

Panorama del gasto público en educación

2018



Esta publicación ha sido elaborada por los integrantes de la División de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.

Mag. Gabriel Gómez (Director)

Departamento de Investigación Educativa

Mag. Leandro Pereira (Encargado)

Departamento de Estadística Educativa

Lic. Daniel Zoppis (Encargado)

Departamento de Reportes Internacionales

Lic. María Margarita Thove (Encargada)

Departamento de Relevamientos Nacionales

Lic. María Eugenia Rodríguez (Encargada)

Asistentes Técnicos

Lic. Daniel Manber

Ec. José Folena

Coordinación de la Publicación: Mag. Gabriel Gómez

Redacción: Gabriel Gómez, José Folena, Leandro Pereira, María Margarita Thove, María Eugenia Rodríguez, Daniel Zoppis, Daniel Manber.

Agradecimientos: A Presidencia de la República por el uso de su archivo fotográfico.

Selección de Fotografías: División de Investigación y Estadística.

Corrección de Estilo: Pilar Barreiro.

Diseño y diagramación: División de Investigación y Estadística.

Montevideo, Diciembre 2019.

ISSN en trámite



Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República

Dra. María Julia Muñoz
Ministra de Educación y Cultura

Mag. Edith Moraes
Subsecretaria de Educación y Cultura

Dra. Ana Gabriela González Gargano
Directora General de Secretaría

Mag. Rosita Inés Angelo
Directora de Educación

ÍNDICE

Introducción - Panorama del Gasto Público en Educación - Uruguay 2018.	5
Gráfico 1. Evolución del gasto público en educación y del PIB en millones de pesos constantes de 2018 (2004-2018).	6
Gráfico 2. Evolución conjunta del gasto público en educación como porcentaje del PIB y del gasto del Gobierno Central (2004-2018).	6
Cuadro 1. Gasto público en educación por año (millones de pesos constantes de 2018).	7
Gráfico 3. Distribución del gasto público en educación según componentes en 2018.	11
Gráfico 4. Gasto público en Educación de ANEP y UDELAR como porcentaje del PIB (2004-2018)	12
Cuadro 2. Gasto de ANEP por componente (millones de pesos constantes de 2017)	11
Gráfico 5. Distribución del gasto de ANEP según Consejos de enseñanza en 2018	13
Gráfico 6. Evolución del gasto de ANEP según Consejos de enseñanza en millones de pesos constantes de 2018 (2004-2018)	14
Gráfico 7. Evolución del salario docente de los maestros 20 horas efectivo por grado a valores constantes de 2018 (2005-2018)	16
Gráfico 8. Evolución del salario docente de los profesores de primer ciclo 20 horas efectivo por grado a valores constantes de 2018 (2005-2018)	17
Gráfico 9. Evolución del salario docente de los profesores de segundo ciclo 20 horas efectivo por grado a valores constantes de 2018 (2005-2018)	18
Gráfico 10. Costo por alumno total y por Consejo desconcentrado de la ANEP según año lectivo (2004-2018)	19
Gráfico 11. Gasto de UDELAR según unidades ejecutoras en 2018 (millones de pesos)	18

Introducción

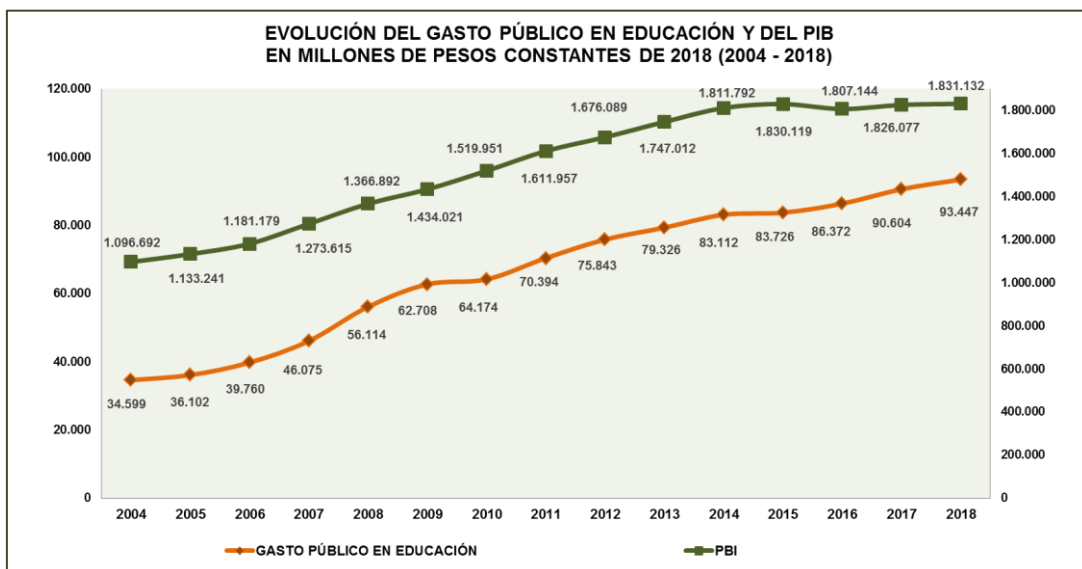
Panorama del Gasto Público en Educación 2018

La evolución del gasto público en educación es un reflejo del esfuerzo fiscal que hace un país en la materia y que da muestras del compromiso y voluntad política hacia el cumplimiento de los objetivos de mejora del acceso y de la calidad de la educación.

Si bien la evidencia empírica demuestra que los resultados educativos no se encuentran totalmente determinados por los recursos asignados, por cuanto es necesario considerar la importancia de las variables contextuales e institucionales, no hay dudas de que el monto de recursos económicos disponibles es un elemento insoslayable en cualquier modelo que intente dar cuenta de la evolución de los procesos educativos y de los factores asociados a él.

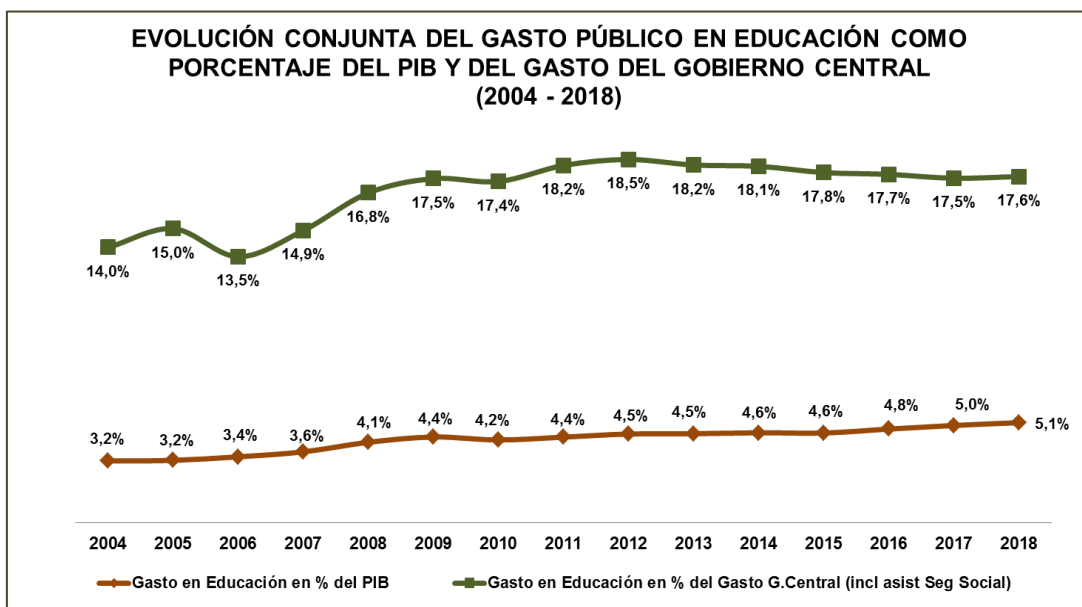
Conjuntamente, un enfoque orientado al análisis del gasto público en educación requiere que, además de la cantidad de recursos que se destinan, se considere cómo estos se asignan y se gestionan. En este capítulo nos centraremos en el análisis de la evolución del gasto y su asignación en los distintos sistemas que conforman el Sistema Nacional de Educación Formal, a partir de información del presupuesto nacional.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF, BCU e INE.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF y BCU.

El Gráfico 2 permite analizar la evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB y del gasto del gobierno central.

En términos de la participación del gasto público en educación en el PIB, el crecimiento en el período 2004-2018 ha sido significativo. El gasto público en esa materia aumenta su participación en el PIB en casi 2 puntos porcentuales en el período 2004-2018, pasando de representar un 3,2% del PIB en 2004 a 5,1% en 2018. Pueden distinguirse tres períodos: uno de notorio crecimiento, de 2004 a 2009, coincidente con el compromiso asumido por el partido de gobierno para que los recursos destinados a la educación alcanzaran el 4,5% del PIB; otro, de relativa estabilidad entre 2010 y 2015 y, finalmente, otro de crecimiento en los tres últimos años.

Este aumento de los recursos públicos destinados a la educación está asociado a una clara orientación de la política fiscal del gobierno hacia el sector. La participación del gasto público en educación en el total del gasto del gobierno central alcanza, en 2018, un 17,6%, y presenta un crecimiento de 3,6 puntos porcentuales respecto al año 2004. Sin embargo, dicha participación presenta mayores fluctuaciones que en el caso del PIB. Concretamente, el *ratio* parte de 14% en 2004, se reduce a 13,5% en 2006, para luego aumentar hasta su máximo en 2012 (18,5%), y comenzar una disminución a partir de 2013, perdiendo casi un punto porcentual en el último sexenio.

Cuadro 1

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR AÑO (millones de pesos constantes de 2018)																
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
TOTAL	34.599	36.102	39.760	46.075	56.114	62.708	64.174	70.394	75.843	79.326	83.112	83.726	86.372	90.604	93.447	
Instituciones básicas del sistema educación formal	32.285	33.366	35.948	40.488	47.640	55.181	55.680	61.048	64.457	67.508	71.124	71.061	73.666	77.266	80.021	
ANEP	25.905	26.820	28.705	32.278	38.149	44.261	44.536	48.673	51.544	54.271	56.785	56.322	58.790	61.693	63.663	
UDELAR	6.380	6.546	7.243	8.210	9.491	10.919	11.144	12.374	12.912	13.222	13.834	14.257	14.410	14.988	15.700	
UTECE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	505	482	466	585	658	
Administración Central e Inciso 21	1.645	1.837	2.704	2.885	3.326	3.243	3.817	4.346	6.156	6.305	6.146	6.609	5.630	5.582	5.531	
Educación policial y militar	980	1.093	1.209	1.425	1.525	1.573	1.740	1.776	2.372	2.457	2.294	2.478	919	928	890	
Otros Administración Central (1)	174	227	463	398	645	411	659	978	2.233	2.270	2.202	2.243	2.915	2.789	2.812	
Partidas del inciso 21 con destino a educación (2)	491	516	1.032	1.062	1.157	1.258	1.418	1.592	1.551	1.578	1.651	1.888	1.796	1.865	1.829	
Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES	353	477	600	704	1.185	1.353	1.342	1.671	2.088	2.345	2.263	2.412	2.841	3.510	3.733	
Ciencia y Tecnología	316	422	507	751	739	517	576	697	798	792	901	856	1.005	1.077	1.049	
MEC (3)	274	314	369	603	404	197	212	185	235	214	231	205	218	223	210	
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII (4)	42	108	138	149	335	319	364	512	563	579	670	651	787	854	839	
Plan Ceibal	0	0	0	1.247	3.014	2.007	2.278	2.115	1.827	1.862	1.845	1.976	2.444	2.375	2.299	
Incentivo a la demanda educativa en secundaria	0	0	0	0	210	407	481	518	518	514	502	462	592	613	623	
Donaciones especiales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	330	349	194	180	191	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF e INE.

Notas: (1) Se incluyen gastos en Dirección de Educación del MEC, ISEF, capacitación laboral, Centro de Diseño Industrial, escuelas de formación artística y otros componentes considerados en MIDES-DINEM (2006): *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 2002-2005*. Además, se incluye el subsidio al boleto estudiantil que realiza el MTOP.

(2) Incluye subsidios a escuelas para niños con capacidades especiales, rentas afectadas al Fondo de Solidaridad y al Fondo de Reconversión Laboral.

(3) Se considera la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) y el Instituto Clemente Estable. La baja de recursos se explica por la finalización del Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) y el traspaso de algunos programas a la ANII.

(4) Del presupuesto de la ANII, se toma en cuenta solo el componente 2, de fortalecimiento y orientación de la investigación.

En el período 2004-2018 el gasto público en Educación creció en términos reales a una tasa promedio anual de 6.8% que redundó en un crecimiento acumulado, en todo el período, de 170%.¹ Concretamente, en 2018 el gasto público en educación ascendió a 93.447 millones de pesos uruguayos, lo que significa un crecimiento de 3,1% respecto a 2017.²

Si analizamos al interior del Gráfico 1, se observa que la evolución temporal ha sido heterogénea. Podemos distinguir un primer período, 2004-2010, cuando el crecimiento promedio anual fue de 9,2% en términos reales. Por el contrario, el período que comienza en 2011 (año en que rige una nueva Ley de Presupuesto) hasta 2018 muestra un crecimiento promedio anual que se reduce más de la mitad, cercano al 3,6%. Este enlentecimiento en el crecimiento del gasto público en educación acompaña el enlentecimiento general observado en el PIB cuando se compara el segundo período con el primero (5% y 2%, respectivamente, son los crecimientos anuales del PIB en cada período). El mayor crecimiento anual del período ocurre en 2008 (22%), en tanto en el período siguiente las tasas de crecimiento se fueron reduciendo hasta llegar a su valor mínimo en 2015, cuando no alcanzó el 1%. A partir de allí se observa una recuperación en cuanto a la tasa de crecimiento que se ubica en algo más del 3% en 2016, casi el 5% en el 2017 para volver en 2018 a ubicarse a niveles similares del 2016.

El relacionamiento del gasto en educación con el principal indicador de la capacidad productiva del país, es decir el PBI, permite valorar, tanto la decisión del sistema político de transferir una determinada proporción de los recursos al sistema educativo, así como también la disponibilidad de ellos en determinado momento, asociado a las variaciones de la economía nacional. En este sentido, tanto el crecimiento del PBI como la decisión política de mantener o incrementar la participación proporcional son elementos a considerar a la hora de evaluar el alcance y limitaciones de los recursos asignados al sector educativo.

¹ Las evidentes variaciones en el costo de vida hacen necesario considerar la evolución del gasto en términos reales, es decir, a valores constantes. En este capítulo tomaremos como año de referencia los valores del año 2015.

² A la cotización promedio de 2018, el gasto público en Educación equivale a 3.098 millones de dólares estadounidenses.

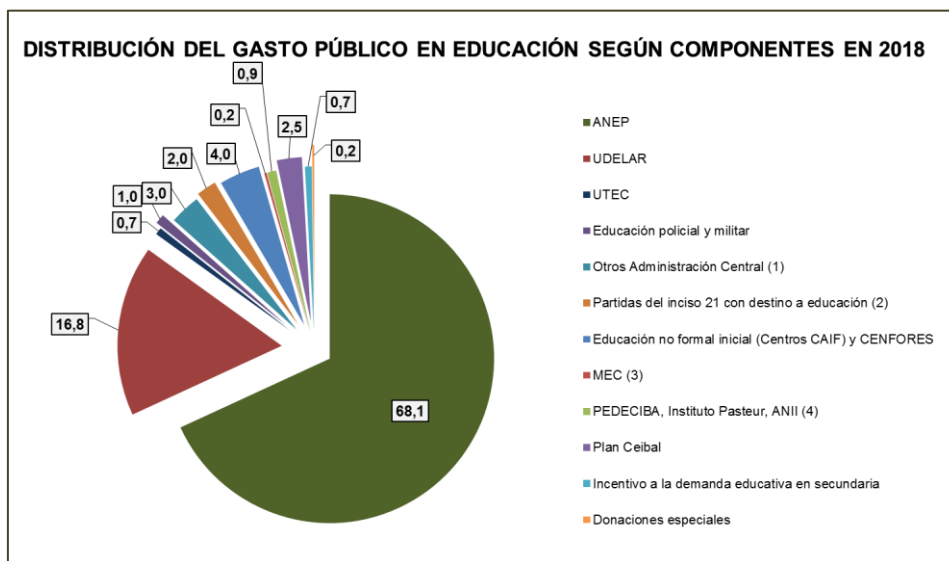
El crecimiento promedio anual de 6,8% del gasto en Educación en el período 2004-2018 puede compararse con un crecimiento menor en el PIB, de aproximadamente 3,5% anual en el mismo período. Esto permite concluir que, en el periodo analizado, el presupuesto público destinado a la Educación creció en promedio en mayor proporción que el PIB y esto se cumple para cada año del período (excepto para 2010 y 2015).

El Cuadro 1 muestra la composición del gasto en educación para los años 2004- 2018. Como puede observarse, la mayor parte del gasto público en educación es ejecutado por la ANEP y la UDELAR. Para el año 2018, la ANEP —que provee la Educación Pública Inicial, Primaria, Media Básica y Superior, Técnica y Tecnológica y la formación docente— concentra el 68,1% del gasto total. En segundo lugar está la Udelar, cuyo gasto representa el 16,8% del gasto total en educación pública: es la principal institución proveedora de educación universitaria a nivel nacional (además de la UTEC, a partir de su creación en 2014).

El restante 15,1% del gasto en educación pública corresponde a otro conjunto de servicios e instituciones que dirigen y ejecutan recursos públicos con destino al sector educativo. Entre ellos, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior (recursos destinados a la educación militar y policial, respectivamente), el INAU (con destino a CENFORES y a los centros CAIF), el Plan Ceibal, recursos asignados a la ciencia y tecnología a través de PEDECIBA, el Instituto Pasteur y la ANII, fondos provenientes de programas sociales dirigidos al incentivo a la demanda educativa en Secundaria (AFAM), entre otros³.

³ Vale mencionar que la definición de gasto público en educación adoptada no incluye componentes, que también podrían considerarse, como las exoneraciones tributarias a la enseñanza privada, el gasto educativo de los gobiernos municipales y el aporte transitorio de Rentas Generales al FONASA a cuenta de los aportes personales de los funcionarios de ANEP.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF.

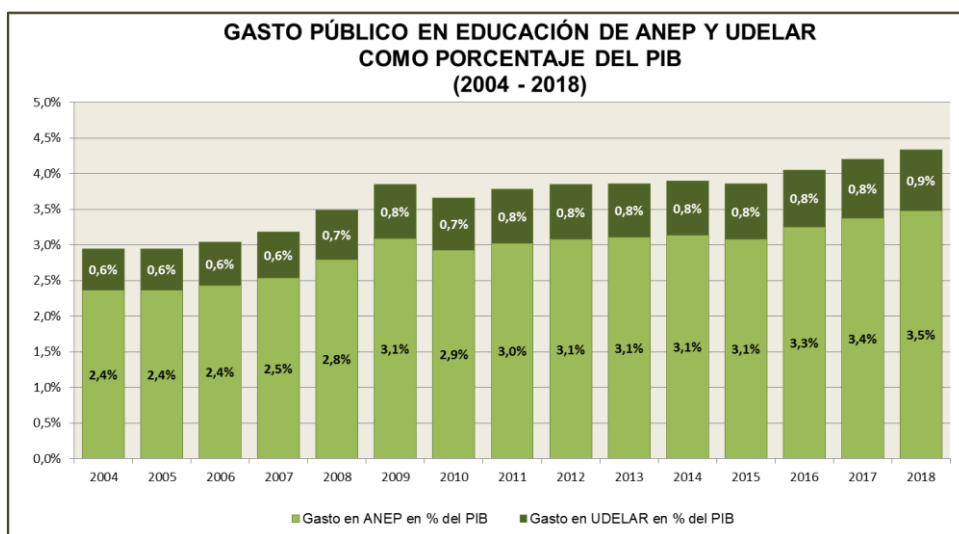
Notas: (1) Se incluyen gastos en Dirección de Educación del MEC, ISEF, capacitación laboral, Centro de Diseño Industrial, escuelas de formación artística y otros componentes considerados en MIDES-DINEM (2006): *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 2002-2005*. Además, se incluye el subsidio al boleto estudiantil que realiza el MTOP.

(2) Incluye subsidios a escuelas para niños con capacidades especiales, rentas afectadas al Fondo de Solidaridad y al Fondo de Reconversión Laboral.

(3) Se considera la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT) y el Instituto Clemente Estable. La baja de recursos se explica por la finalización del Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) y el traspaso de algunos programas a la ANII.

(4) Del presupuesto de la ANII se toma en cuenta solo el componente 2, de fortalecimiento y orientación de la investigación.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF y BCU.

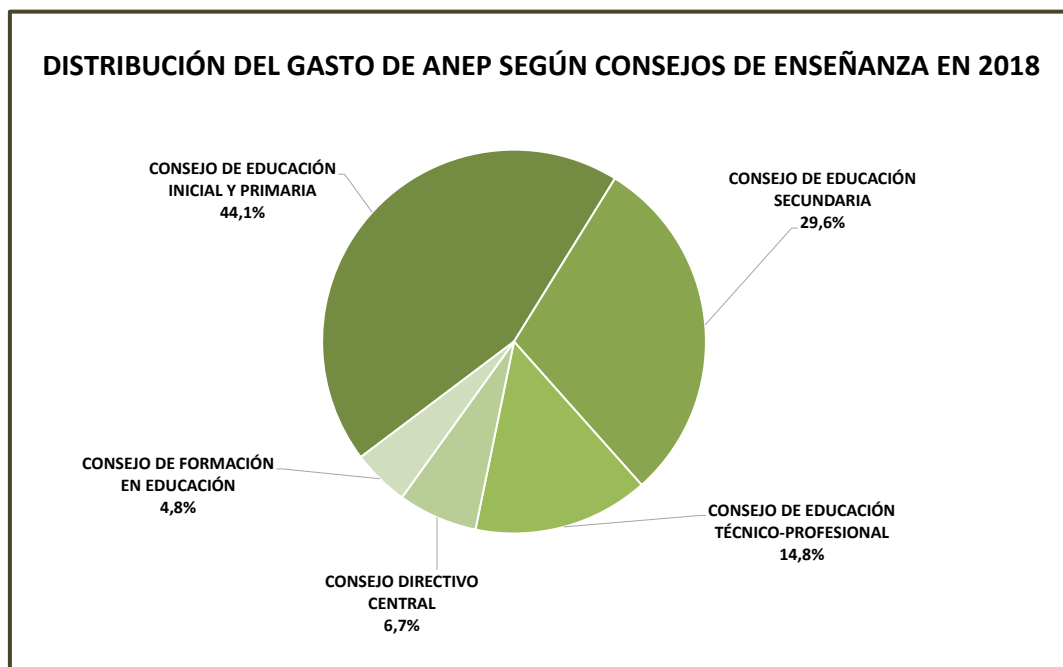
Dada la importancia relativa de los dos entes autónomos del sistema de educación pública, ANEP y UDELAR, interesa también conocer su evolución en términos de la capacidad productiva del país. En 2018 el gasto educativo de la ANEP y de la UDELAR representan un 3,5% y 0,9% del PIB, respectivamente. Si bien desde 2012 hasta el presente la participación en el PIB de ambas instituciones se ha mantenido constante, acumulan un incremento de algo más de 1,0 y 0,3 puntos porcentuales entre 2004 y 2018, respectivamente.

Cuadro 2

GASTO DE ANEP POR COMPONENTE (millones de pesos constantes de 2018)															
Componentes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Funcionamiento	3.799	3.894	3.772	3.856	4.217	4.498	4.470	4.938	5.280	5.653	5.518	5.396	5.694	5.793	5.420
Remuneraciones	20.279	21.408	22.804	25.429	30.757	36.140	36.841	38.686	41.694	44.973	48.413	48.385	50.558	53.691	55.695
Inversiones	1.820	1.186	1.536	2.284	2.821	3.624	3.226	5.049	4.573	4.581	3.561	2.986	2.914	2.882	2.924

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF e INE.

Gráfico 5

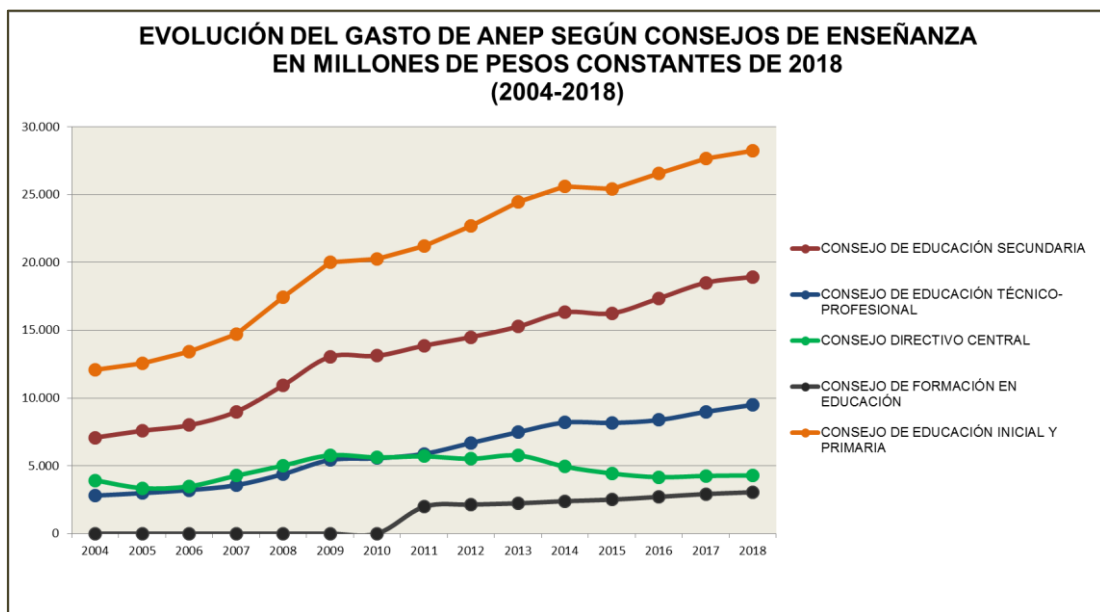


Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF.

En términos de composición, en el Gráfico 5 podemos distinguir el gasto de ANEP según el gasto asociado a los distintos Consejos: CODICEN, CEIP, CES, CETP y CFE. Dicha desagregación muestra que la enseñanza pública inicial y primaria, en manos del CEIP, concentra la mayor parte de los recursos (44,1%); lo cual se explica, naturalmente, por una cobertura de alumnos muy superior a la de los restantes consejos. En segundo lugar, le sigue el gasto público en educación media, correspondiente al CES, con un 29,6% del gasto total de ANEP. Por último, se ubica el gasto asociado a la Enseñanza Técnico-Profesional (CETP) (14,8%), al CODICEN (6,7%) y a la formación de docentes (CFE) (4,8%).

Si bien dicha distribución se mantiene relativamente estable en el conjunto de los años analizados, se destaca una disminución del peso del CODICEN en el total del gasto de ANEP (de 8,5 puntos porcentuales entre 2004 y 2018), en contraposición a un aumento de la participación relativa del CETP y del CFE.

Gráfico 6

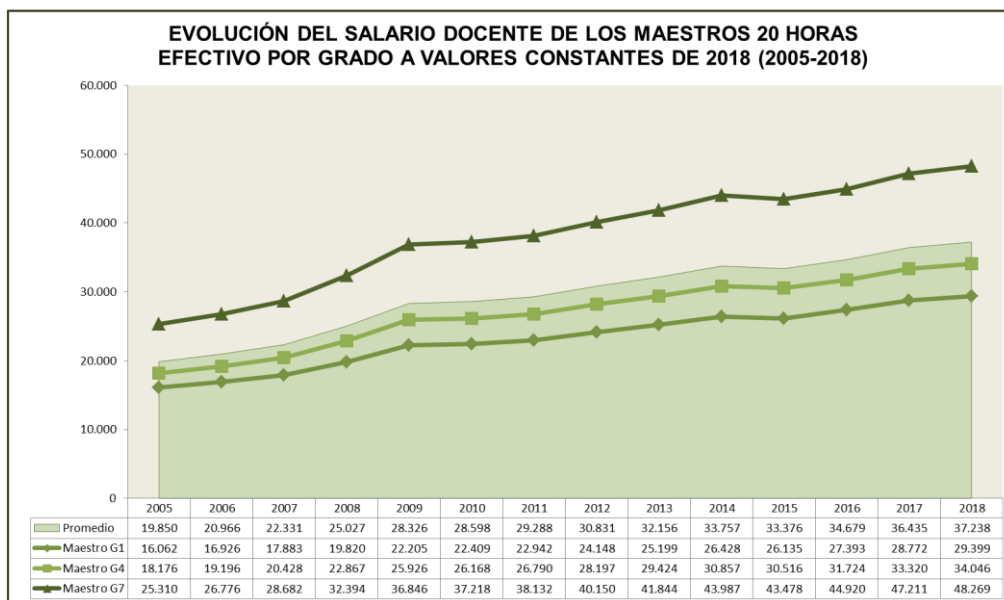


Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEF.

En el Gráfico 6 se presenta la evolución del gasto educativo por consejo de ANEP para el período 2004-2018. Como se observa, todos los consejos incrementaron su gasto en términos reales en el período considerado. El mayor incremento corresponde al CERP, con un crecimiento acumulado entre 2004 y 2018 de un 238%. Particularmente, en el último año, los gastos de cada Consejo se han mantenido relativamente estables en su valor de 2016, con excepción del gasto del CODICEN que en los últimos dos años se presenta estable.

Desde el punto de vista de la descomposición por tipo de gasto, es posible observar el enorme peso que representan las remuneraciones en el total de gasto de ANEP. Concretamente, en 2018 un 87% del gasto total corresponde a remuneraciones, lo que caracteriza a esta actividad educativa como especialmente intensiva en recursos humanos. Le siguen en importancia los gastos de funcionamiento (8,5%), que comprenden materiales, suministros y otras erogaciones. Por último, los gastos correspondientes a inversión (infraestructura y equipamiento) representan un 4,5% del gasto total. Se destaca en el período la expansión que ha tenido el rubro remuneraciones, el que representa más del doble en términos reales entre 2004 y 2018 (175%). El crecimiento de la inversión, si bien más moderado, es de 61% entre 2004 y 2018; y un 43% corresponde al incremento de los gastos de funcionamiento.

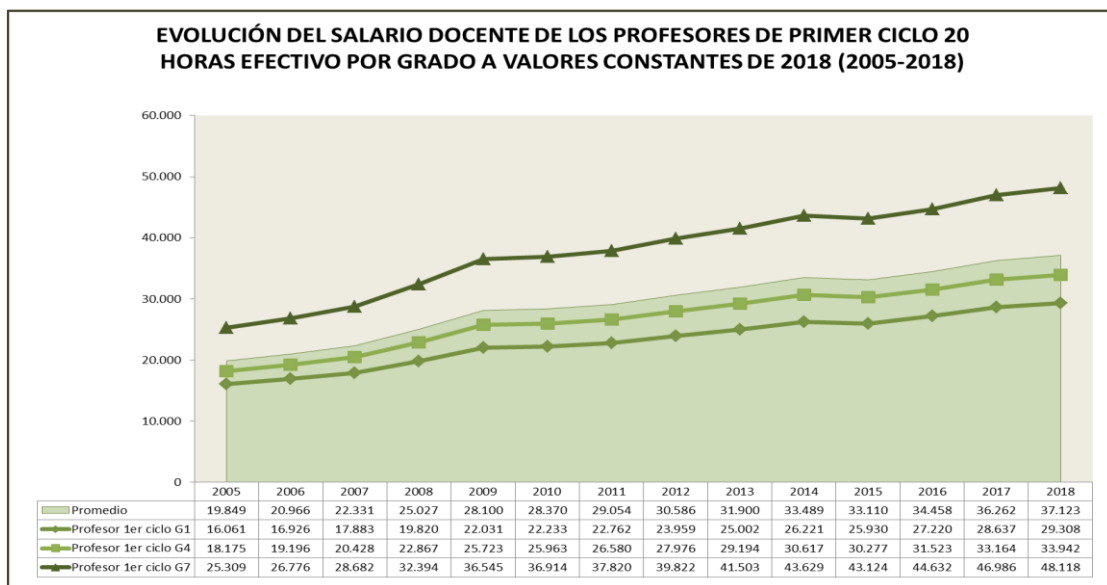
Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANEP (Anuario Estadístico 2018: Evolución de la asignación y ejecución presupuestal 1985-2015).

Dada la importancia relativa del rubro de remuneraciones en el gasto de ANEP, interesa distinguir las remuneraciones según el nivel de enseñanza. En el Gráfico 7 se presenta la evolución del salario real docente de los maestros en el período 2005-2018. Para 2017, el salario nominal correspondiente a 20 horas de trabajo efectivo asciende a \$29.399, \$34.046 y \$48.269 para los grados 1, 4 y 7, respectivamente. A simple vista puede apreciarse que el crecimiento en los salarios docentes de los maestros es relativamente proporcional en los grados seleccionados. Concretamente, el incremento entre 2005 y 2018 del salario real de los maestros grado 1 es de 83%, 87% para grado 4 y 91% para grado 7.

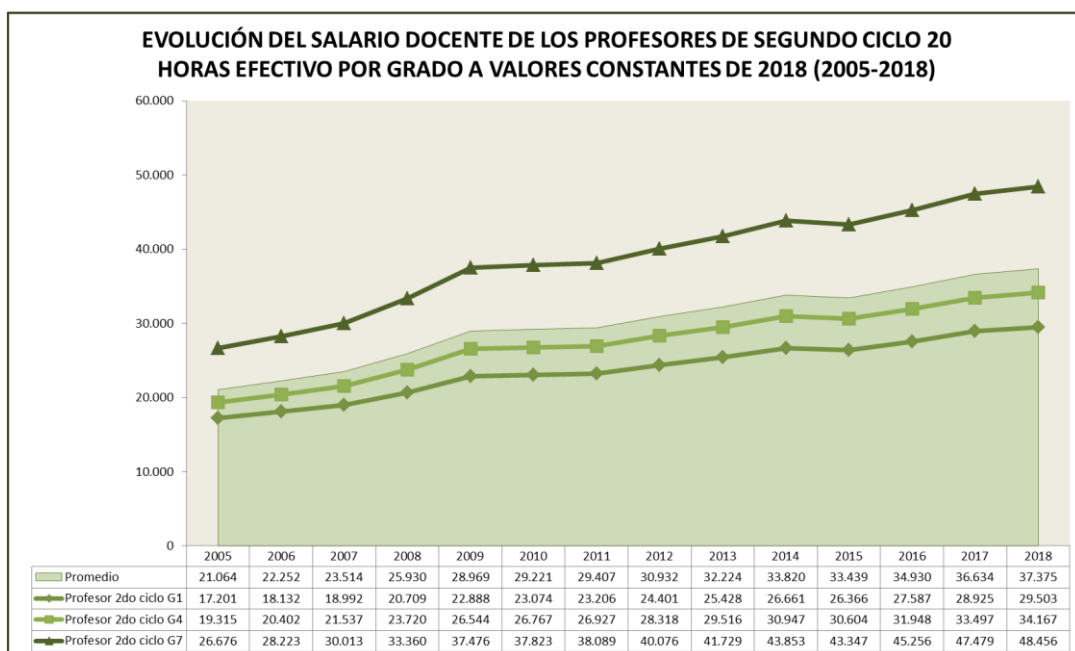
Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANEP (Anuario Estadístico 2018: Evolución de la asignación y ejecución presupuestal 1985-2015).

Cuando se compara la evolución de los salarios docentes de los maestros con los de los profesores de Primer Ciclo, se observa que las diferencias son mínimas para cualquiera de los grados considerados. Para 2018 el salario nominal correspondiente a 20 horas de trabajo efectivo para los docentes de Primer Ciclo es de \$29.308, \$33.942 y \$48.118 para los grados 1, 4 y 7, respectivamente. Asimismo, el crecimiento acumulado entre 2005 y 2018 es de 82%, 87% y 90% para cada uno de los grados mencionados.

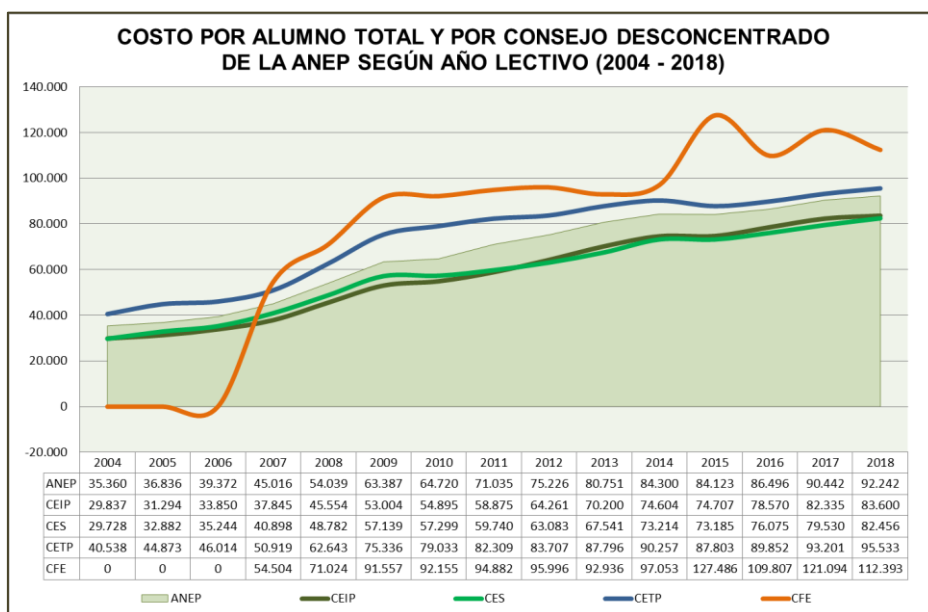
Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANEP (Anuario Estadístico 2018: Evolución de la asignación y ejecución presupuestal 1985-2015).

Para el período 2005-2018 el salario docente de los profesores de Segundo Ciclo se encuentra levemente por encima del salario de profesores de Primer Ciclo y maestros, aunque la diferencia ha tendido a desaparecer desde 2011 en adelante. Para 2018, el salario nominal correspondiente a 20 horas de trabajo efectivo para los docentes de Segundo Ciclo ha sido de \$29.503, \$34.167 y \$48.456 para los grados 1, 4 y 7 respectivamente, y el aumento acumulado entre 2005 y 2018 es de 72%, 77% y 82% para cada uno de ellos.

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANEP (Anuario Estadístico 2018: Evolución de la asignación y ejecución presupuestal 1985-2015).

Un segundo indicador que resulta relevante conocer es el nivel de gasto por alumno. En el Gráfico 10 se presenta la evolución del nivel de recursos por alumno para cada uno de los consejos de la ANEP en el período 2004-2018. El volumen de gasto por estudiante tuvo una evolución sensiblemente favorable en el período analizado, especialmente a partir del 2007. Esto es así, tanto si se considera el total de gasto por alumno de ANEP, como el de cada consejo desconcentrado. Concretamente, el costo por alumno de ANEP tiene un crecimiento acumulado en el período 2004-2018 de 161%, el crecimiento anual promedio del período es de 7%. Es necesario precisar que el crecimiento del gasto por alumno se produce en un contexto de crecimiento efectivo de los recursos educativos en cuanto se percibe, al mismo tiempo, un crecimiento de la matrícula educativa.

Puede apreciarse que Formación Docente concentra el mayor gasto por alumno (en 2018, \$112.393 anuales por estudiante) y le sigue en importancia Educación Técnico-Profesional (\$95.533 anuales por estudiante, en 2018). El costo por alumno de Enseñanza Inicial y Primaria asciende en 2018 a \$83.600 anuales. Por último, Enseñanza Secundaria presenta el menor gasto por alumno con \$82.456 anuales.

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF.

Otro de los entes del sistema nacional de educación formal de gran importancia es la Universidad de la República (UDELAR). Al interior de ella se alberga un amplio conjunto de facultades, institutos y centros universitarios que tienen como cometidos impartir educación terciaria de nivel universitario. El gráfico 11 presenta el gasto de la UDELAR en 2018 por unidades ejecutoras. En él puede apreciarse que la mayor proporción de gasto corresponde al Hospital de Clínicas (21%) y a oficinas centrales y escuelas dependientes de rectorado (19%). Las facultades comprendidas en el Área de las Tecnologías y las Ciencias Naturales y el Hábitat concentran el 29% del gasto de la UDELAR (Facultades de Ingeniería, Ciencias, Agronomía, Química, Arquitectura y Veterinaria). Asimismo, las facultades comprendidas en el Área de las Ciencias Sociales y Artísticas representan el 16% del gasto total (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Derecho, Ciencias Sociales, Humanidades y Ciencias de la Educación, IENBA y EUM, Información y Comunicación), mientras que las facultades del Área de Ciencias de la Salud concentran el 12% de dicho gasto (Facultad de Medicina, Odontología, Psicología y Enfermería).⁴

En términos de evolución, se destaca el crecimiento del gasto real en todas las unidades ejecutoras. Se resalta especialmente el crecimiento experimentado entre 2004 y 2018 por la Regional Norte (102,5% acumulado en el período, y 4,8% promedio anual).

Desde el punto de vista de la estructura por tipo de gasto, se señala la significativa preponderancia de los gastos en remuneraciones, a las que corresponde el 81% del presupuesto de la UDELAR en 2018, frente a un 13% de gastos de funcionamiento y un 6% en inversiones. Respecto a la evolución de estos rubros, se distingue el incremento muy significativo de las inversiones, las cuales crecen a una tasa de 9% promedio anual en el período (285% acumulado entre 2004 y 2018). Dicha tasa sufrió un desaceleramiento producto de tres años consecutivos de caída a precios constantes, es decir que los aumentos recibidos no cubrieron el aumento de precios del período. No obstante, en el año 2018 volvió a crecer un 3,3% respecto al año anterior, seguido de un crecimiento, más moderado, de las remuneraciones (de 7% promedio anual y 163% acumulado en igual período).

⁴ Se debe tener presente que estos porcentajes no corresponden al peso total del Área, sino únicamente al de las facultades comprendidas en dichas áreas.

2018



División de Investigación y Estadística

Sarandí 423 apto. 104

Tel. 29148662 int. 214 al 219

Montevideo, Uruguay

eduest@mec.gub.uy