

El problema del presupuesto educativo para la UTU

Apuntes sobre la evaluación del presupuesto educativo antes de la Rendición de Cuentas de 2018

Resumen

- El presupuesto educativo destinado a la UTU representa un problema, dado que tiene que financiar un subsistema educativo que está en amplio crecimiento. Entre el año 2011 y el año 2016 (período de cinco años) el aumento de la matrícula fue de un 30%. Si tomamos el período entre el año 1985 al 2005 (período de 20 años), el crecimiento de la matrícula fue del 25%. Es decir, en 5 años la matrícula creció más que durante 20.
- La forma de financiación no es neutral, dado que influye en el contenido del proyecto educativo. El Estado entonces, es garante de impedir que la educación adopte formas mercantiles.
- Existen dos formas de abordar el presupuesto público, desde las Áreas Programáticas y desde las Unidades Ejecutoras. Desde las Áreas Programáticas se incluye dentro del concepto educación los entes autónomos (ANEP y UdelaR), pero también de la educación policial y militar. Cuando se mira el presupuesto por Unidades Ejecutoras, se observa el presupuesto de determinados entes como la ANEP o la UdelaR. No todo el gasto en ANEP y UdelaR es garantía de que sea gasto en educación, dado que los entes educativos tienen una tasa básica de aportes patronales superior al resto de los funcionarios públicos y privados.
- Para el período que va desde 1999 a 2018, el presupuesto de la UTU ha permanecido en una proporción estable dentro del presupuesto de la ANEP (entre un 11 y un 14,5%).
- Según los datos de OPP, para el 2018 se pronostica que la relación entre el gasto en ANEP y UdelaR sobre el PIB proyectado será del 3,92%.
- La proporción de los dos entes autónomos de la educación en el presupuesto decreció mucho en el período de deterioro presupuestal (donde llegó a representar un 27,6% del gasto total en 1967), y a partir de ahí se ha mantenido en el mismo nivel hasta la actualidad (cerca de un 16% del gasto total).
- Cuando se compara el gasto en ANEP y UdelaR con otros que realiza el Estado, de manera de poner estas cifras en perspectiva:
- Déficit de la Caja Militar; en 2015 se le transfirieron desde Rentas Generales USD 400.000.000, lo que equivale a \$11.760.000.000. Es decir, más dinero que el destinado a

la Universidad de la República –el nivel de ejecución de dicho organismo es cercano al 99%–.

- Gasto Tributario –lo que deliberadamente se deja de recaudar por impuestos– en 2014 –último dato publicado por la DGI– fue de \$84.390.100.000.
- En total, 0,32% del Pib es lo que se exoneró en 2014 a las instituciones de enseñanza privada.
- Cuando se aprobó en 2015 la Ley de Presupuesto (Nº 19.355), se pudo ver claramente una estrategia del gobierno en la asignación presupuestal que estaba sujeta a la posibilidad de una posible recesión económica. Esto generó que el presupuesto en lugar de prever montos de dinero por cinco años, lo hiciera sólo a dos.
- Comparándolo con el mensaje presupuestal elaborado por ANEP, el Poder Ejecutivo asignaba para el año 2016 un 32% del mismo, y para el año 2017 un 39%.
- En la Rendición de Cuentas que se aprueba en 2016, se le recortan \$793.000.000 a la ANEP (de los cuales \$395.572.515 corresponden al CETP). Este dinero se recortó solo por 2017 por lo que en 2018 debe “retornar” al Presupuesto de la ANEP. Además, este monto debe ser actualizado, ya que las partidas para remuneraciones se debe ajustar por inflación y en caso de existir aumento real también ajustar por dicho incremento.

Introducción

En este documento se desarrollarán someramente algunos aspectos que se juzgan esenciales para poder entender la dinámica del presupuesto educativo, y por qué este se aborda como un problema.

En primer lugar, debemos entender que cualquier proyecto educativo debe ser financiado de alguna manera, y que las formas de financiamiento del mismo no son neutrales, sino que inciden en el contenido del proyecto. Desde la perspectiva de las organizaciones populares, se reconoce al Estado la responsabilidad de planificar los proyectos educativos junto a sus actores directos (en especial tendiendo al cogobierno de sus distintos subsistemas). Esto es así, dado que el mismo es el principal actor que puede garantizar proyectos educativos distintos a las lógicas mercantiles.

Para analizar el problema del presupuesto en la UTU, es necesario tener presente algunas particularidades del Consejo de Educación Técnico Profesional que afectan directamente su necesidad de financiación. En primer lugar, hubo un explosivo aumento de su matrícula. Nuevos programas como la Formación Profesional Básica del plan 2007, o los Bachilleratos Profesionales, que han flexibilizado los requerimientos para el ingreso y la graduación, favorecieron el incremento de la matrícula. Entre el año 2011 y el año 2016 (período de cinco años) el aumento de la matrícula fue de un 30%. Si tomamos el período entre el año 1985 al 2005 (período de 20 años), el crecimiento de la matrícula fue del 25%. Es decir, en 5 años la matrícula creció más que durante 20.

Otra particularidad es la diferencia en cuanto a los requerimientos de inversión y de gasto de funcionamiento para el dictado de sus cursos. El costo de la inversión para la construcción de una escuela, dependerá en teoría de los cursos dictados en ella. Además de la consideración de las aulas, se deben considerar los talleres, que necesitan dimensiones específicas para poder cumplir normativas de seguridad (por ejemplo espacio entre máquinas, o ventilación especial).

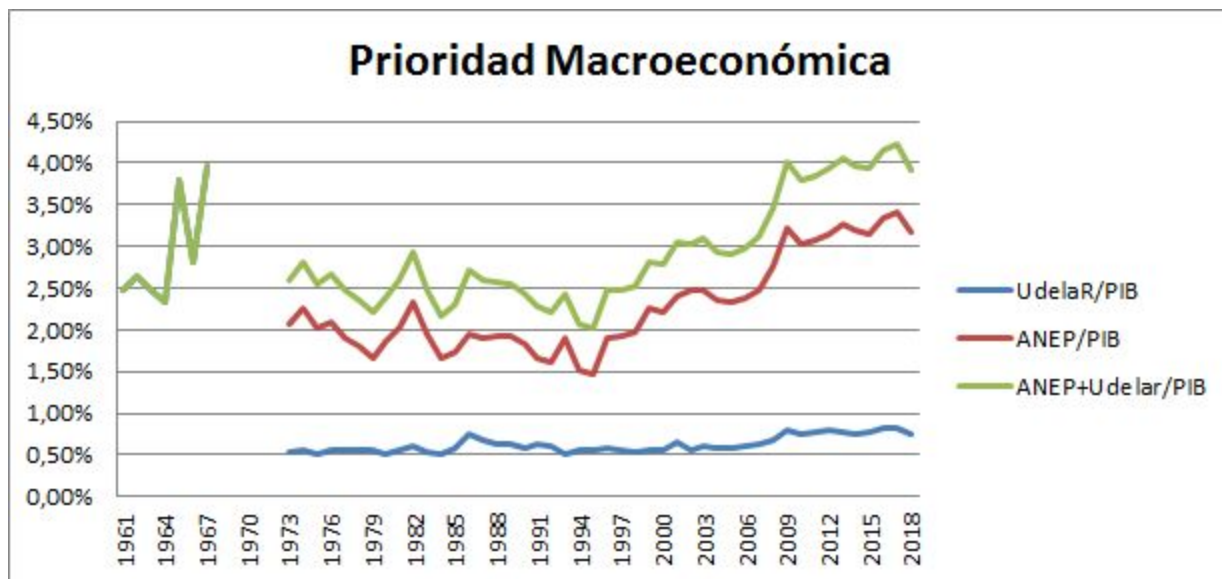
Por último, es necesario considerar que varios de los cursos de la UTU tienen mecanismos de autofinanciar parte de sus costos mediante la venta de los productos elaborados en las aulas.

El presupuesto educativo ANEP + UdelaR

Existen diversas formas de analizar el presupuesto público destinado a alguna de las funciones del Estado. Una de ellas es analizar cuánto dinero público se ha destinado para alguna de las actividades en relación al total de la riqueza generada en el país (medida a través del Producto Interno Bruto -PIB-). Este indicador que se llama “Prioridad Macroeconómica”, quiere reflejar

qué porcentaje de la riqueza generada es destinada para suplir alguna demanda pública por ejemplo salud o educación.

Según los datos de OPP, para el 2018 se pronostica que la relación entre el gasto en ANEP y UdelaR sobre el PIB proyectado será del 3,92%.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OPP

Como se puede ver en la gráfica, en el año 2009 se recuperó el mismo nivel de prioridad macroeconómica que existía antes del período de deterioro presupuestal que comenzó en la dictadura y continuó post reconquista democrática hasta la reforma de Rama en 1996.

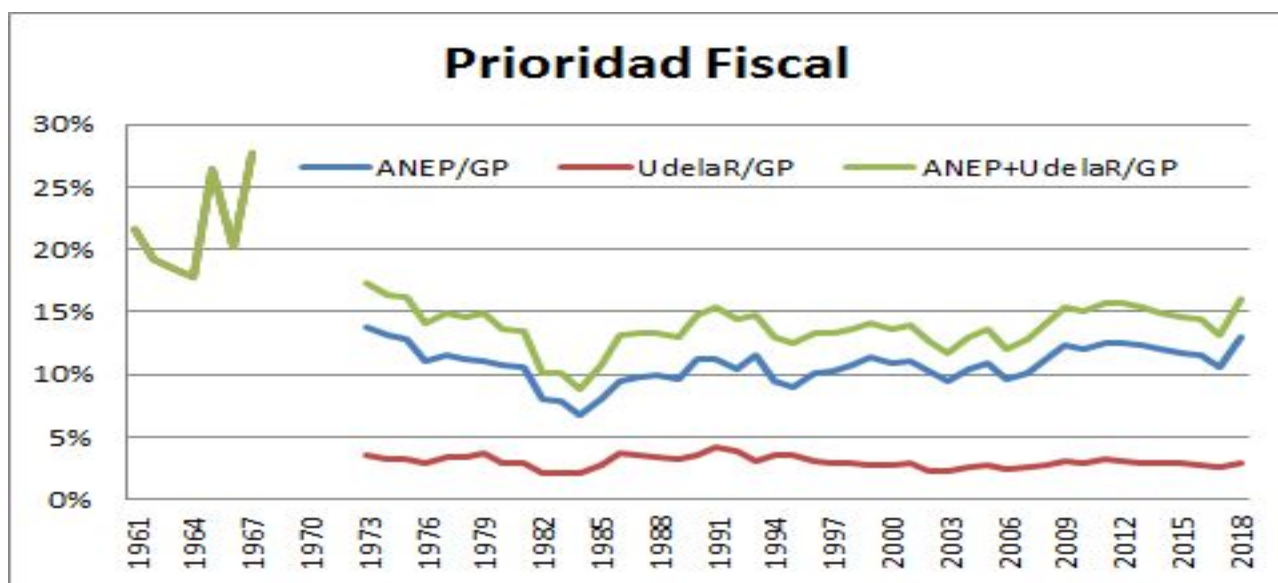
Cabe hacer dos aclaraciones sobre este punto, si bien se repite un mismo nivel que en 1967, el PIB actual es mucho mayor, por lo tanto los recursos destinados a la educación son mayores en términos brutos. La segunda aclaración es que el sistema educativo público se ha desarrollado tanto en matrícula (hoy asiste a la educación pública muchísima más gente, por ejemplo la matrícula en secundaria es un 68% mayor), como en diversidad de oferta educativa, por lo tanto el gasto por alumno sobre el PIB per cápita¹ es menor.

Por otro lado, es necesario recordar que el período de deterioro presupuestal prolongado, ha generado un problema presupuestario estructural en la educación pública que debe ser combatido con asignaciones presupuestales cada vez mayores, por un período sostenido de tiempo.

¹ Para la comparación en momentos del tiempo del gasto por alumno sobre el PIB, conviene también tomar en cuenta el crecimiento de la población en general, por lo tanto se usa el PIB per cápita.

Para ver un análisis histórico pormenorizado de este indicador y sus implicancias se recomienda leer el artículo en la revista Contrapunto de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República: *“El gasto en educación en Uruguay y su repercusión en las condiciones de trabajo de los docentes. Una mirada histórica y comparada.”*². No obstante es necesario realizar una última observación que es pertinente para el período de lucha que próximamente se deberá enfrentar. Una de las utilidades de este indicador es que ayuda a atar el devenir presupuestal de la educación al movimiento general de la economía y el estado del país. En particular, conviene atender a cómo ha sido el gasto en educación en períodos de crisis y recesiones. Es importante destacar cómo en las grandes crisis y en los períodos recesivos durante todo el tiempo analizado la relación entre gasto educativo y PIB descendió, esto es, se redujo más el gasto educativo de lo que se redujo el PIB. Incluso durante el último quinquenio ha descendido el incremento presupuestal en relación al PIB, producto entre otras cosas del enlentecimiento económico de los últimos años, provocado por la caída de los precios de las materias primas y la reducción del flujo de inversiones extranjeras en nuestro país. En otros países como Costa Rica, Argentina o Brasil se han votado leyes para asegurar el porcentaje del presupuesto en la educación en relación al PIB, intentando evitar situaciones como las descritas anteriormente.

Otro de los indicadores utilizados para analizar la evolución presupuestal se llama “Prioridad Fiscal”. Este indicador coloca al gasto público en determinada área, en relación al gasto público total. El propósito de este indicador es reflejar qué grado de prioridad tiene un área, entre las diferentes actividades que realiza el Estado.



² Disponible en: <http://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2017/03/Revista-Contrapunto-6.pdf>

Fuente: elaboración propia en base a datos de OPP

Como se puede ver en el gráfico anterior, la prioridad de los dos entes autónomos de la educación en el presupuesto decreció mucho en el período de deterioro presupuestal (donde llegó a representar un 27,6% del gasto total), y a partir de ahí se ha mantenido en el mismo nivel hasta la actualidad (cerca de un 16% del gasto total). Es necesario destacar, que este indicador contiene un problema. Cuando un Estado se transforma mucho a lo largo del tiempo, es natural que adquiera nuevas funciones a las que deba dedicarles financiamiento, reduciendo la prioridad fiscal de las actividades preexistentes. Durante el período dictatorial por ejemplo, la prioridad fiscal de la educación decreció de forma sistemática, tanto por el deterioro presupuestal como por la política represiva que requería que el Estado destinase cada vez más recursos a financiar el aparato represivo. En la actualidad, el principal rubro del Gasto Público, (que a su vez tiene un peso creciente en el Presupuesto) es “transferencias a la seguridad social”. Esto se debe a que es un sistema que vive en permanente déficit, producto de su diseño y de las injusticias que en él alberga como el régimen jubilatorio de las Fuerzas Armadas³.

Por último conviene comparar el gasto en ANEP y UdelaR con otros que realiza el Estado, de manera de poner estas cifras en perspectiva:

- Déficit de la Caja Militar; en 2015 se le transfirieron desde Rentas Generales USD 400.000.000, lo que equivale a \$11.760.000.000. Es decir, más dinero que el destinado a la Universidad de la República –el nivel de ejecución de dicho organismo es cercano al 99%–.
- Gasto Tributario –lo que deliberadamente se deja de recaudar por impuestos– en 2014 –último dato publicado por la DGI– fue de \$84.390.100.000.
- Principales exoneraciones al Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas –IRAE– en 2014:
 - Zonas Francas: \$7.026.000.000 –0,53% del Pib–;
 - Promoción de Inversiones \$3.936.000.000 –0,30% del Pib–;
 - Exoneraciones a las instituciones de enseñanza privada en 2014:
 - IVA: \$3.340.900.000;
 - IRAE: \$831.000.000;
 - Aportes Patronales: \$38.138.821;
 - Aportes Patronales para FONASA: \$26.282.144;

³ Actualmente el sistema de seguridad social comprende a las cajas estatales pertenecientes al BPS, así como cajas para estatales (Bancaria, Notarial, de Profesionales, y los servicios de retiros policiales y militares). A su vez, desde 1996 este sistema es mixto, con la creación de las Administradoras de fondos previsionales privada (AFAPS).

- En total, 0,32% del Pib es lo que se exoneró en 2014 a las instituciones de enseñanza privada.

Algunas puntualizaciones sobre el presupuesto educativo

Muchas veces surgen malentendidos cuando se habla de presupuesto educativo. Esto se da porque existen dos formas de ver el presupuesto. La primera, analiza el presupuesto desde los incisos o las unidades ejecutoras del presupuesto (por ejemplo la ANEP o la UdelaR), y la segunda mira el presupuesto desde Áreas Programáticas, donde se junta el presupuesto de todos los incisos que están determinados con un servicio público específico (por ejemplo el Área Programática Educación, donde está ANEP, UdelaR, pero también la formación militar, el Plan Ceibal los cursos a funcionarios públicos de la oficina nacional del servicio civil).

Muchas veces se ataca a la visión del Área Programática fundamentando que “no todo lo que hay ahí es educación”, postura que puede ser discutible o compartible. Sin embargo, el punto que queremos aclarar aquí, es que mirar el presupuesto desde los incisos tampoco es garantía de pureza en cuanto al propósito educativo de los mismos. Esto se da porque los entes educativos aportan una sobre-tasa de aportes patronales a la seguridad social que como mínimo es del 19,5%. Este sobre aporte no garantiza una jubilación diferente a sus trabajadoras y trabajadores sino que funciona como un subsidio encubierto a la Seguridad Social. Este punto es delicado, debido a la importancia que tiene esto en el presupuesto educativo, por ejemplo en 2016 la ejecución presupuestal en ANEP y UdelaR significó un 4,09% del PIB. Si en lugar de la sobre tasa actual de aportes patronales, se aportara una tasa del 7,5% como aportan los sueldos del sector privado (excepto la educación privada que no paga nada), la ejecución total hubiese sido del 3,79%.

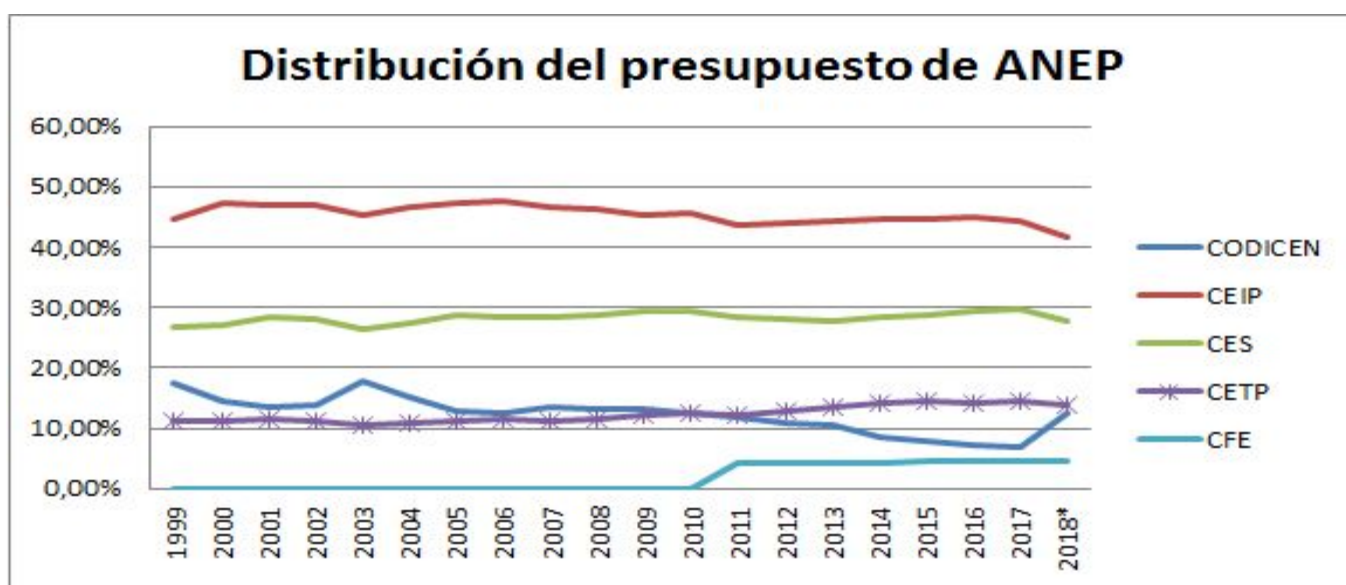
Gasto en Anep y UdelaR sobre el PIB del año 2016

	ANEP	UDELAR	Total
Ejecutado en 2016	3,28%	0,81%	4,09%
Sin pagar SS, ni FNV	2,90%	0,71%	3,62%
Pagando 7,5, no FNV	3,04%	0,75%	3,79%

La corrección de esta situación no es simple ni evidente, dado que es provocada por una problemática estructural de nuestra economía, y que reviste una sensibilidad social particular, como lo es el sistema de Seguridad Social.

Evolución presupuestal

El presupuesto de la UTU es aproximadamente un 14% del presupuesto total de la ANEP. Los dos consejos que más peso tienen en el presupuesto de la ANEP son Primaria y Secundaria dado que es en ellos donde se encuentra la mayor cantidad de estudiantes. Para el período que va desde 1999 a 2018, se puede ver que el presupuesto de la UTU ha tenido un crecimiento en la participación del presupuesto de la ANEP a partir del año 2010, producto entre otras cosas de la explosión en su matrícula y sus nuevas necesidades de financiamiento. De ser el 11% del presupuesto de la ANEP, actualmente se encuentra en el entorno del 14,5%, lo que implica un detrimento en la participación del presupuesto de otros subsistemas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de CGN.

*Para el año 2018 se toma el crédito vigente (asignado) mientras que para los demás se toma el crédito obligado (lo que efectivamente se gastó).

El importante peso que tiene el CODICEN (que incluso en varios años tenía un presupuesto mayor que el del CETP) se debe a que allí se nucleaban las inversiones de otros consejos y de los programas PAECPU y PAEMFE, por lo tanto dentro de ese presupuesto estaban las inversiones de la UTU, y hasta el año 2011 estaba el presupuesto del área de formación docente que luego pasó a ser parte del CFE.

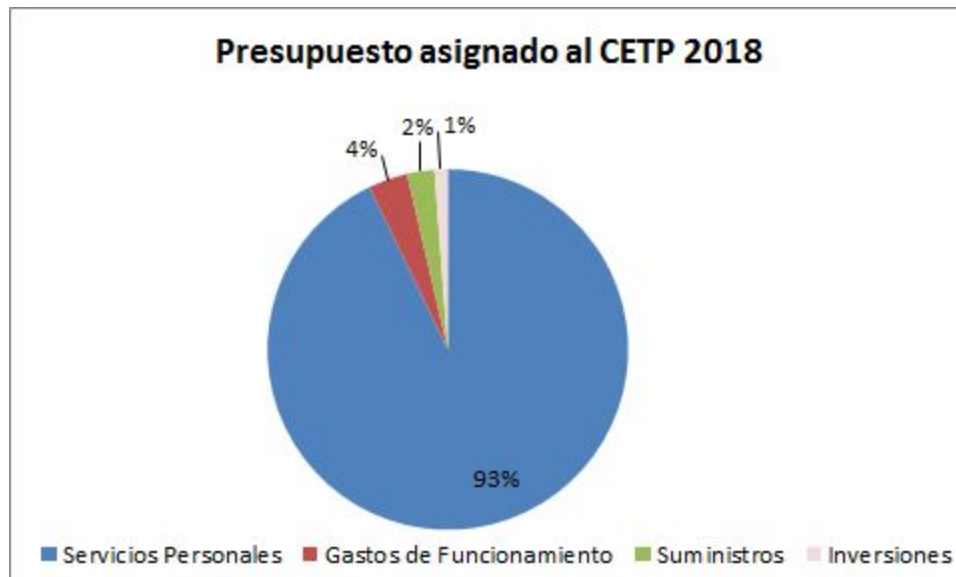
Dada la estabilidad que ha tenido la proporción del presupuesto que se destina a la UTU dentro del presupuesto de ANEP, es necesario considerar el presupuesto general del segundo, dado que las posibilidades de que aumente el primero están directamente relacionadas con ello.

En el año 2017, el presupuesto del CETP se dividió entre los distintos programas presupuestales de la siguiente manera:

	601 Administración de la educación y gestión de políticas transversales	604 Educación media básica - tecnológica	605 Educación media superior - tecnológica	606 Educación terciaria	608 Inversiones edilicias y equipamiento	TOTAL
Monto (en millones de \$)	564,7	3.415,3	3.756,2	379,5	94,2	8.209,9
Porcentaje	6,88%	41,60%	45,75%	4,62%	1,15%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANEP

El presupuesto para el año 2018 del CETP se asignará de esta manera a los distintos rubros:



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANEP

El presupuesto en las últimas rendiciones de cuentas

Cuando se aprobó en 2015 la Ley de Presupuesto (Nº 19.355), se pudo ver claramente una estrategia del gobierno en la asignación presupuestal que estaba sujeta a la posibilidad de una posible recesión económica. Esto generó que el presupuesto en lugar de prever montos de

dinero por cinco años, lo hiciera sólo a dos. Este recorte de perspectiva temporal, es muy importante, dado que no permite planificar realmente la política educativa en el largo plazo.

El dinero destinado a la ANEP está establecido dentro del inciso 25 “Administración Nacional de Educación Pública”. Dentro de este inciso, están los siguientes artículos: 551 -línea base-, 552 -dinero para infraestructura-, 553 -dinero para destinar al sistema de cuidados-, 554 -dinero para la ampliación del tiempo extendido-, 555 -se autoriza a continuar con el PAEPU-, 556 -se autoriza a continuar con el PAEMFE-, 557 -modificación del tope salarial-. Por otro lado, dentro del inciso 23 “Partidas a replicar”, en el artículo 671, se establece el dinero para cumplir con el convenio salarial⁴. Comparándolo con el mensaje presupuestal elaborado por ANEP, el Poder Ejecutivo asignaba para el año 2016 un 32% del mismo, y para el año 2017 un 39%.

Al año siguiente en Rendición de Cuentas que se aprueba en 2016, se le recortan \$793.000.000 a la ANEP (de los cuales \$395.572.515 correspondieron al CETP) para el ejercicio 2017, dinero que se le recorta a los siguientes artículos:

- Artículo 552: \$593.000.000;
- Artículo 554: \$200.000.000:
 - \$180.000.000 para remuneraciones;
 - \$20.000.000 para gastos.

Este dinero se recortó solo por 2017 por lo que en 2018 vuelve al Presupuesto de la ANEP. Además, este monto debe ser actualizado, ya que las partidas para remuneraciones se debe ajustar por inflación (8,10% en 2016) y por el incremento real en el salario.

La quita que propone el ejecutivo recae sobre todos los gastos nuevos a ejecutar en el año 2017, que no estaban comprometidos. Es decir, todo menos el acuerdo salarial firmado, garantía que en la educación solo corría para ANEP. Por lo tanto, tener un convenio salarial firmado, parece ser la única garantía para que no recorte gasto.

En la Rendición de Cuentas de 2017, el Poder Ejecutivo definió dar un incremento presupuestal para la ANEP solamente por un año, y únicamente para incrementar la masa salarial, con la idea de replicar el artículo 4 del convenio firmado en diciembre de 2015. Esto implica un aumento del salario real de 3,51% en promedio para los/as docentes y 4.6% en promedio para los/as funcionarios/as de gestión y de servicios. Sin embargo, según los cálculos de la ANEP, replicar el Convenio Salarial de 2015 y con la estructura de cargos actuales implica un gasto de

⁴Actualmente el salario nominal de un docente G°1 efectivo que trabaja 20hs tiempo extendido es el 38% del valor de la canasta familiar de Búsqueda. Antes de la firma del convenio salarial, en el año 2015 esta relación era del 34%, lo que quiere decir que en estos años se ha avanzado muy poco para conquistar la reivindicación.

\$1.700.000.000 mientras que el Poder Ejecutivo solamente destinó \$1.500.000.000. Esta diferencia se debe a un error a la hora de hacer cálculos: las personas del MEF tomaron la estructura de cargos del 2015; obviando el incremento de trabajadores/as de los últimos dos años.

Frente a este error, el Poder Ejecutivo agregó \$200.000.000 adicionales “para mantener la cadencia de aumentos”. Y la ANEP solicitó \$50.000.000 para el fortalecimiento de los equipos de dirección de algunos centros educativos. Por su parte, la CSEU solicita que ese dinero sea destinado para seguir eliminando inequidades y que se trate en un ámbito bipartito con la ANEP el destino de ese dinero. Esto fue aceptado por todas las partes. No obstante, dado que luego no se pudo avanzar en un pre-acuerdo, el Poder Ejecutivo solo incluyó los \$1.500.000.000 originales.

Una vez que entra al Parlamento el problema es “solucionado”, ya que se aprueban los siguientes artículos:

- Artículo 190. Se asignan los \$1.500.000.000 *“con destino al pago de retribuciones personales”*.
- Artículo 235.
 - Se autoriza a la ANEP a usar hasta \$200.000.000 de la partida asignada en el artículo 552 -infraestructura- de la Ley de Presupuesto, *“con destino a complementar el financiamiento previsto en el artículo 190”*.

Por lo tanto, se autoriza a la ANEP a usar fondos que ya tenía asignados por la Ley de Presupuesto para obras, con el fin de cubrir el monto que el Poder Ejecutivo debió haber previsto para replicar el acuerdo salarial de diciembre de 2015 y no quiso subsanar pese a su error a la hora de hacer los cálculos.

- Además, con respecto a la regularización de las 1.013 personas que se desempeñan como auxiliar de limpieza en el CEIP, se autoriza a la ANEP a modificar las partidas del artículo 551 -línea base- de la Ley de Presupuesto y usar \$164.000.000 para servicios personales: de los cuales \$140.000.000 salen de inversiones y \$24.000.000 provienen de gastos de funcionamiento. También se pueden usar hasta \$31.000.000 del artículo 552 -infraestructura- de la Ley de Presupuesto con esta finalidad.

Corresponden dos comentarios sobre esto: en primer lugar, el dinero es insuficiente para regularizar a todas las personas, ya que según los cálculos de la ANEP se precisaban \$333.000.000 y el Parlamento sólo aprobó \$194.000.000. En segundo lugar, el origen de estos fondos otra vez lo constituye la propia ANEP que debe redireccionar

recursos que ya tenía asignados en la Ley de Presupuesto de 2015.

- Por último, se le asigna a la ANEP un crédito de \$95.000.000, que se destinará a *“quienes desempeñen la función de Director de centros educativos”*.

En este año en la Rendición de Cuentas, se votará un Presupuesto para 2019 y 2020, ya que en año electoral no se puede votar un incremento del gasto.