámbito educativo.

Gráfico 7. Salario bruto de un maestro de primaria jornada simple con 10 años de antigüedad por jurisdicción, septiembre de 2025



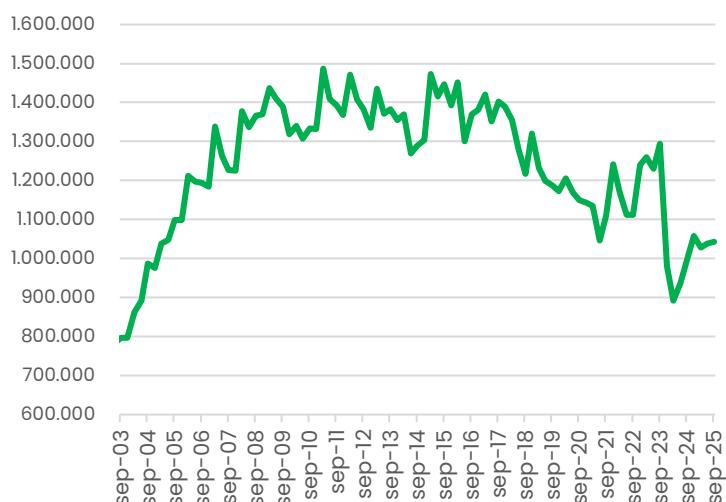
Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECS), Secretaría de Educación de la Nación

Como se observa en el Gráfico 8, los salarios docentes han evolucionado de forma muy volátil durante las últimas décadas. Puede identificarse, en primer lugar, un período de expansión entre 2003 y 2009, asociado al crecimiento del gasto público y a la recomposición del salario real tras la crisis de comienzos de siglo. Entre 2009 y 2015, el salario docente se mantuvo en niveles relativamente constantes en términos reales, aunque con elevada volatilidad.

A partir de 2015 y hasta 2021, se observa un deterioro salarial significativo, en parte vinculado a la discontinuación de la paritaria nacional, que redujo el impacto del salario mínimo docente como referencia común para todo el país. Entre 2021 y 2023 se registra una recuperación parcial, que permitió alcanzar niveles cercanos a los observados cuatro años antes. Sin embargo, hacia fines de 2023 se produjo una brusca caída del poder adquisitivo, explicada por la aceleración inflacionaria de cierre de año y por la discontinuación del FONID, lo que llevó el salario promedio a valores reales comparables a los de casi dos décadas atrás.

En septiembre de 2025, los salarios docentes registraron una recomposición real del 17% respecto del mínimo de los últimos años, observado en marzo de 2024. No obstante, aun con esta recuperación parcial, los niveles salariales se ubican 28% por debajo de los correspondientes a septiembre de 2015, año que constituye una referencia relevante en términos de financiamiento educativo, dado que fue el único período en el que se cumplió efectivamente el piso mínimo de inversión en educación establecido por la Ley de Financiamiento Educativo.

Gráfico 8. Evolución del salario bruto de un maestro de primaria jornada simple con 10 años de antigüedad en pesos de septiembre 2025, 2003 a 2025

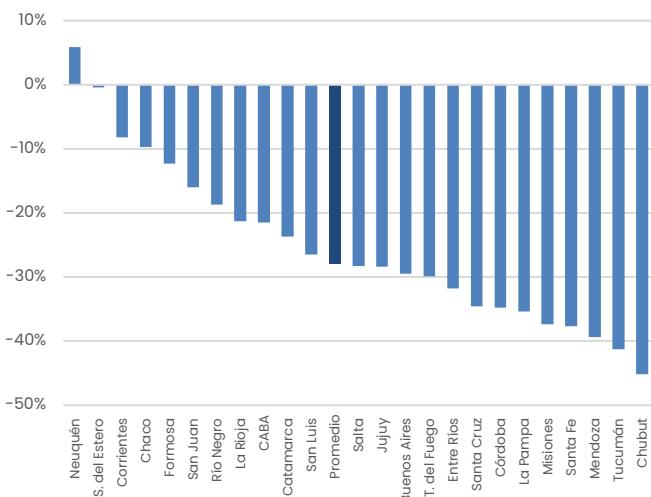


Fuente: elaboración propia con base en Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), Secretaría de Educación de la Nación

La evolución salarial no fue homogénea entre jurisdicciones, reflejando nuevamente las asimetrías fiscales y presupuestarias del sistema educativo descentralizado. La composición de la variación real presenta fuertes disparidades interprovinciales. Neuquén se destaca como la única provincia que muestra una evolución positiva del salario real en la comparación entre septiembre de 2025 y el mismo mes de 2015, con un incremento del 6%. Santiago del Estero, en segundo lugar, logra sostener en la actualidad un salario real equivalente al vigente en 2015.

En contraste, el resto de las jurisdicciones evidencia un deterioro salarial persistente respecto de aquel punto de referencia. Las caídas más pronunciadas se observan en Chubut, con una reducción acumulada del 45%, y en Tucumán, con una disminución del 41% del salario real. Estos desempeños ilustran el impacto desigual que han tenido los ciclos macroeconómicos recientes y la retracción del financiamiento nacional sobre la capacidad provincial para sostener el poder adquisitivo de los salarios docentes.

Gráfico 9. Variación del salario bruto de un maestro de primaria jornada simple con 10 años de antigüedad por jurisdicción, sep-2025 vs. sep-2015



Fuente: elaboración propia con base en Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), Secretaría de Educación de la Nación

3. El vínculo entre el financiamiento y la calidad educativa

La evolución del financiamiento educativo tiene implicancias directas sobre la calidad del sistema, una demanda que nuclea a diversidad de actores de la sociedad. Por lo tanto, analizar el financiamiento también requiere caracterizar la situación actual del sistema en su conjunto para poder dar cuenta de los desafíos pendientes y pensar cuáles y cómo se están abordando desde las distintas jurisdicciones y con qué recursos. El debate ya no puede centrarse exclusivamente en cuánto se invierte, sino en cómo se asignan los recursos y qué condiciones efectivas de escolarización logran garantizarse en los territorios.

En este sentido, analizar la calidad educativa exige una mirada multidimensional que articule financiamiento con datos e indicadores del sistema: cantidad de unidades educativas, distribución territorial de los establecimientos (y ámbito rural-urbano), cobertura y asistencia, terminalidad, infraestructura, formación docente, jornada escolar, cantidad y distribución de los docentes y condiciones laborales. Estas variables permiten comprender no solo cuánto se invierte, sino en qué y con qué efectos sobre los aprendizajes.

Los siguientes son sólo algunos de los múltiples factores que inciden en la calidad educativa de un sistema:

- **La infraestructura y el equipamiento escolar**, tanto en lo referido al estado edilicio de las instituciones (cantidad de aulas, biblioteca, patios, sala de profesores, cantidad de baños, sistema de calefacción y refrigeración, conectividad, etc.) como a los recursos didácticos necesarios para la enseñanza cotidiana (computadoras, pizarrones analógicos o digitales, impresoras, proyectores, equipo de sonido, mobiliario, etc.)
- **La relación entre matrícula y docentes**, es decir, la cantidad de estudiantes por cada docente en el aula.
- **La duración de la jornada escolar**, considerando las diferencias entre jornadas simples y dobles y también las variaciones dentro de estas últimas.
- **La cantidad de clases efectivamente dictadas**, un aspecto sobre el cual no se dispone de información de calidad sobre las cancelaciones y sus diversos motivos.
- **Las condiciones laborales de docentes y no docentes**, que involucra una dimensión salarial pero también las tareas asociadas al rol, la cantidad de horas frente a curso, el tamaño de los grupos y la cantidad de instituciones en las que trabajan.
- **La formación inicial y continua del cuerpo docente**, entendida como un componente estratégico para garantizar estándares comunes de calidad en todo el país. La formación inicial, impartida por instituciones de gestión estatal y privada en cada jurisdicción, requiere coordinación y actualización curricular para asegurar niveles homogéneos; la formación continua, por su parte, debe ser considerada parte integral de la carrera profesional, con regulaciones que aseguren calidad y equidad en la oferta —en lugar de un mercado desigual de puntajes— y con un rol activo del Estado para financiarla y garantizar su pertinencia.
- **La continuidad y sostenibilidad de las políticas públicas educativas**, tanto en el mediano como en el largo plazo.

La cobertura del sistema educativo a nivel nacional muestra grandes avances en el tiempo y en relación con la región y otros países del mundo. De los 3 niveles obligatorios -sala de 4 y 5 años, primaria y secundaria- la sala de 5 y la primaria están universalizadas y el nivel secundario continúa ampliando su cobertura (ver Tabla 1). El principal desafío se encuentra en la sala de 4 años y en la terminalidad de la escuela secundaria.

Sin embargo, al analizar algunos indicadores vinculados a los aprendizajes de los estudiantes, los números no son igual de alentadores. Las evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales permiten medir el dominio de conocimientos en primaria y secundaria en todo el país y tener así una mirada integral del sistema. Estas evaluaciones se realizan en todas las jurisdicciones de forma simultánea y bajo condiciones uniformes, por lo que no contemplan las particularidades de los procesos de enseñanza y de aprendizaje de cada aula y de cada región.

En Argentina, la Secretaría de Educación de la Nación lleva adelante las pruebas Aprender (creadas en 1993 bajo la denominación de Operativo Nacional de Educación (ONE)) diseñadas para primaria y secundaria. A nivel internacional, la prueba estandarizada más conocida es el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), que evalúa a estudiantes de secundaria en base a una serie de competencias definidas por la OCDE. A diferencia de las pruebas nacionales, las PISA no contemplan los contenidos que efectivamente se enseñan en el país en función de lo acordado en el Consejo Federal de Educación.

El Operativo Aprender diseña los instrumentos de evaluación en función de definiciones curriculares nacionales y jurisdiccionales. Existen cuatro niveles de desempeño para cada una de las áreas evaluadas, que se mantienen en todos los operativos para lograr comparabilidad entre las distintas ediciones de la prueba:

- Por debajo del nivel básico (debajo de lo esperable o “desaprobado”);
- Básico (debajo de lo esperable o “desaprobado”);
- Satisfactorio (esperable o “aprobado”);
- Avanzado (sobre lo esperable o “aprobado”).

Si bien estas pruebas se realizan tanto a estudiantes de primaria como de secundaria, se propone analizar los datos de este último nivel para poder comprender los aprendizajes logrados por estudiantes luego de casi 14 años de escolaridad. El operativo realizado en 2024 fue de carácter censal y alcanzó una participación efectiva del 70%.

Tabla 1. Tasa de asistencia por nivel educativo, año 2023

Nivel educativo	Tasa de asistencia
Inicial (sala de 4)	86,4%
Inicial (sala de 5)	98,8%
Primaria	99,5%
Secundaria baja (12 a 14 años)	98,6%
Secundaria alta (15 a 17 años)	94,7%

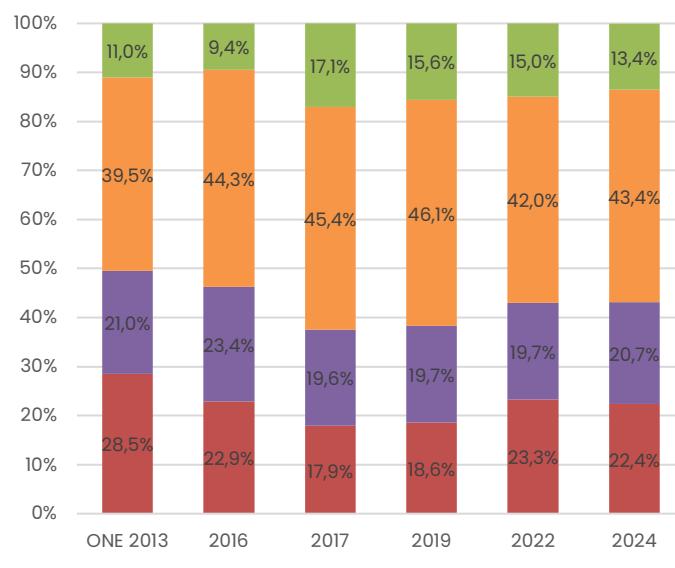
Fuente: SITEAL

Nota: la tasa de asistencia es el porcentaje de estudiantes que efectivamente asiste a determinado nivel del sistema educativo en relación al total de la población correspondiente a ese grupo etario.

El gasto educativo en el Presupuesto 2026

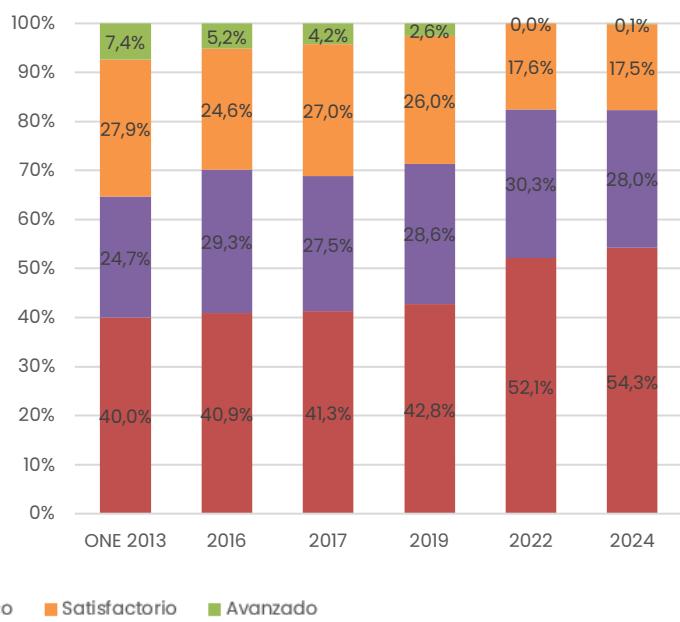
Los resultados educativos recientes evidencian un aumento en la proporción de estudiantes que se ubican por debajo de los niveles de desempeño esperados, con marcadas disparidades entre provincias. Estas brechas se vinculan estrechamente con las desigualdades en el financiamiento educativo, el gasto por alumno, las condiciones laborales docentes y el estado de las escuelas.

Gráfico 10. Evolución histórica del nivel de desempeño en Lengua en Aprender



Fuente: Secretaría de Educación de la Nación

Gráfico 11. Evolución histórica del nivel de desempeño en Matemática en Aprender



Fuente: Secretaría de Educación de la Nación

En Lengua, alrededor del 57% de los estudiantes alcanzó niveles satisfactorio o avanzado, aunque esta proporción cayó más de 6 puntos porcentuales desde 2013. En Matemática, solo el 18% alcanzó un desempeño satisfactorio y prácticamente no hubo estudiantes en el nivel avanzado; respecto de 2013 la caída es de casi 18 puntos.

Ahora bien, el análisis de los logros de aprendizaje es central, pero no es la única información valiosa que aportan los operativos estandarizados. Además de las pruebas, se aplican cuestionarios complementarios a docentes, directivos y estudiantes que permiten contextualizar los resultados y sumar dimensiones clave para comprender el funcionamiento del sistema. Estos instrumentos aportan datos sobre variables que impactan directamente en las condiciones de enseñanza y aprendizaje –como tiempo de jornada escolar, infraestructura, trayectoria escolar previa, equipamiento tecnológico, conectividad, acceso a dispositivos, y formación docente– y que, como se señaló previamente, son determinantes cuando se trata de evaluar la calidad educativa.

La relevancia de estos cuestionarios radica en que permiten observar aspectos concretos de la vida escolar y, por lo tanto, interpelan directamente al financiamiento: cuánto se invierte en <https://economicas.uba.ar/iiep/informes-y-reportes/>

cada una de estas dimensiones, qué lugar tienen en la asignación presupuestaria y cuáles están siendo priorizadas o relegadas. Desde esta perspectiva, las pruebas de desempeño no pueden ser la única referencia para comprender los desafíos del sistema; los aprendizajes expresan el estado de situación, pero no constituyen su causa. Las condiciones materiales, pedagógicas e institucionales sobre las que indagan los cuestionarios son esenciales para interpretar –y explicar en parte– los resultados observados.

En síntesis, los resultados de los últimos operativos evidencian que, si bien el país logró consolidar la cobertura, persisten desafíos críticos en materia de aprendizajes. Estas dificultades no pueden comprenderse sin considerar las decisiones de financiamiento –su magnitud, distribución y composición– que condicionan las oportunidades educativas efectivas en cada provincia.

4. Conclusiones finales

El financiamiento educativo argentino se organiza sobre una arquitectura federal altamente descentralizada, en la que las provincias y la CABA sostienen de manera estructural la mayor parte del esfuerzo: entre 2003 y 2023 aportaron alrededor del 75% del financiamiento, mientras que la Nación explicó el 25% restante. En 2024–2025 esta concentración subnacional tiende a profundizarse por el mayor retroceso del financiamiento nacional, que vuelve todavía más sensibles las tensiones entre equidad territorial, sostenibilidad fiscal y capacidad de planificación del sistema.

En ese marco, el principal rasgo del mapa provincial es la heterogeneidad: difieren tanto el peso del gasto educativo en el presupuesto (en 2023 osciló, en promedio, entre 15% y 40% según jurisdicción) como el gasto por alumno (con brechas muy amplias entre provincias). Estas disparidades no son solo contables: se traducen en condiciones de escolarización y oportunidades de aprendizaje desiguales, influenciadas por la capacidad fiscal, las escalas de matrícula, la dispersión territorial, la respuesta a la ruralidad y los costos relativos.

A esta desigualdad estructural se suma un cambio demográfico de gran magnitud: desde hace una década el país atraviesa una aceleración inédita de la caída de la natalidad, con impacto diferenciado en la matrícula escolar de las jurisdicciones. La disminución es especialmente marcada en el centro y el sur del país –en muchas provincias supera el 28% y llega hasta el 35%– y su incidencia se observa primero en el nivel inicial y primario, donde se vuelve más visible en el corto plazo y dialoga directamente con los niveles de universalización de la oferta. Esto obliga a abandonar respuestas uniformes y a diseñar estrategias situadas, capaces de leer escenarios territoriales distintos dentro de un mismo marco federal.

Además, el gasto educativo provincial es rígido: cerca del 77% se destina a remuneraciones, lo que limita el margen para infraestructura, equipamiento, materiales y políticas de acompañamiento; y una porción relevante se orienta a transferencias a la educación privada, principalmente para salarios. Esta estructura condiciona el tipo de mejoras posibles y obliga a

que las decisiones presupuestarias expliciten prioridades (infraestructura, jornada, formación, innovación, etc.) en un contexto de recursos escasos.

En este punto, la contracción de la matrícula puede derivar en consecuencias negativas si la política pública actúa de manera reactiva: cierre de cursos y/o instituciones, aumento de aranceles en el sector privado, o reducción de la inversión educativa. Pero también abre una ventana para mejorar la calidad si se planifica con anticipación y se gestiona el “dividendo demográfico” en favor de mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje. Entre las alternativas posibles se destacan: planificar la reconversión de instituciones o aulas con equipamiento para formación específica (aprovechamiento de turnos para atender distintas poblaciones o redefinición de ofertas educativas en la misma infraestructura); mejorar las experiencias de aprendizaje reasignando personal docente como maestros de apoyo o parejas pedagógicas; e invertir en formación docente para alinear la oferta con la demanda futura⁴.

La dinámica salarial sintetiza estas tensiones. La dispersión entre jurisdicciones es elevada y, tras la discontinuación del FONID a inicios de 2024, se trasladó más presión a los presupuestos provinciales, ampliando respuestas heterogéneas y conflictividad. Aunque se observa cierta recomposición real desde los mínimos recientes, los niveles y trayectorias salariales siguen mostrando fuertes asimetrías interprovinciales.

Finalmente, si bien la cobertura educativa presenta avances importantes (con universalización en primaria y sala de 5, y expansión en secundaria), los indicadores de aprendizaje muestran señales preocupantes y disparidades territoriales. Los resultados recientes de Aprender evidencian caídas en el desempeño y brechas entre provincias, consistentes con un sistema donde la distribución y composición del financiamiento condicionan las condiciones de enseñanza.

Evaluar la calidad educativa exige una mirada integral que asuma la multidimensionalidad del problema: no hay responsables individuales, el desafío es sistémico. Por eso, se requieren estrategias integrales para fortalecer los 14 años de escolaridad obligatoria como un continuo, con articulación real entre niveles y modalidades y con una lógica de “recursos del sistema” (infraestructura, equipamiento, mobiliario y espacios físicos al servicio de trayectorias completas, y no de una sola institución o nivel). En un contexto de cambios demográficos y restricciones fiscales, la discusión no puede reducirse a “cuánto se invierte”, sino también a “cómo se asigna, con qué reglas y con qué capacidades de seguimiento”, para sostener pisos de equidad federal y mejorar la calidad de manera efectiva.

⁴ Lupis, A. (2025) Management of Educational Policies in Argentina: Critical Challenges in a context of Demographic change. OGECyT-IGEDECO-UBA. Disponible en: <https://igedeco.uba.ar/wp-content/uploads/2025/10/Aurelia-Lupis-Management-of-Educational-policies-in-Argentina-China-oct-2025.pdf>