

Evolución de la deuda pública y el gasto en educación

Germán Lodola

Tomás Ciocci Pardo

Introducción

Durante la gestión de Javier Milei se ha llevado adelante un programa económico de carácter ortodoxo, orientado principalmente a contener la inflación mediante un ajuste profundo en las variables fiscales y monetarias. Esta estrategia ha tenido consecuencias generalizadas en el funcionamiento del Estado, reflejadas en una significativa reducción de las asignaciones presupuestarias de las distintas áreas gubernamentales. En este marco, la educación emergió como uno de los sectores más afectados, siendo una de las consecuencias destacadas el deterioro generalizado del poder adquisitivo de los salarios y la retirada del Estado nacional de la política educativa, la ciencia y la tecnología.

Paralelamente, el gobierno nacional intentó frenar la tensión inflacionaria a partir de acuerdos múltiples con organismos multilaterales (principalmente el Fondo Monetario Internacional) y la emisión de instrumentos financieros de corto plazo para absorber pesos del mercado y evitar la presión sobre el dólar. En este contexto, cobra relevancia la pregunta por la relación entre deuda e inversión educativa. ¿En qué medida el gasto educativo se encuentra condicionado por los altos niveles de endeudamiento del Estado argentino, principalmente con acreedores extranjeros? ¿Cuáles son las prioridades en términos de gasto público de la gestión de Javier Milei?

La principal conclusión de este informe es que existe una relación inversa y constante durante los últimos 20 años entre los niveles de endeudamiento y el gasto público en educación, ciencia y tecnología. En períodos de desendeudamiento (2006-2015 y 2020-2023), el gasto consolidado en educación, ciencia y técnica crece, mientras que en períodos de endeudamiento creciente (2016-2019), el gasto

consolidado se contrae de manera notable. Durante el primer año y medio del gobierno de Javier Milei, esta relación general se mantiene. Como mostramos desde este laboratorio en su Informe 9, el presupuesto del ex Ministerio (devenido en Secretaría) de Educación disminuyó un 47,4% desde 2024¹. Esta caída fue especialmente severa en los niveles obligatorios de enseñanza, con una reducción del 73,8%, mientras que el nivel superior experimentó una baja del 26,8%. Sin embargo, en el mismo período, el pago de intereses capitalizables por instrumentos financieros de corto plazo se multiplicó varias veces.

En este informe indagamos dos cuestiones. Primero, la relación entre deuda externa e inversión en educación, ciencia y técnica para el periodo 2006-2023. Los resultados indican la existencia de una relación inversa entre endeudamiento e inversión, por la cual a medida que la deuda externa crece (baja), la inversión en educación, ciencia y tecnología disminuye (crece). Esta relación es constante a lo largo de 20 años. Entre 2006 y 2009 el proceso de desendeudamiento y aumento del gasto consolidado fue muy acelerado, pasando del 59% al 45% del PBI, y del 4,3% al 5,6%, respectivamente. Entre 2016 y 2019, el endeudamiento externo se duplicó, pasando del 28% al 62% del producto, mientras que el gasto nacional consolidado en educación, ciencia y tecnología se contrajo del 6,1% al 5%. Finalmente, entre 2020 y 2023, la deuda externa como porcentaje del PBI se redujo del 70% al 44%, al tiempo que el gasto educativo osciló entre un 4,8% y un 5,3%. Segundo, analizamos la relación

¹ Los datos provienen de la Oficina Nacional de Presupuesto (Presupuesto Abierto). Son calculados a partir de los presupuestos vigentes 2023 y 2024 al cierre de cada ejercicio. Para los fondos de Universidades se consideran las transferencias de tres funciones: Educación y Cultura, Salud, y Ciencia y Tecnología. Esto no incluye otras fuentes de transferencias provenientes de partidas que son ejecutadas de manera total o parcial por otros organismos. En la mayoría de los casos, estas transferencias sufrieron recortes superiores a los destinados para gastos corrientes. El mejor ejemplo son las obras de infraestructura, en donde la Secretaría de Obra Pública redujo el presupuesto para la función educación y cultura en un 67% y para la función ciencia, tecnología e innovación en un 47%.

(mensual) entre gasto educativo del Estado nacional y los pagos de intereses capitalizables (LEFI, LECAP, y BONCAP). Los datos muestran que, durante el primer semestre de 2025, el gobierno destinó de forma constante entre 6 y 12 veces más recursos al pago de intereses que a la inversión educativa, valor que se multiplica exponencialmente en julio de 2025 con el canje de LEFI e implicó un gasto mensual equivalente a más de tres presupuestos educativos anuales.

Indicadores

Para analizar la relación entre endeudamiento y gasto en educación, ciencia y tecnología se utilizan cinco indicadores económicos y presupuestarios que permiten observar, a lo largo de los años y en la coyuntura actual, cómo las dinámicas de endeudamiento afectan directamente la inversión social. Se analizan dos ventanas temporales: una primera ventana de largo plazo que permite observar las tendencias generales de la relación entre deuda y gasto en el tiempo y durante diferentes administraciones nacionales; otra de corto plazo (primer semestre 2025), utilizando indicadores disponibles que posibilitan identificar las prioridades de gasto de la administración Milei.

Para el análisis histórico, se considera la evolución de la deuda externa y el gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología como porcentaje del producto. Se utiliza el Producto Bruto Interno (PBI) con el objetivo de estandarizar tanto la deuda como el gasto en función del valor agregado bruto de Argentina. El indicador puntual utilizado es el PBI en millones de dólares que publica el Banco Mundial². Este se

² Datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la

calcula como la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía (más los impuestos sobre los productos, menos los subsidios no incluidos en el valor de los productos). Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de activos fabricados o por agotamiento y degradación de recursos naturales.

Para calcular la evolución histórica de la deuda externa, se considera la información sistematizada por el INDEC. El indicador utilizado se calcula como la suma de la deuda externa en millones de dólares del Banco Central, gobierno general, otras sociedades financieras, sociedades no financieras y sociedades tomadoras de depósitos excepto el Banco Central³.

Finalmente, para consolidar una serie histórica que permita comparar la evolución de la deuda y del gasto en educación, ciencia y tecnología, se utilizan el gasto consolidado en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 publicado por la coordinación de costos de la secretaría de educación (CGECSE)⁴. El indicador se compone de dos partes. El primero es el gasto en educación, ciencia y tecnología de la administración pública nacional, es decir, las erogaciones imputadas en la función educación y cultura (excluyendo cultura) y en la función ciencia y tecnología de los distintos organismos de la administración pública nacional. El segundo es el gasto público jurisdiccional en educación, ciencia y tecnología, lo cual comprende a las erogaciones registradas en la función educación y en la función ciencia y tecnología de los ministerios provinciales (o equivalentes), junto a los gastos

OCDE. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org>

³ Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-35-45>

⁴ Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/documentacion>

en las funciones mencionadas realizados por otros organismos jurisdiccionales (recursos provinciales).

Para la ventana de corto plazo que permite analizar la relación entre deuda y gasto social y sus prioridades relativas dentro de la agenda del actual gobierno libertario, se sistematizan dos indicadores de corto plazo que dan cuenta de la inversión y del esfuerzo estatal en atender a cada una de las áreas de gobierno. Por un lado, se consolidó el gasto de la actual Secretaría de Educación tomando el crédito pagado en millones de pesos corrientes (agrupación mensual)⁵. Por otro lado, se sistematizaron los intereses pagados por LEFI , LECAP y BONCAP a partir de los resúmenes de las licitaciones del Ministerio de Economía⁶.

Análisis de la evolución histórica y coyuntural

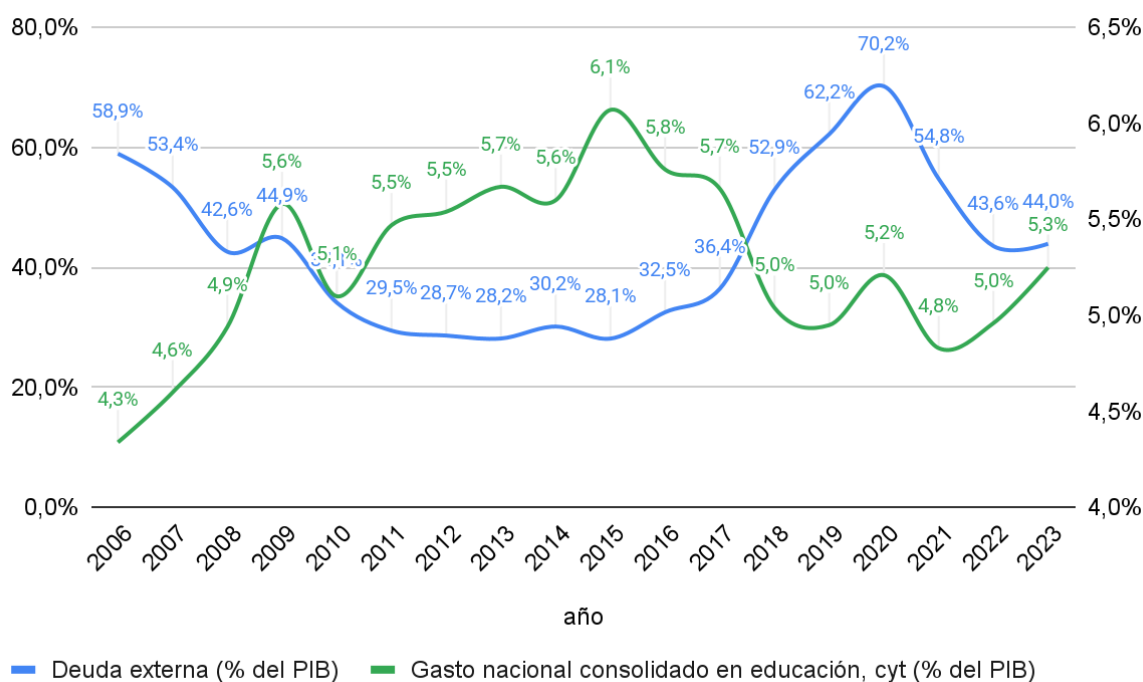
El endeudamiento público y el gasto en educación, ciencia y tecnología presentan una relación inversa y sostenida a lo largo de los últimos 20 años. A medida que el endeudamiento externo como porcentaje del PBI aumenta, el gasto en educación, ciencia y tecnología en la misma unidad de medida disminuye de manera significativa (r de Pearson -0.71). El Gráfico 1 presenta la evolución de las dos variables entre 2006 y 2023. La deuda externa como porcentaje del producto se dimensiona en el eje Y de la izquierda, mientras que el gasto nacional consolidado en educación, ciencia y tecnología se dimensiona en el eje Y de la derecha. En ambos

⁵ Portal de datos abierto del presupuesto abierto. Presupuesto de gastos y su ejecución detallada - agrupación mensual 2025. Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos#>

⁶ LEFI (Letras de Financiamiento), LECAP (Letra del Tesoro Nacional Capitalizable), BONCAP (Bono del Tesoro Nacional Capitalizable). Los últimos dos reemplazaron a las LEFI en la reestructuración del 15 de Julio de 2025.

casos, se tomaron valores cercanos a los mínimos y máximos de cada variable para respetar las respectivas escalas.

Gráfico 1. Deuda externa y gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología como porcentaje del PIB, 2006-2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (PIB en millones de dólares), INDEC (deuda externa en millones de dólares), y la Oficina de Costos de la Secretaría de Educación de la Nación (Gasto educativo nacional consolidado).

Se destacan 4 momentos en la relación entre el endeudamiento externo y el gasto en educación, ciencia y tecnología: 2006-2009, 2010-2015, 2016-2019 y 2020-2023. Los primeros dos momentos corresponden a las gestiones de gobierno de Nestor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, cuando se llevó adelante un proceso paralelo de desendeudamiento externo y aumento sostenido del gasto nacional consolidado en educación, ciencia y tecnología. Entre 2006 y 2009 el proceso de desendeudamiento y aumento del gasto consolidado fue muy acelerado, pasando de

59% a 45%, y de 4.3% a 5.6%, respectivamente. Entre 2010 y 2015 la velocidad del desendeudamiento disminuyó manteniéndose en torno al 30% del PBI, mientras que la inversión en educación, ciencia y técnica continuó creciendo a un ritmo del 0.1% anual hasta alcanzar el 6% del gasto nacional consolidado exigido por la Ley de Financiamiento Educativo. Considerando los dos períodos juntos, el endeudamiento externo como porcentaje del PBI se achicó a la mitad, pasando del 59% al 28% del PBI, al tiempo que el gasto nacional consolidado en educación, ciencia y tecnología aumentó del 4,3% al 6,1%.

Entre 2016 y 2019, período correspondiente al gobierno de Mauricio Macri, la tendencia observada en los años kirchneristas se revierte por completo. El gobierno nacional inició un proceso de re-endeudamiento externo a la vez que contrajo el gasto nacional en educación, ciencia y tecnología. El endeudamiento externo se duplicó como porcentaje del PBI, pasando del 28% en 2015 al 62% en 2019. Paralelamente, el gasto nacional consolidado en educación, ciencia y tecnología se contrajo como porcentaje del PBI desde el 6,1% al 5% en 2019.

Finalmente, entre 2020 y 2023, se presenta nuevamente un proceso de desendeudamiento externo (aunque mucho más moderado) junto a un aumento del gasto nacional consolidado en el área que nos compete. Concretamente, la deuda externa como porcentaje del PBI se redujo del 70% en 2020 al 44% en 2023, mientras que el gasto educativo osciló entre un 4,8% y un 5,3% del PBI con aumentos significativos en 2022 y 2023 una vez concluida la pandemia del Covid-19.

¿Cuál es la relación entre endeudamiento y gasto nacional consolidado en educación ciencia y tecnología durante el actual gobierno libertario de Javier Milei?

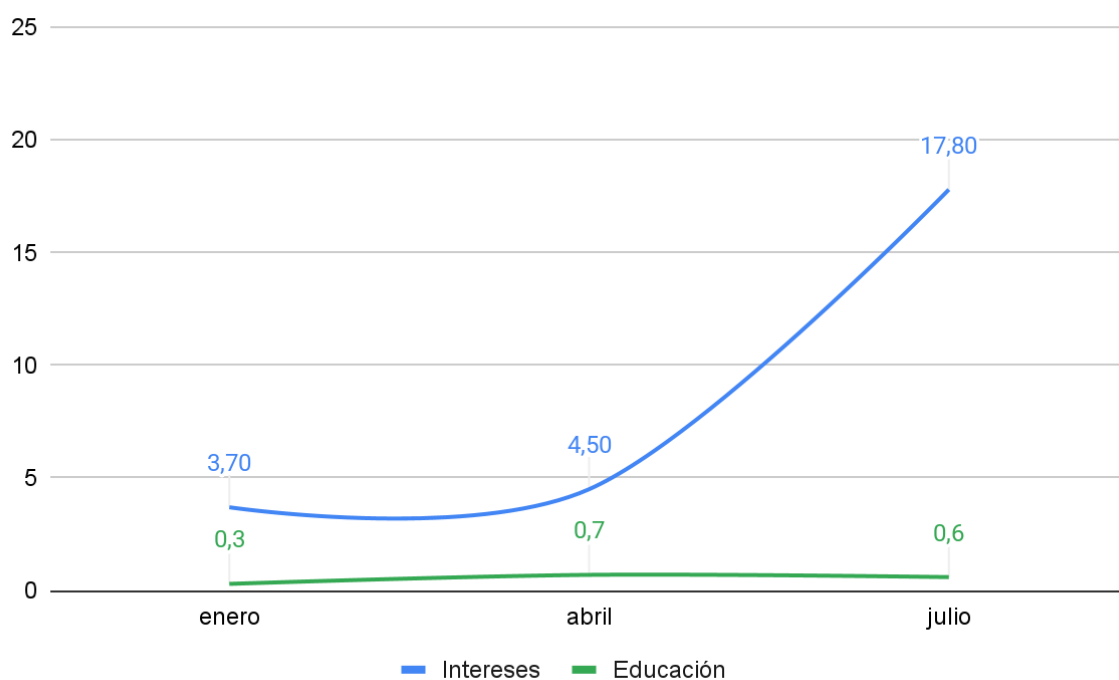
Desafortunadamente, el gasto nacional consolidado se construye a partir del cierre final de los gastos pagados tanto del presupuesto nacional como de los presupuestos provinciales, por lo que aún no se encuentran disponibles los datos. Como aproximación razonable a continuación se analizan el gasto educativo efectivamente pagado como parte del presupuesto de la Secretaría de Educación y el gasto en intereses de letras capitalizables.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los gastos pagados en el presupuesto educativo medido en billones de pesos corrientes durante el primer semestre de 2025, y los gastos de intereses capitalizables de los principales instrumentos financieros utilizados por el gobierno para llevar adelante su política monetaria (LEFI, LECAP y BONCAP). Como se puede observar, tanto en enero como en abril del corriente año, el dinero público destinado al pago de intereses de deuda es varias veces superior a los gastos pagados por el presupuesto educativo. Concretamente, mientras que en enero y abril (agrupación mensual) el gasto educativo fue de 0,3 y 0,7 billones de pesos, en los mismos meses el gasto en intereses capitalizables fue de 3,7 y 4,5 billones: es decir, unas 12 y 6 veces más, respectivamente.

En el marco de las políticas de estabilización, durante el mes de Julio de 2025 el Ministerio de Economía y el Banco Central realizaron un canje de las LEFI por un nuevo portafolio de títulos de corto plazo en pesos, las LECAP y BONCAP, también capitalizables. El canje de deuda, que buscaba eliminar pasivos remunerados del Banco Central, implicó un aumento del déficit financiero que contrastó con el superávit primario del 1,1% del PBI. Como se muestra en el Gráfico 2, mientras que el gasto en educación continuaba siendo similar al de los meses anteriores el pago de intereses se multiplicó por 4, absorbiendo recursos equivalentes a más de tres

presupuestos educativos anuales.

Gráfico 2. Agrupación mensual del gasto educativo y pagos de intereses capitalizables (LEFI, LECAP, BONCAP), 2025



Fuente: Elaboración propia en base a datos del presupuesto abierto y el Ministerio de Economía. Valores expresados en pesos billones de pesos corrientes

Autores

❖ **Germán Lodola.** Universidad Torcuato Di Tella / CONICET, Argentina.

ORCID 0000-0002-9008-2104 | glodola@utdt.edu

❖ **Tomás Ciocci Pardo.** Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) / Laboratorio de Política Educativa (LPE), Argentina.

ORCID 0000-0003-0097-7463 | tomas.cioccipardo@unahur.edu.ar