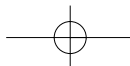
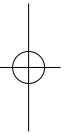
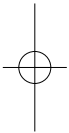
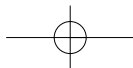
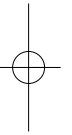
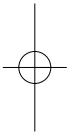




Parte II. La mirada sobre la inversión social pública en la infancia por sectores de política: educación y salud





Gasto público en educación en Uruguay: composición, evolución reciente y desafíos

Cecilia Llambí* y Magdalena Furtado**

I. Situación de la inversión en educación en Uruguay

En Uruguay, los organismos encargados de proveer o regular la educación pública son básicamente: a) la Administración Nacional de Educación pública (ANEP), que tiene como cometidos proveer y controlar la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y la formación docente; b) la Universidad de la República (UDELAR), que es la responsable de proveer el servicio de educación universitaria pública; c) el Ministerio de Educación y Cultura, que es el responsable de la política cultural y científica y constituye el nexo entre el gobierno y las universidades e instituciones que brindan educación terciaria, y d) el Ministerio de Defensa, que se encarga de la educación militar.

La primera parte de este trabajo se propone ubicar a Uruguay en el contexto mundial en cuanto al gasto público en educación con relación al PBI, como forma de relacionar el esfuerzo público con el nivel de crecimiento económico alcanzado. También se lo ubica en términos del gasto en educación por alumno, a los efectos de vincular los recursos públicos invertidos con el tamaño de la población destinataria de dicho gasto.

En segundo lugar, el estudio se centra en el gasto público en educación no terciaria, a través del análisis del gasto de la ANEP. A tales efectos, se realiza una descripción de la estructura de los gastos de ANEP y su evolución en las últimas dos décadas, tanto en relación con la evolución de la actividad económica (medida a través del PBI) como en términos reales,

* **Llambí, Cecilia.** Licenciada en Economía por la Universidad de la República (Uruguay). Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) y del Instituto de Economía de la Universidad de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Fue consultora del Programa de Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente de la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay. Es autora de trabajos sobre temas de coyuntura económica, mercado de trabajo y economía de la educación.

** **Furtado, Magdalena.** Master of Science in Economics por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (España). Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República (Uruguay). Profesora adjunta en la cátedra de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Consultora del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay. Fue consultora del Programa de Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente de la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay.

Gasto público en educación en Uruguay.

distinguiendo los gastos por rubro (de funcionamiento o de inversión) y por subsistema de enseñanza (primaria, secundaria, técnica). Asimismo, se analiza la evolución real del gasto por estudiante, en función de la evolución del presupuesto y de la matrícula atendida por cada subsistema.

1. Comparación del gasto público en educación: ubicación de Uruguay

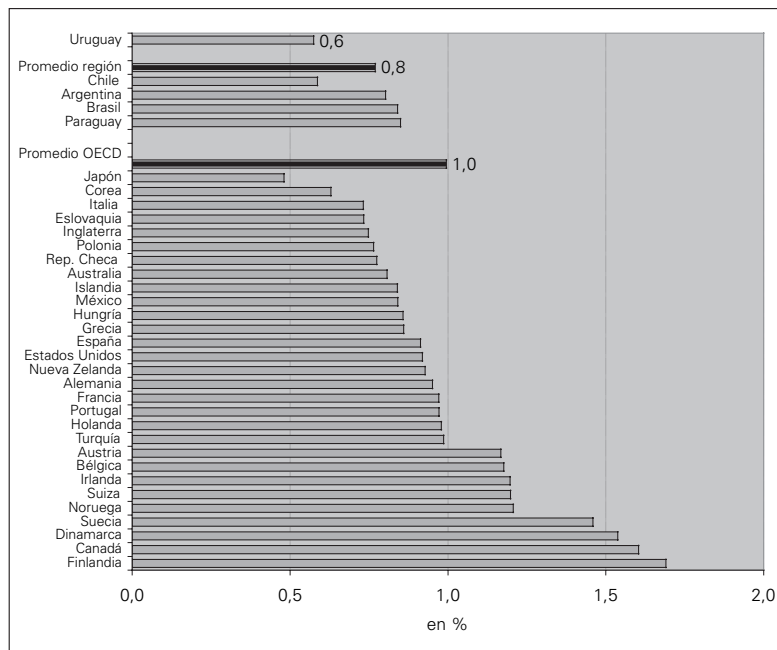
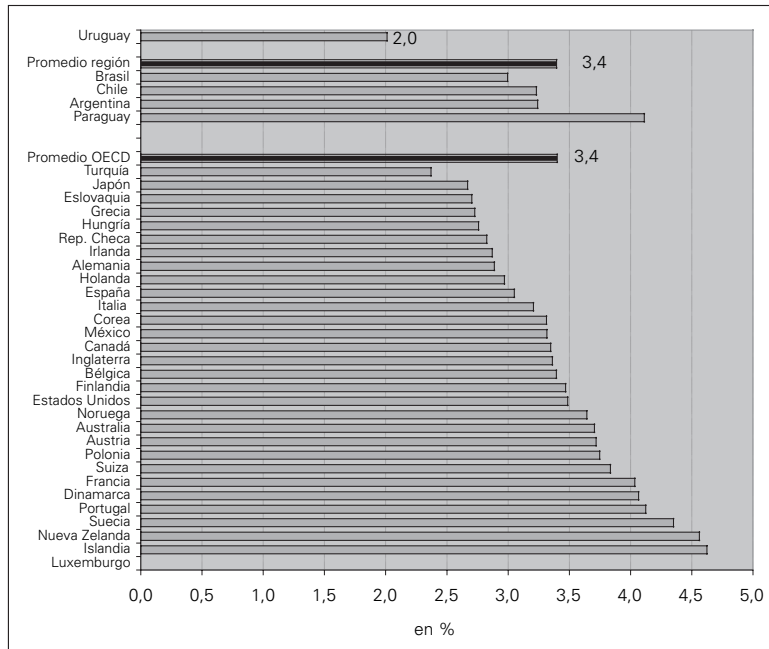
Para ubicar a Uruguay en el contexto mundial en cuanto al gasto destinado a la educación pública, y en especial en comparación con los países de la OCDE y de la región, se utiliza información proveniente de diversas fuentes internacionales, a los efectos de mantener la mayor homogeneidad posible en la comparación entre países.

1.1. ¿Cómo se ubica Uruguay en cuanto al gasto público en educación con relación al PBI?

Según el último *Informe de desarrollo humano* (PNUD, 2003), de los 175 países ranqueados, Uruguay se destaca en el n° 40, entre los países con "alto desarrollo". Sin embargo, el mismo informe muestra que Uruguay baja casi al final de la lista —al lugar n° 120 de los 149 países para los que se dispuso de información— en cuanto al gasto público en educación sobre el PBI para el período 1998-2000. En efecto, con un valor de 2,8% del PBI considerando todos los niveles de educación pública, se ubica junto con países en su mayoría africanos y centroamericanos.

Otro estudio internacional (OECD, 2003) muestra que hacia el año 2000 Uruguay aparecía como el país con menor ratio de gasto público en educación primaria y secundaria sobre PBI, en comparación tanto con los países de la OECD como con sus vecinos de la región. En efecto, mientras ambos grupos de países destinan en promedio el 3,4% de su PBI, Uruguay invierte tan solo el 2% (gráfica 1, panel A). En cuanto a la proporción del gasto en educación terciaria con respecto al PBI sucede algo similar, aunque la distancia que separa a Uruguay de los países de la región es menor (gráfica 1, panel B). En total, según este informe, Uruguay destina el 2,6% de su PBI a la educación pública en todos los niveles.

Gráfica 1. Gasto público en educación en primaria y secundaria y en terciaria como porcentaje del PBI. Año 2000



Fuente: Elaboración propia basada en OECD (2003).

Gasto público en educación en Uruguay.

Finalmente, el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2003) revela que Uruguay, con un ratio de gasto en educación sobre PBI un tanto mayor que las cifras anteriores —de 3,4% para 2000-2001— sólo supera a Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, de los 18 países latinoamericanos comparados.¹

Si se mira una serie larga (véase el cuadro 1), se observa que el gasto público en educación en Uruguay no era bajo respecto a la comparación latinoamericana en las décadas de los setenta y ochenta. En efecto, en todos los quinquenios tomados desde 1970 a 1990 Uruguay fue superado por ocho países de los 18 en cuanto al gasto en educación sobre PBI; en el quinquenio 1990-1994 fue superado por nueve, y en el quinquenio 1995-2000 ya era superado por 13 países. Esto da cuenta que el rezago del gasto destinado a la educación es un fenómeno reciente, de la década de los noventa y fundamentalmente de su segunda mitad.

Cuadro 1. Gasto público en educación como porcentaje del PBI

| | 1970-74 | 1975-79 | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-2000 |
|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Argentina | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 3,8 |
| Bolivia | 3,2 | 3,0 | 3,0 | 3,1 | 3,2 | 7,2 |
| Brasil | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 4,8 |
| Chile | 4,7 | 4,7 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 3,3 |
| Colombia | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 4,4 |
| Costa Rica | 4,7 | 5,1 | 5,3 | 5,4 | 5,6 | 5,1 |
| Ecuador | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 3,5 |
| El Salvador | 3,2 | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 2,3 |
| Guatemala | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,6 |
| Honduras | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,0 | 3,6 |
| México | 1,9 | 2,0 | 2,3 | 2,6 | 2,8 | 5,6 |
| Nicaragua | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 4,6 |
| Panamá | 4,0 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 4,0 | 4,6 |
| Paraguay | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 3,8 |
| Perú | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,4 | 3,2 | 2,2 |
| R. Dominicana | 2,5 | 2,3 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,3 |
| Uruguay | 3,0 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 3,1 |
| Venezuela | 3,5 | 3,6 | 3,8 | 3,9 | 4,0 | 4,4 |

Nota: Las celdas en gris corresponden a los valores que superan el dato de Uruguay.

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL, BADEINSO (Base de Estadísticas e Indicadores Sociales).

¹ Incluso, Uruguay tiene la menor prioridad de gasto público social en educación junto con Ecuador: ambos países destinan menos del 11% del gasto público social total en dicho rubro.

En síntesis, según diversos estudios internacionales, *Uruguay se caracteriza por destinar una baja proporción de su producto a la educación*. Esta conclusión surge de compararlo tanto con países desarrollados como con países latinoamericanos e incluso con sus vecinos de la región, utilizando diversas fuentes internacionales. Si bien Uruguay ha aumentado su proporción de gasto en educación con relación al PBI desde 1975, el resto de los países latinoamericanos lo ha hecho en mayor medida, por lo que el rezago en términos del gasto en educación sobre PBI que experimenta Uruguay es un fenómeno relativamente reciente, de la segunda mitad de la década de los noventa.

1.2. ¿Cómo se ubica Uruguay en cuanto al gasto público en educación por alumno?

Puesto que la estructura etaria de los países de la OCDE y de América Latina es muy diferente, es más ajustado realizar comparaciones del gasto público en educación por alumno. En efecto, en promedio, los primeros tienen aproximadamente un 18% de jóvenes menores de 15 años, en tanto para los países de la región (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay) la proporción es del 30%. Esto arroja como resultado una diferencia mayor entre los países de la OECD y de la región en términos de lo que se destina por estudiante. Así, en educación preescolar los países desarrollados destinan 2,8 veces más por alumno que la región, en educación primaria 3,4 y en secundaria 3,6 veces más.

Por su parte, Uruguay se ubica en niveles intermedios: el 24% de la población es menor de 15 años, lo que atenúa su distancia con algunos países de la región. Uruguay supera a Brasil en el gasto por alumno en la educación primaria y secundaria y a Paraguay en la educación preescolar y primaria, con valores muy próximos en el gasto en secundaria. Si bien no supera en ninguno de los niveles a Argentina y Chile, cabe señalar que las estimaciones para esos países contemplan no sólo el gasto público, sino también el privado.

Gasto público en educación en Uruguay.

Cuadro 2. Gasto anual por estudiante (en US\$ PPA). Año 2000

| Países OECD | Gasto anual por estudiante (en US\$ PPA) | | | |
|------------------------|---|-----------------|-------------------|------------------|
| | Preescolar (1) | Primaria (2) | Secundaria (3) | Terciaria (4) |
| Australia | <i>m</i> | 4.967 | 6.894 | 12.854 |
| Austria | 5.471 | 6.560 | 8.578 | 10.851 |
| Bélgica | 3.282 | 4.310 | 6.889 | 10.771 |
| Canadá | 6.120 | X (3) | 5.947 | 14.983 |
| Rca. Checa | 2.435 | 1.827 | 3.239 | 5.431 |
| Dinamarca | 4.255 | 7.074 | 7.726 | 11.981 |
| Finlandia | 3.944 | 4.317 | 6.094 | 8.244 |
| Francia | 4.119 | 4.486 | 7.636 | 8.373 |
| Alemania | 5.138 | 4.198 | 6.826 | 10.898 |
| Grecia* | X (2) | 3.318 | 3.859 | 3.402 |
| Hungría* | 2.511 | 2.245 | 2.446 | 7.024 |
| Islandia* | <i>m</i> | 5.854 | 6.518 | 7.994 |
| Irlanda | 2.863 | 3.385 | 4.638 | 11.083 |
| Italia* | 5.771 | 5.973 | 7.218 | 8.065 |
| Japón | 3.376 | 5.507 | 6.266 | 10.914 |
| Corea | 1.949 | 3.155 | 4.069 | 6.118 |
| Luxemburgo | <i>m</i> | <i>m</i> | <i>m</i> | <i>m</i> |
| México | 1.385 | 1.291 | 1.615 | 4.688 |
| Holanda | 3.920 | 4.325 | 5.912 | 11.934 |
| Nueva Zelanda | <i>m</i> | <i>m</i> | <i>m</i> | <i>m</i> |
| Noruega* | 13.170 | 6.550 | 8.476 | 13.353 |
| Polonia* | 2.278 | 2.105 | <i>m</i> | 3.222 |
| Portugal | 2.237 | 3.672 | 5.349 | 4.766 |
| Eslovaquia | 1.644 | 1.308 | 1.927 | 4.949 |
| España | 3.370 | 3.941 | 5.185 | 6.666 |
| Suecia* | 3.343 | 6.336 | 6.339 | 15.097 |
| Suiza* | 3.114 | 6.631 | 9.780 | 18.450 |
| Turquía* | <i>m</i> | <i>m</i> | <i>m</i> | 4.121 |
| Inglaterra | 6.677 | 3.877 | 5.991 | 9.657 |
| Estados Unidos | 7.980 | 6.995 | 8.855 | 20.358 |
| Promedio OECD | 4.137 | 4.381 | 5.957 | 9.571 |
| Región | | | | |
| Argentina | 1.653 | 1.598 | 2.382 | <i>m</i> |
| Brasil* | 1.243 | 928 | 890 | 11.946 |
| Chile | 1.563 | 1.940 | 2.016 | 7.483 |
| Paraguay | X (2) | 722 | 1.256 | 4.012 |
| Promedio región | 1.486 | 1.297 | 1.636 | 7.814 |
| Uruguay* | 1.039 | 1.011 | 1.219 | 2.057 |

Nota: *m* indica que es dato faltante; X indica que los datos están incluidos en otra columna (la columna de referencia aparece entre paréntesis); * indica que se refiere sólo a gasto público.
Fuente: OECD, 2003.

1.3. ¿El rezago educativo puede relacionarse con una insuficiencia de gasto destinado a educación?

En consonancia con la tendencia mundial, la región latinoamericana ha experimentado un aumento de los niveles educativos de su población. Sin embargo, la tasa de acumulación de capital humano en la región ha sufrido una desaceleración en las últimas décadas. Behrman et al. (1999) sugieren que las crisis macroeconómicas en América Latina han tenido efectos negativos de largo plazo al alterar la inversión en capital humano y esto se convierte en un círculo vicioso: el lento crecimiento repercute en una lenta acumulación de capital humano y esto a su vez inhibe el crecimiento futuro.

Como resultado, se constata un *aumento del rezago del capital educativo acumulado con respecto a los países desarrollados*. En efecto, si bien los países de América Latina hicieron un importante esfuerzo para ampliar el acceso de su población a la educación secundaria, al comparar estos avances con los efectuados por otros países la lectura es menos satisfactoria. En Brasil, por ejemplo, de las personas nacidas entre 1934 y 1943, sólo el 12% completó secundaria, frente a un 28% de quienes nacieron entre 1964 y 1973. En el mismo período, Grecia pasó de un 22% de su población con el nivel secundario completo a un 66%. El progreso de Corea fue aún mayor: de 27% a 92%. En definitiva, en estos países se registró un ritmo de avance muy superior al de los países de América Latina, incluso al de Chile, que en la región es el que presenta los mejores indicadores en esta materia (BID, 1998).

Así, un rasgo que distingue a América Latina—inclusive a Uruguay— de los países desarrollados es la desproporción entre la población que cuenta con educación primaria y secundaria. Mientras en América Latina es alto el primer grupo y bajo el segundo, en los países desarrollados ocurre lo contrario. Por lo tanto, es cierto que los esfuerzos latinoamericanos de las últimas décadas han tenido impacto, pero sus resultados son modestos a la luz de estándares internacionales exigentes. Se precisa un nuevo impulso, mucho más enérgico, hacia la universalización de la educación secundaria. Para ello es necesario incrementar los recursos destinados a educación, así como mejorar la eficiencia del sistema y la calidad de la enseñanza impartida.

Gasto público en educación en Uruguay.

2. El gasto en educación realizado por la ANEP: su importancia con relación al PBI, su composición y su evolución en las últimas dos décadas

Esta sección se centra en el *gasto público en educación ejecutado por la ANEP*, que hace referencia básicamente a la educación pública no terciaria.²

Cabe señalar que las estimaciones presentadas en el punto anterior —que provienen de fuentes internacionales de información— se ubican, por lo general, por debajo de las cifras que se exponen a continuación, las cuales corresponden a cálculos nacionales realizados por las autoras. No obstante, la información brindada en la sección 1 es válida en términos de comparaciones, en el entendido de que los organismos internacionales realizan los cálculos para diferentes países con criterios homogéneos.

En primer lugar se presenta la evolución del gasto de ANEP respecto al PBI, como forma de relacionar el esfuerzo público con el nivel de crecimiento económico alcanzado. En segundo lugar, se analiza la evolución real del gasto de ANEP en las últimas dos décadas, la participación de los distintos subsistemas y la estructura por rubros de gasto. Como forma de evaluar los efectos de los gobiernos en la evolución del gasto en educación, el análisis distingue las cuatro administraciones del período estudiado: 1985-1989 (Partido Colorado, Sanguinetti); 1990-1994 (Partido Nacional, Lacalle); 1995-1999 (Partido Colorado, Sanguinetti); 2000-2003³ (Partido Colorado, Batlle).

Se utilizó la información contenida en los proyectos de Rendición de cuentas y Balances de ejecución presupuestal de ANEP 1996-2003, así como la serie incluida en ANEP (1998) para los años previos a 1996. Cabe precisar que la fuente de información utilizada solamente distingue los gastos destinados a las distintas unidades ejecutoras (CODICEN, CEP, CES y CETP), sin discriminar entre programas ni ciclos educativos.

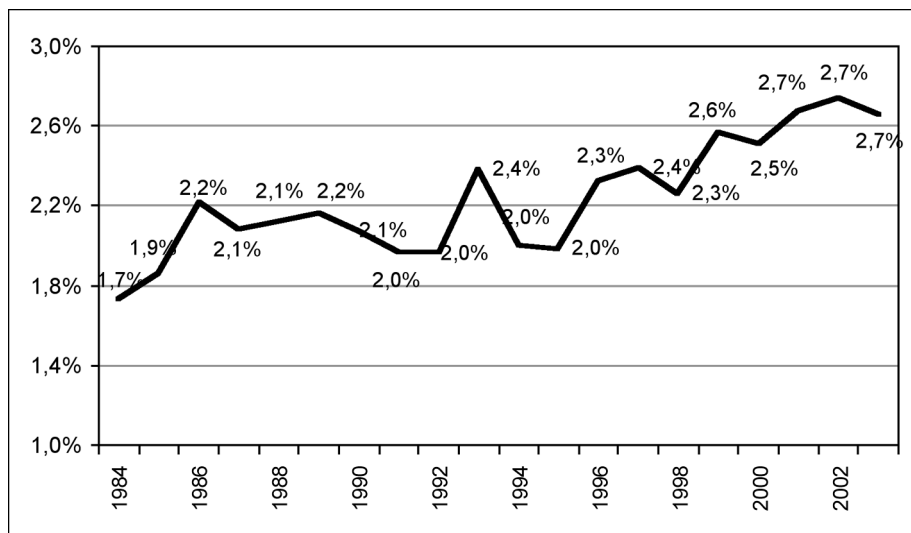
² Aunque el gasto de ANEP incluye también lo destinado a la formación docente y algunos cursos terciarios de UTU, la inmensa mayoría se destina a educación primaria y media.

³ Última información disponible a la fecha de realización de este trabajo.

2.1. ¿Cómo ha evolucionado el gasto público en educación ejecutado por ANEP con relación al PBI?

La participación en el PBI del gasto en educación realizado por ANEP creció significativamente luego del período dictatorial y durante el primer gobierno de Sanguinetti, pasando de 1,7% en 1984 a 2,2% en 1989, en un contexto de crecimiento de la actividad económica (véase la gráfica 2). Dicho incremento se sustentó tanto en un aumento de los gastos de funcionamiento como en otro muy significativo de las inversiones con relación al PBI, las cuales pasaron de 0,06% en 1984 a 0,15% en 1989 (véase la gráfica 3).

Gráfica 2. Participación del gasto de ANEP en el PBI. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP 1996-2003 y datos del BCU.

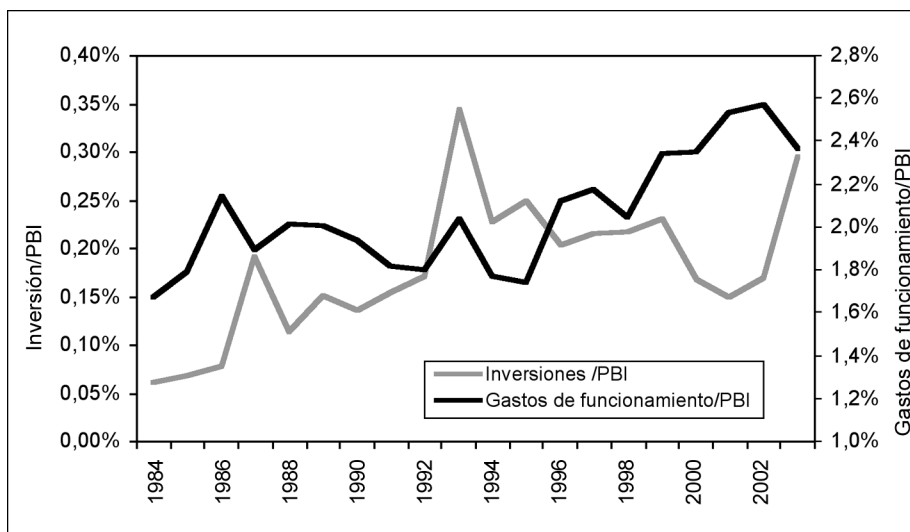
En el período comprendido entre 1989 y 1994, en un contexto de crecimiento económico, la participación de ANEP en el PBI cayó levemente, para situarse en 2% al final del período, con la excepción del año 1993⁴. En esta etapa se redujo la participación en el PBI de los gastos de funcionamiento, mientras que la de inversiones continuó incrementándose hasta ubicarse en 0,23% del PBI en 1994.

⁴ En dicho año se registra un pico atribuible a la concentración de adquisición de equipamiento a través del convenio FOCOEX.

Gasto público en educación en Uruguay.

A partir de 1995 y hasta 1999 se registró un importante crecimiento de la participación del gasto de ANEP en el PBI, que pasó del 2% al 2,6%, en un contexto de crecimiento del PBI de 3% acumulativo anual, lo que denota un incremento de los recursos destinados a la educación a través de ANEP superior al crecimiento de la actividad económica. Este incremento se sustentó básicamente en un crecimiento real significativo de los gastos de funcionamiento y una relativa estabilidad de las inversiones, que habían alcanzado los niveles más altos del período en los tres años anteriores. El aumento de los recursos ejecutados por ANEP se asoció a la serie de transformaciones ocurridas en todos los niveles de la educación pública, entre las que se destacan la extensión de la educación inicial, el Plan 96 en el ciclo básico de la educación media, la creación de los bachilleratos tecnológicos y la instauración de los centros regionales para la formación docente.

Gráfica 3. Participación de la inversión y los gastos de funcionamiento de ANEP en el PBI. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP 1996-2003 y datos del BCU.

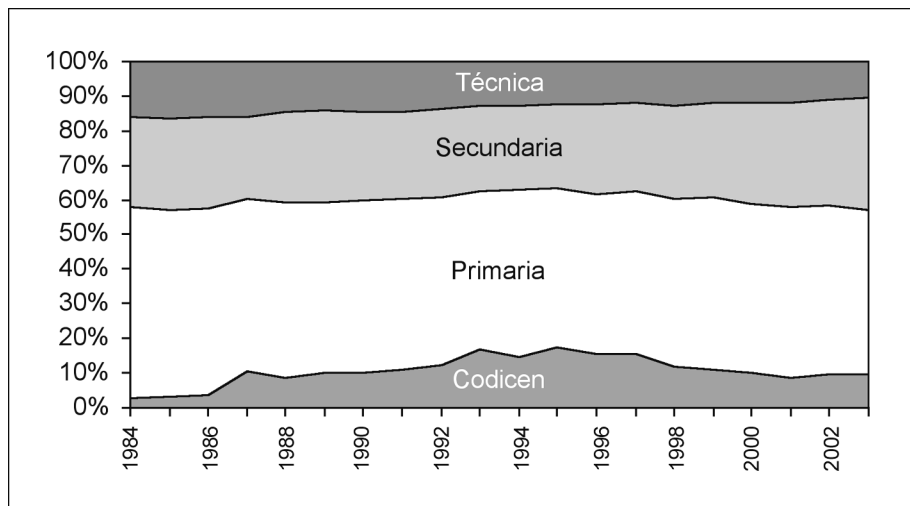
Finalmente, en el período 1999-2003 el ratio gasto total de ANEP con relación al PBI volvió a presentar cierta estabilidad en torno al 2,6%, en un contexto recesivo. Se registró una caída de los gastos de funcionamiento y de las inversiones en términos reales, con la excepción del año 2003, en que se verificó un nuevo pico de inversión. La evolución de las inversiones en esta etapa se asocia a que el lapso 2000-2002 correspondió a la renegociación de nuevos programas con financiamiento externo.

2.2. ¿Cómo se distribuye el gasto de ANEP?

2.2.1. Por subsistema

Globalmente, la *enseñanza primaria* es la que concentra la mayor parte de los recursos, lo cual es consistente con una matrícula superior a la de los otros subsistemas de enseñanza. La participación de primaria se sitúa en torno al 50% del presupuesto de ANEP, con una tendencia levemente decreciente. La *educación secundaria* absorbe cerca de 30% de los recursos, con una tendencia claramente creciente en su participación, mientras que la *educación técnico-profesional* representa alrededor del 10% del total del gasto y evidencia una tendencia claramente decreciente en su participación. El gasto del CODICEN se sitúa actualmente cerca del 10%; su participación en el presupuesto de ANEP creció hasta 1997 y desde entonces ha tendido a decrecer (véase la gráfica 4).

Gráfica 4. Distribución del gasto de ANEP por subsistema. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998) y Balances de ejecución presupuestal y financiera 1996-2003.

2.2.2. Por rubros

Desde el punto de vista de la estructura del gasto, se destaca la *significativa preponderancia de los gastos de funcionamiento*: a ellos corresponde aproximadamente el 90% del presupuesto de ANEP, frente a un 10% de inversiones (véase el cuadro 3). La participación de las inversiones en el

Gasto público en educación en Uruguay.

presupuesto de ANEP creció significativamente entre 1984 y 1995, pasando de 3,5% a 12,5%, se estabilizó en torno al 9% entre 1996 y 1999, y cayó durante el período recesivo hasta representar solamente 6,2% del presupuesto en el 2002. En el 2003 las inversiones crecieron significativamente y se situaron en 11%.

Con respecto a los gastos de funcionamiento, *aproximadamente el 80% del presupuesto de ANEP corresponde a retribuciones al personal docente y no docente*. La participación de dicho rubro tendió a decrecer hasta 1995 (cuando se situó en cerca de 70%), para luego crecer hasta situarse en torno al 80%. En tanto, la participación del resto de los gastos de funcionamiento (que incluye suministros, materiales de trabajo, limpieza, etc.) se duplicó en todo el período considerado; pasó de representar el 7% del presupuesto de ANEP en 1984 al 15% en el 2003.

Cuadro 3. Estructura del gasto de ANEP por rubro. 1984-2003

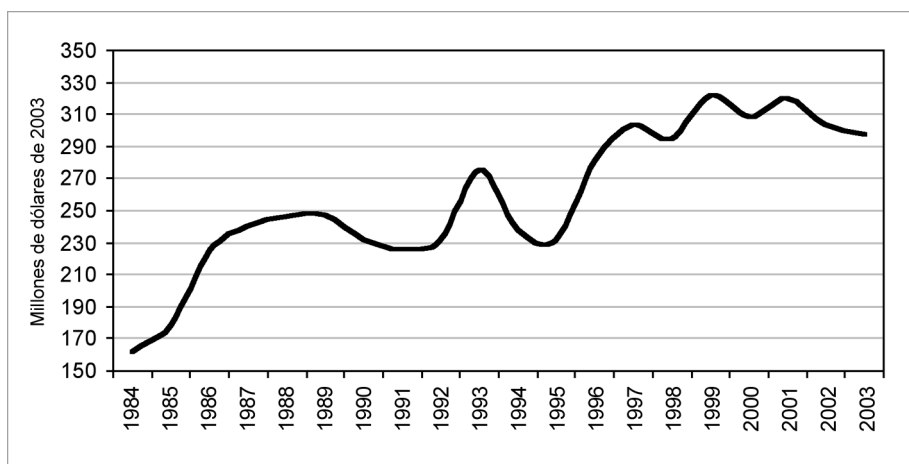
| | Inversiones | Gastos de funcionamiento | |
|------|-------------|--------------------------|--------------------------------|
| | | Retribuciones | Otros gastos de funcionamiento |
| 1984 | 3,5% | 89,3% | 7,2% |
| 1985 | 3,6% | 90,2% | 6,2% |
| 1986 | 3,5% | 86,3% | 10,2% |
| 1987 | 9,2% | 82,1% | 8,7% |
| 1988 | 5,4% | 86,3% | 8,3% |
| 1989 | 7,0% | 85,4% | 7,6% |
| 1990 | 6,6% | 85,5% | 7,9% |
| 1991 | 7,8% | 83,1% | 9,1% |
| 1992 | 8,7% | 74,1% | 17,2% |
| 1993 | 14,4% | 71,8% | 13,8% |
| 1994 | 11,4% | 69,6% | 19,0% |
| 1995 | 12,5% | 68,3% | 19,2% |
| 1996 | 8,7% | 78,2% | 13,1% |
| 1997 | 9,0% | 77,0% | 14,0% |
| 1998 | 9,6% | 78,1% | 12,3% |
| 1999 | 9,0% | 79,0% | 12,0% |
| 2000 | 6,7% | 81,5% | 11,8% |
| 2001 | 5,5% | 81,6% | 12,8% |
| 2002 | 6,2% | 80,9% | 13,0% |
| 2003 | 11,1% | 74,3% | 14,6% |

Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998) y Balances de ejecución presupuestal y financiera 1996-2003.

2.3. ¿Cuánto se gasta, cuál ha sido la evolución real y qué factores explican dicha evolución?

Tal como se aprecia en la gráfica 5, el gasto educativo realizado por la ANEP ha seguido en general una tendencia ascendente en términos reales;⁵ creció a una tasa acumulativa anual equivalente al 3,3% entre 1984 y 2003, mientras que la economía lo hizo a una tasa del 2%. En el 2003, la totalidad de gastos corrientes e inversiones ejecutadas por el organismo se situó en casi 300 millones de dólares.

Gráfica 5. Evolución del presupuesto de ANEP. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP 1996-2003 y datos del INE y el BCU.

El cuadro 4 resume las variaciones acumulativas anuales del gasto de ANEP, global y por unidad ejecutora,⁶ distinguiendo a su vez por rubro de gasto para distintos subperíodos.

⁵ Para dar cuenta de la evolución real del gasto en educación, los valores monetarios fueron expresados en precios constantes promedio de 2003; para facilitar la lectura de las cifras monetarias, todos los datos se expresan en dólares de 2003. El tipo de cambio promedio de 2003 se ubicó en \$ 28,184 por dólar.

⁶ El gasto de la ANEP incluye lo ejecutado por el CODICEN (que involucra lo gastado por ese Consejo y lo destinado a formación docente), y los consejos desconcentrados: CEP, CES y CETP. En el caso de estos últimos, los gastos corresponden a lo destinado tanto a los centros educativos como a las oficinas centrales.

Gasto público en educación en Uruguay.

El crecimiento del gasto de ANEP entre 1984 y 2003 (véase la última columna) se caracterizó por un fuerte incremento de las inversiones (9,7% anual en promedio, pero que tuvo lugar particularmente en los primeros diez años) y en menor medida de los gastos de funcionamiento (2,8% anual en promedio). Dentro de éstos, cabe señalar que aumentaron más los gastos no destinados a retribuciones al personal —que en todo el período casi se multiplicaron por cuatro— que las retribuciones personales, las cuales crecieron un 53% en los 19 años. No obstante, es posible distinguir tendencias disímiles en los distintos subperíodos correspondientes a las cuatro administraciones de gobierno.

Durante el primer gobierno democrático luego del período dictatorial (1985-1989), el gasto total de ANEP creció significativamente (8,8% anual), asociado a un crecimiento de los gastos de funcionamiento —destinados básicamente a recuperar las remuneraciones reales— y a otro muy pronunciado de las inversiones, que crecieron al una tasa acumulativa anual promedio de 25%.

Entre 1990 y 1994, durante la administración Lacalle, a pesar del intenso crecimiento económico, el gasto ejecutado por ANEP tendió a decrecer levemente en términos reales. Esta caída obedeció básicamente al descenso real de los gastos de funcionamiento (en especial las retribuciones al personal docente y no docente), mientras que las inversiones continuaron creciendo de manera significativa (9,5% promedio anual). Éstas se incrementaron especialmente en algunos años en que se efectuaron importantes convenios de adquisición de equipamiento (entre 1993 y 1994)⁷ y en los que se comenzaron a ejecutar proyectos con financiamiento externo.⁸

Entre 1995 y 1999 (segunda administración de Sanguinetti) volvió a registrarse un fuerte crecimiento del gasto de ANEP (6,2% anual), en un contexto de crecimiento económico en que se comenzó la implementación de la serie de transformaciones antes mencionadas. En este período hubo un importante aumento de los gastos de funcionamiento, sustentado en el fuerte incremento real de la masa de retribuciones al personal, sobre todo a partir de 1996 (12,6% anual). Por su parte, las inversiones del conjunto de la ANEP continuaron creciendo, aunque mucho más moderadamente (1,3% anual): un promedio de 27,5 millones de dólares anuales.

⁷ El más importante en cuanto al monto del convenio fue el realizado con España (FOCOEX).

⁸ En dicho período comenzó a ejecutarse el Programa MECAEP, UTU-BID y FAS.

Finalmente, a partir de 1999 y hasta el 2003, Uruguay atravesó una fase recesiva en la que el gasto total de ANEP registró su mayor caída.

Cuadro 4. Evolución del gasto total, del gasto de funcionamiento y de las inversiones según unidad ejecutora de ANEP. Variaciones acumulativas anuales

| | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2003 | 1985-2003 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| I. Gasto total | | | | | |
| ANEP | 8,8% | -0,7% | 6,2% | -1,9% | 3,3% |
| CEP | 6,5% | -1,1% | 6,8% | -3,1% | 2,5% |
| CES | 9,0% | -2,1% | 8,6% | 2,2% | 4,4% |
| CETP | 6,5% | -3,0% | 4,7% | -4,9% | 1,0% |
| CODICEN | 39,8% | 6,8% | 0,3% | -4,8% | 10,1% |
| II. Gastos de funcionamiento | | | | | |
| ANEP | 8,0% | -1,6% | 6,7% | -2,5% | 2,8% |
| CEP | 6,7% | -2,0% | 6,5% | -3,0% | 2,2% |
| CES | 10,4% | -2,1% | 7,1% | -0,8% | 4,4% |
| CETP | 7,2% | -2,9% | 2,6% | -2,4% | 1,2% |
| CODICEN | 16,7% | 8,4% | 14,4% | -5,3% | 9,0% |
| III. Inversiones | | | | | |
| ANEP | 24,9% | 9,5% | 1,3% | 3,3% | 9,7% |
| CEP | -8,7% | 46,1% | 13,0% | -4,4% | 10,3% |
| CES | -29,8% | 6,0% | 61,1% | 25,5% | 10,0% |
| CETP | -15,1% | -10,4% | 67,2% | -56,5% | -10,6% |
| CODICEN | 132,9% | 5,7% | -19,3% | -3,0% | 19,0% |

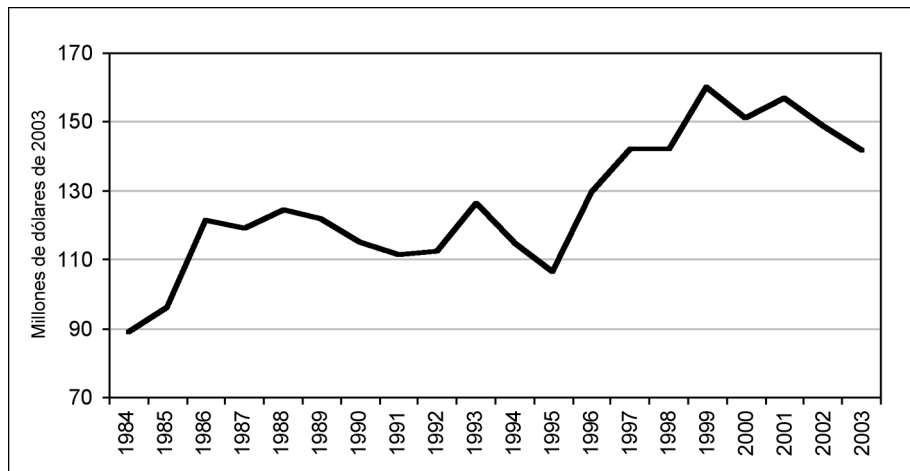
Fuente: ANEP (1998) y Balances de ejecución presupuestal y financiera 1996-2003.

Las tendencias reseñadas para el conjunto de la ANEP (crecimiento luego de la salida de la dictadura, estancamiento, crecimiento y finalmente caída) se verificaron a grandes rasgos en los tres subsistemas de enseñanza (CEP, CES y CETP). A continuación se detalla brevemente la evolución del presupuesto de esos tres subsistemas y los factores que la explican, en particular para el período reciente.

El gasto destinado a *educación primaria*⁹ creció en el total del período considerado a una tasa algo inferior al conjunto de la ANEP: 2,5% acumulativa anual. En términos generales, la evolución acompañó la tendencia del conjunto de la ANEP. En el 2003 el presupuesto ejecutado por el Consejo de Educación Primaria (CEP) se situó en 141 millones de dólares, de los cuales 132 millones correspondieron a gastos de funcionamiento y 9 millones a inversiones (véase la gráfica 6).

Gasto público en educación en Uruguay.

Gráfica 6. Evolución del presupuesto de primaria. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP 1996-2003 y datos del INE y el BCU.

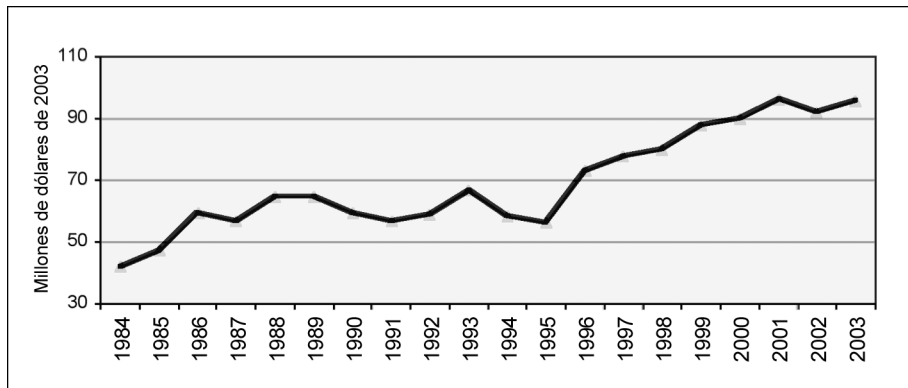
La significativa expansión del presupuesto de primaria a partir de 1996 respondió fundamentalmente a la implementación de la extensión de la educación inicial en las edades de 4 y 5 años. La puesta en marcha de dicha política implicó un esfuerzo considerable de inversión en la construcción de nuevos espacios educativos y equipamiento en general, a la vez que un incremento de la masa de retribuciones docentes asociada a la creación de nuevos cargos de maestros.

Por otra parte, el presupuesto total destinado a *educación secundaria* creció en el conjunto del período a una tasa promedio superior a la del conjunto de la ANEP, de 4,4% acumulativa anual. En el 2003, el gasto total ejecutado por el Consejo de Educación Secundaria (CES) ascendió a 96 millones de dólares (véase la gráfica 7), de los cuales unos 78 millones correspondieron a gastos de funcionamiento y 18 millones a inversiones.

⁹ A los efectos de analizar el gasto destinado a cada subsistema se considera la evolución del gasto ejecutado por cada unidad ejecutora específica. Por ejemplo, el gasto ejecutado por el CEP se toma como aproximación al destinado específicamente a primaria. Ello tiene sus limitaciones, ya que parte del gasto destinado a cada subsistema (y en especial en inversiones) se encuentra dentro de la Unidad Ejecutora CODICEN. Sin embargo, tal como se presenta la información en los balances de ejecución presupuestal, no es posible desagregar los gastos del CODICEN entre los diferentes subsistemas de la ANEP. Pese a ello, dado que la mayor parte del gasto destinado a cada subsistema la ejecuta la unidad ejecutora correspondiente, la evolución del gasto de esta unidad constituye una aproximación razonable.

Cabe precisar que el 2003 fue un año absolutamente atípico en cuanto al monto de inversiones ejecutadas por el CES, que en el promedio de los cinco años anteriores se habían situado en unos 6,5 millones de dólares.

Gráfica 7. Evolución del presupuesto de Secundaria. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP 1996-2003 y datos del INE y el BCU

La pronunciada expansión del presupuesto asignado a secundaria desde 1996 fue dirigida mayoritariamente al ciclo básico (CB), ya que a él apuntaron las innovaciones implementadas a partir de la puesta en marcha del Plan 1996, algunas de las cuales implicaron un incremento de carácter permanente del gasto. En términos de gastos de funcionamiento, el ejemplo más notorio lo constituye la extensión del horario de clases, y en menor medida el pago de horas de coordinación a docentes, inicialmente a partir del establecimiento de "paquetes horarios", lo que implicó un incremento sustantivo de la masa de retribuciones docentes.¹⁰ Entre 1996 y 2001 el gasto en retribuciones al personal (docente y no docente) se incrementó 44%, equivalente a 7,6% acumulativo anual. A partir del 2002 el monto de retribuciones al personal decreció debido a la caída de los salarios reales.

¹⁰ El Plan 1996 incrementó la cantidad de módulos de clase; estableció una carga horaria de 40 módulos para primer y segundo año, y de 38 para tercer año, mientras que en el Plan 86 el total de módulos de clase eran 32 en primero y segundo y 36 en tercero. A ello se agregó la extensión del tiempo de cada módulo, que en la práctica se tradujo en un incremento de 12,5% en la remuneración por módulo de clase dictada. Por su parte, se previó el otorgamiento de horas de coordinación o extraaula a los docentes, inicialmente en la modalidad de que cada docente tomara "paquetes" horarios de 25 horas de clase + 5 de coordinación en un centro educativo. Desde el año 2001, el CES autorizó a "partir" los paquetes horarios y asignar las horas de coordinación escalonadas según las horas tomadas de clase.

Gasto público en educación en Uruguay.

En términos de inversiones, la propia extensión del horario de clases hizo necesaria una fuerte inversión en infraestructura física, de modo de permitir el funcionamiento de los liceos en dos turnos diurnos en lugar de tres, como era la modalidad de una parte importante de los liceos con CB. También otras innovaciones, como el establecimiento de las aulas de informática y la política de textos, apuntaron a incrementar la inversión educativa.¹¹ Así, entre 1996 y 1999 las inversiones ejecutadas por el CES se multiplicaron por doce.¹²

En cuanto al bachillerato diversificado (BD), recién en el último año del período analizado (2003) comenzó a implementarse una reforma curricular (Transformación de la Educación Media Superior [TEMS]), la cual, de extenderse, también implicará un incremento sustancial del gasto asignado a ese ciclo. Entre otras innovaciones, dicha reforma también prevé una extensión del horario de clases, horas de coordinación para docentes, tutorías por parte de adscriptos, existencia de un coordinador pedagógico para el espacio de recursos múltiples para el aprendizaje (ERMA), etc. Ello tiene su repercusión en que deberá procesarse un incremento sustancial de la masa de retribuciones docentes, así como una fuerte inversión en la creación de nuevos espacios físicos, asociados al pasaje de liceos de tres turnos a dos, y al establecimiento de nuevas orientaciones, asignaturas o talleres previstos en el nuevo plan de estudios.

Como fue señalado, la fuente de información no permite distinguir la asignación del gasto por ciclo educativo dentro de secundaria. La estimación realizada por MEMFOD (2004b) indica que el BD absorbió 39% del gasto corriente total dirigido a educación secundaria en el período 1999-2001, mientras que el restante 61% correspondió al CB. La menor participación del gasto del BD en el total se vincula básicamente a una menor matrícula y a la inferior carga horaria curricular promedio respecto del CB, lo que implica un menor gasto relativo en docencia.

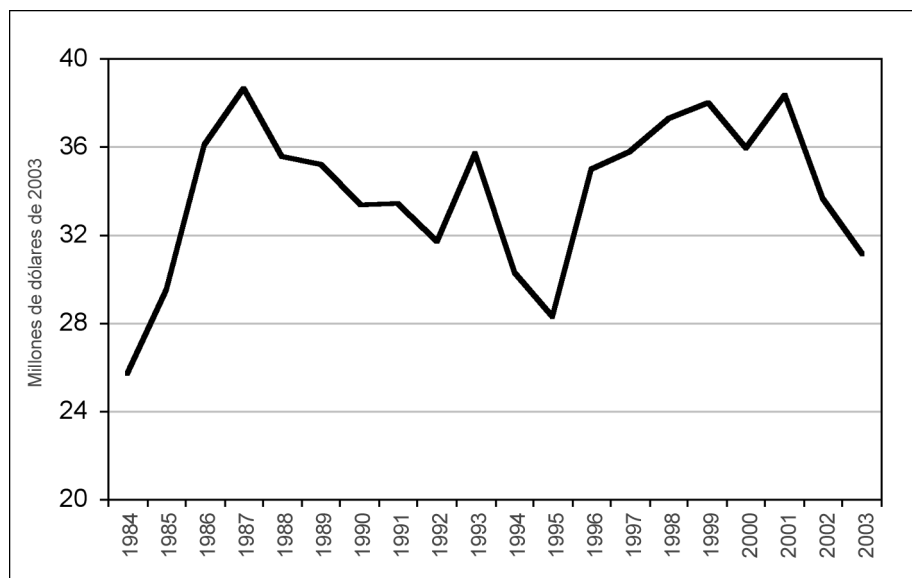
¹¹ El Plan 96 estableció que cada cinco grupos de CB se organice un aula de informática con no menos de 16 terminales, dado que el módulo es de una terminal cada dos estudiantes. Por otra parte, se estableció una política de brindar a cada alumno, en forma gratuita, libros de texto de las cuatro áreas principales del currículum para su uso durante el curso. Ambas estrategias generaron un impacto directo en el equipamiento necesario para el funcionamiento de los cursos, e implicaron un aumento del gasto educativo respecto al destinado para el Plan 86.

¹² Las inversiones del CES pasaron de unos 830 mil dólares en 1996 a 7 millones en 1999.

Finalmente, la *educación técnico-profesional* absorbe un monto de presupuesto sensiblemente inferior al de los otros dos subsistemas. En 2003, el gasto total ejecutado por el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) fue de 31 millones de dólares, que casi en su totalidad correspondieron a gastos de funcionamiento (véase la gráfica 8).¹³

En la trayectoria del presupuesto asignado a este subsistema se distingue inicialmente un fuerte crecimiento hasta 1987. Entre 1987 y 1995 la trayectoria es claramente decreciente, con una caída más pronunciada que la observada en el mismo período en el gasto asignado a primaria y a secundaria. A partir de 1996 y hasta 2001 la tendencia fue nuevamente creciente, asociada a un aumento de los gastos de funcionamiento —menor del que se registró en primaria y secundaria— acompañado de un muy pronunciado incremento de las inversiones, que se multiplicaron por seis entre 1998 y 2001, con respecto las efectuadas en la década anterior. En 2002-2003 el gasto asignado a educación técnica cayó casi 20%.

Gráfica 8. Evolución del presupuesto de educación técnico-profesional. 1984-2003



Fuente: Elaboración propia basada en ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP 1996-2003 y datos del INE y el BCU.

¹³ En el año 2003 las inversiones ejecutadas por el CETP alcanzaron un valor sumamente bajo: 142.000 dólares.

Gasto público en educación en Uruguay.

Las principales innovaciones implementadas en el período de crecimiento del gasto desde 1996 comprendieron la creación del ciclo básico tecnológico (CBT) Plan 1996 y el establecimiento de los bachilleratos tecnológicos (BT). El primero complementó el programa compartido con el CB de Secundaria mediante la inclusión de un área de iniciación a la tecnología, estructurada a partir del aula Galileo.¹⁴ En cuanto a los BT, a través de su creación se buscó proveer una oferta educativa de nivel medio superior que combine una formación de nivel general y una orientación específica tecnológica habilitante para el ámbito laboral y también para continuar estudios de nivel terciario. Durante 1997 se crearon cinco BT, en las áreas de mantenimiento informático, química básica e industrial, termodinámica, administración y servicios y tecnología agraria. Entre 1998 y 1999 se agregaron las opciones de electroelectrónica, electromecánica, mecánica automotriz, diseño y tecnología de la construcción y organización y promoción del turismo.

Ambas líneas de política (CBT y BT) determinaron el incremento observado en el rubro inversiones, destinado a reacondicionar o agregar infraestructura para la instalación de aulas, así como para proveer el equipamiento necesario para el funcionamiento de esas nuevas opciones.

En síntesis, entre 1984 y 2003 el gasto público en educación ejecutado por ANEP creció a una tasa superior a la de la actividad económica, lo que da como resultado un incremento de su participación con relación al PBI. Dicho incremento se caracterizó por un sensible aumento de las inversiones (especialmente en los primeros diez años) y uno menor de los gastos de funcionamiento. A grandes rasgos, el gasto creció de manera muy significativa a la salida del período dictatorial, durante el primer gobierno de Sanguinetti; decreció levemente entre 1990 y 1994, durante la administración Lacalle; volvió a crecer en forma pronunciada entre 1995 y 1999 y disminuyó en términos reales en el último período de crisis económica. Con algunas variaciones, estas tendencias se verifican para los tres subsistemas de enseñanza (primaria, secundaria y técnica). No obstante, se constata una tendencia creciente de la participación de secundaria en el total del presupuesto de ANEP, una levemente decreciente de primaria y una claramente decreciente de la educación técnica.

¹⁴ El aula Galileo alberga equipamientos de madera y otros materiales, electromecánica, electrónica y robótica, de forma tal que los estudiantes van articulando el conocimiento y las destrezas propios de esas áreas en función de un problema previamente identificado.

3. Evolución del gasto por alumno

Paralelamente al incremento real del gasto educativo ejecutado por ANEP, se procesó una significativa expansión de la matrícula atendida por el sistema público. Resulta de interés analizar si el aumento del gasto en educación correspondió a un incremento real de los recursos por estudiante o si solamente se destinó a financiar el aumento de la cobertura verificada en dichos años.

Para ello se utilizó la información contenida en los proyectos de Rendición de cuentas y Balances de ejecución presupuestal de ANEP¹⁵ y las matrículas correspondientes. A partir de dichas fuentes, se calculó el gasto anual por alumno por subsistema, el cual aporta una medida del desembolso promedio anual por estudiante, incluyendo los gastos de la administración central.

Como fue señalado, una limitación de la información disponible es que solamente distingue los gastos destinados hacia las distintas unidades ejecutoras, sin discriminar por programas ni ciclos educativos. Por tanto, el gasto por alumno calculado por esta vía será un promedio de categorías desiguales: el gasto por alumno de primaria promediará el de las escuelas urbanas comunes (UC), las de tiempo completo (TC), las rurales, los jardines de infantes, etc; el de secundaria, el de los liceos de CB y BD, con o sin extensión horaria; el de educación técnica, el de las escuelas de CBT, las agrarias, las que ofrecen una variedad de cursos técnicos, etc.¹⁶

En el promedio del período 1984-2003, el gasto por alumno se situó en 390 dólares para primaria, 440 dólares para secundaria y 650 dólares para educación técnica. Si se consideran solamente los gastos de funcionamiento por alumno, las cifras se sitúan en 360, 400 y 600 dólares respectivamente. Puede observarse en la gráfica 9 que el gasto por alumno de secundaria en todo el período analizado ha sido algo superior al de primaria y significativamente inferior al de la educación técnico-profesional. Esto último se asocia, por un lado, con que la educación técnico-profesional contempla una muy amplia gama de cursos que exigen equipamiento de

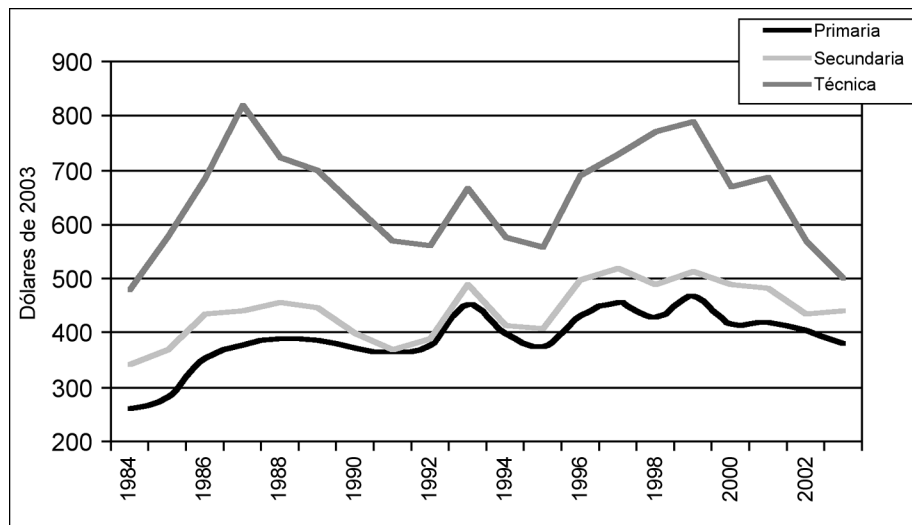
¹⁵ La información se refiere al gasto "comprometido", que puede variar con respecto al efectivamente ejecutado.

¹⁶ Otra limitación se refiere al tratamiento de los gastos ejecutados por el CODICEN, ya que éstos se dirigen a todo el sistema educativo administrado por ANEP. A los efectos de distribuir dichos gastos, se tomó la decisión de asignarlos proporcionalmente según el monto comprometido de las restantes unidades ejecutoras. Estrictamente, los gastos ejecutados por el CODICEN incluyen también los dirigidos a la formación de docentes; no obstante, la información tal cual es presentada no permite desagregarlos.

Gasto público en educación en Uruguay.

distinto tipo, el que a su vez requiere gastos de mantenimiento sensiblemente mayores que los de una educación como la que ofrece secundaria. Por otro lado, el mayor gasto en la educación técnica también se asocia a un mayor gasto docente y no docente por alumno, debido a las cargas horarias curriculares diferentes de las de secundaria y a una inferior proporción alumnos/profesores.

Gráfica 9. Evolución del gasto total por alumno



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal 1996-2003 y datos del CEP, CES y CETP.

Como se ha señalado, el gasto por alumno por subsistema promedia categorías bastante heterogéneas. En el caso de secundaria, en MEMFOD (2004b) se realiza una estimación del monto de gastos de funcionamiento por alumno diferenciado por ciclos y planes de estudio. Los resultados indican que en el año 2001 la cifra se ubicó en 555 dólares en el CB con extensión Plan 96 y en 543 dólares en el correspondiente al Plan 86. Al mismo tiempo, se situó en 374 dólares en el CB sin extensión (Plan 86) y en 383 dólares en el BD. Comparativamente, el gasto de funcionamiento por alumno de BD resulta 22% inferior al promedio del CB y 31% inferior al del CB Plan 96. Dichas diferencias se originan tanto en la menor carga horaria curricular del BD como en un mayor tamaño promedio de los grupos.

Tanto en primaria como en secundaria, el gasto por alumno tendió a crecer en el conjunto del período considerado, pese a la existencia de períodos de estabilidad y de caída. En otras palabras, el aumento del presupuesto asignado a ambos subsistemas más que cubrió las necesidades requeridas para financiar el aumento de la cobertura escolar, y dio como resultado un *incremento real del gasto por estudiante*. No ocurrió lo mismo con la educación técnico profesional, donde el gasto por alumno en el año 2003 apenas superó levemente el de 1984.

En los tres subsistemas, el gasto por alumno creció hasta 1988, tendió a decrecer luego hasta 1995, volvió a presentar una tendencia creciente hasta 1999 y ha decrecido desde entonces. Si bien este resultado general es válido para primaria, secundaria y educación técnica, sus causas difieren en algunos períodos. El cuadro 5 ilustra la variación del gasto total, de la cobertura y del gasto por alumno para los tres subsistemas en los subperíodos especificados.

Cuadro 5. Evolución del gasto total, de la matrícula y del gasto por alumno para los distintos subsistemas de ANEP.
Variaciones acumulativas anuales

| | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2003 | 1985-2003 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gasto total (1) | | | | | |
| Primaria | 8,1% | -0,1% | 6,0% | -3,4% | 2,9% |
| Secundaria | 10,7% | -1,1% | 7,7% | 1,8% | 4,8% |
| Técnico-profesional | 8,1% | -2,0% | 3,8% | -5,2% | 1,4% |
| Matrícula (2) | | | | | |
| Primaria | 0,0% | -0,8% | 2,5% | 1,9% | 0,8% |
| Secundaria | 6,3% | 0,5% | 3,1% | 5,8% | 3,5% |
| Técnico-profesional | 0,3% | 1,9% | -2,5% | 6,1% | 1,1% |
| Gasto por alumno | | | | | |
| Primaria | 8,2% | 0,6% | 3,3% | -5,2% | 2,0% |
| Secundaria | 5,4% | -1,5% | 4,5% | -3,8% | 1,3% |
| Técnico-profesional | 7,8% | -3,8% | 6,5% | -10,7% | 0,2% |

Fuente: 1) ANEP (1998) y Balances de ejecución presupuestal y financiera 1996-2003.

El gasto total de cada subsistema incluye la cuota parte asignada de CODICEN. 2) CEP, CES y CETP.

El primer período de fuerte crecimiento del gasto asignado a los tres subsistemas, coincidió con un virtual estancamiento de la matrícula en la educación primaria y en la educación técnico-profesional, lo que dio como resultado un incremento significativo del gasto real por estudiante en ambos subsistemas. Al mismo tiempo, la matrícula de educación secundaria creció sensiblemente, pero su incremento fue inferior al del gasto, por lo que también en este subsistema hubo un incremento real de los

Gasto público en educación en Uruguay.

recursos por estudiante. En este período se creó el CBU en la enseñanza media (1986), que probablemente contribuyó a avanzar hacia el logro efectivo de la obligatoriedad de nueve años de educación, impulsando el incremento de la demanda por la educación secundaria.¹⁷

La caída real del gasto educativo verificada entre 1990 y 1994 se tradujo en un descenso del gasto por estudiante en secundaria y educación técnica, donde las matrículas crecieron levemente. El descenso fue particularmente pronunciado en el caso de la educación técnica, que sufrió la caída más fuerte del gasto. En el caso de primaria, el gasto por estudiante se incrementó levemente, dado que la cobertura decreció más que el gasto dirigido a ese subsistema.

Entre 1995 y 1999 la cobertura de primaria y secundaria se expandió en forma importante, a la vez que decayó la de la educación técnico-profesional. En el caso de primaria, la expansión de la matrícula respondió a la fuerte extensión, desde 1996, de la cobertura de la educación inicial en las edades de 4 y 5 años. En secundaria, la implementación del Plan 1996 logró entre sus resultados una mayor permanencia del estudiante en el sistema educativo, básicamente disminuyendo la deserción a lo largo del CB (MEMFOD, 2002a), lo que probablemente contribuyó —en parte— a incrementar el número de alumnos matriculados o a captar alumnos extraedad, que retomaron sus estudios.

El significativo incremento del gasto en este período (especialmente en primaria y secundaria) más que acompañó la expansión de la cobertura, con lo que se elevaron los recursos por estudiante. Dicho incremento se debió, por un lado, a un aumento sustantivo del gasto en personal docente y no docente por alumno a partir de 1996 (tal como se aprecia en el cuadro 6), asociado a las extensiones del horario curricular en educación media y a la extensión de la cobertura de educación inicial y, por otro, al significativo incremento de las inversiones en primaria y secundaria.

¹⁷ Véase ANEP (1998).

Cuadro 6. Evolución del gasto en personal docente y no docente por alumno para los distintos subsistemas de ANEP.
Variación acumulativa anual

| | 1996-1999 | 1999-2003 |
|------|------------------|------------------|
| CEP | 6,4% | -6,7% |
| CES | 5,2% | -6,5% |
| CETP | 6,0% | -8,0% |

Fuente: Balances de ejecución presupuestal y financiera de ANEP, 1996-2003.

Finalmente, el período 2000-2003 se caracteriza por fuertes reducciones del gasto por alumno, especialmente en educación técnica y en primaria. En dichos subsistemas se verificó conjuntamente una fuerte reducción del gasto y un incremento de la matrícula. En el caso de secundaria, si bien el gasto continuó creciendo, su tasa de incremento fue inferior al aumento de la matrícula, lo que provocó también una caída del gasto real por estudiante.

El crecimiento de la cobertura de primaria siguió asociado a la expansión de la educación inicial (que se estabilizó en los últimos años). En tanto, el significativo aumento de la demanda por la educación secundaria y técnica puede haber obedecido a varios factores, entre ellos, a) los propios efectos de las reformas del CB y de los BT, y b) el hecho de que, al ser éste un período de crisis económica con fuerte crecimiento del desempleo, el costo de oportunidad de estudiar bajó considerablemente, y en el *trade off* entre trabajar o estudiar la decisión tendió a volcarse más hacia el estudio.¹⁸

La importante reducción del gasto verificada en el período de crisis económica estuvo signada por una sensible caída del gasto en personal docente y no docente, como se mostró en el cuadro 6, asociada a la caída de las remuneraciones en términos reales, lo que unido al incremento de la matrícula implicó un pronunciado descenso del gasto en remuneraciones por alumno en los tres subsistemas.

En síntesis, la inversión educativa pública realizada por la ANEP ha tendido a crecer, particularmente a tasas significativas en los años previos a la crisis económica que sufrió el país. Ello se ha traducido en un incremen-

¹⁸ Véase al respecto Bucheli y Casacuberta (1999).

Gasto público en educación en Uruguay.

to del gasto por estudiante, especialmente en el nivel primario y también en el secundario. No obstante, Uruguay mantiene niveles de gasto por alumno inferiores a los de países desarrollados e incluso a los de otros países latinoamericanos con similares niveles de desarrollo, tal como quedó constatado en la sección 1.2.

En el caso de la educación secundaria, ello se explica por los inferiores salarios de profesores y las menores cargas horarias relativas, además de un menor gasto en materiales y otros gastos de funcionamiento. En primaria las diferencias en la carga horaria son algo menores, tanto respecto a los países desarrollados como a los de la región, aunque las diferencias salariales persisten.¹⁹

II. Balances y desafíos de la educación pública en Uruguay

1. Logros y desafíos pendientes en educación primaria

1.1. Los problemas pendientes: alta tasa de repetición, especialmente en primer año

Desde hace dos décadas, Uruguay ha logrado el acceso y egreso prácticamente universal en la educación primaria. El problema que persiste en este ciclo educativo es la *elevada tasa de repetición que se produce en el primer año*, con el consiguiente crecimiento de la extraedad y su fuerte impacto sobre los elevados niveles de deserción temprana, especialmente en los primeros años de secundaria.

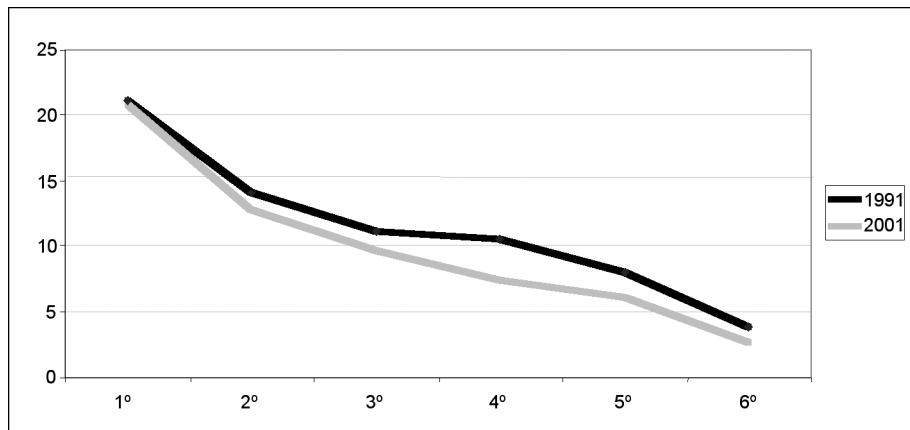
Si se contrasta la situación de la repetición con la de Argentina, Chile y con la de países desarrollados, Uruguay aparece con un perfil de repetición muy elevado. La repetición en primer año escolar en Uruguay es 60% superior a la de Argentina, ocho veces superior a la de Chile y Suiza, y casi el cuádruple de la de Luxemburgo. A su vez, es más similar a la de Costa Rica, El Salvador y el Congo (véase Filgueira et al., 2004).

En primaria, la *repetición se concentra fuertemente en primer año* y cae sistemáticamente a medida que se avanza hacia el último año (véase la

¹⁹ Tanto en primaria como en secundaria, Uruguay presenta el ratio entre salario de un docente con 15 años de experiencia y PBI per cápita más bajo de la región y del promedio de los países de la OCDE: entre 0,76 y 0,82 (OCDE, 2003).

gráfica 10). La tasa, en torno al 20% de los alumnos de primer año, decrece hasta ser menor del 5% en sexto año.

Gráfica 10. Tasas de repetición por grado para 1991 y 2001



Fuente: Filgueira et al., 2004.

Como resultado, en el 2002 casi el 57% de la repetición se localizaba en los dos primeros años del ciclo (véase el cuadro 7).

Cuadro 7. Evolución de la estructura de la repetición por grado en las escuelas urbanas públicas, años seleccionados

| | 1965 | 1991 | 2002 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|
| 1º | 29,9% | 31,0% | 34,5% |
| 2º | 17,7% | 20,6% | 22,0% |
| 3º | 16,5% | 16,3% | 16,0% |
| 4º | 15,8% | 14,7% | 12,9% |
| 5º | 13,8% | 11,8% | 10,1% |
| 6º | 6,3% | 5,6% | 4,6% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Tomado de Filgueira et al. (2004).

Luego de una significativa reducción de la tasa de repetición en primer año de primaria entre 1963 y 1980 (de 41,4% a 26,7%), ésta se mantuvo prácticamente incambiada, en valores cercanos al 20%, entre fines de los ochenta y la década de los noventa.

Asimismo, las desigualdades provocadas por las diferencias sociales de las escuelas se mantuvieron relativamente estables, con leves variacio-

Gasto público en educación en Uruguay.

nes. En establecimientos de contextos muy desfavorables, las tasas promedio de repetición en primer año se mantuvieron por encima del 25%, mientras que en los contextos más favorables nunca superaron el 10% (Filgueira et al., 2004).

1.2. Las implicaciones de la repetición en primaria desde el punto de vista presupuestario

Sin perjuicio de otras consideraciones, la repetición, al retener al estudiante en el mismo grado, incrementa el número total de estudiantes en un sistema y lo sobrecarga con recursos que idealmente podrían ser orientados a otras actividades o funciones: cuanto mayor es la tasa de repetición, mayores son los costos dedicados a los estudios "por segunda vez". Cualquier logro en abatir la repetición constituye por lo tanto una liberación de recursos que pueden ser dirigidos a mejorar las condiciones y eficiencia del propio sistema. O, de otra manera, cualquier incremento del gasto educativo en medidas orientadas a disminuir la repetición puede llegar a autofinanciarse si las medidas implementadas resultan exitosas.

En el cuadro 8 se presenta una estimación del costo adicional total que implica la repetición en primaria en Uruguay. El cálculo se realizó a partir de la tasa de repetición global, el costo anual por alumno y el número total de matriculados.

Cuadro 8. Costo anual de la repetición en primer año y en el total de primaria. 2003

| | Matrícula 2003 | Repetidores | Tasa de repetición en 2003 (en %) | Costo anual por alumno (en US\$ de 2003) | Costo anual repetición (en millones de US\$ de 2003) |
|----------------|----------------|-------------|-----------------------------------|--|--|
| Primer año | 58.141 | 10.474 | 18,0 | 379 | 4,0 |
| Total primaria | 324.837 | 29.560 | 9,1 | 379 | 11,2 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Balance de ejecución presupuestal 2003 y datos del CEP.

Los resultados muestran que la repetición total de primaria significa una erogación de *11,2 millones de dólares por año, de los cuales 4 millones se destinan a financiar la repetición en primer año*. En total, el sistema emplea anualmente un 8% del presupuesto destinado a ese ciclo para financiar la repetición, lo que representa más que todo el monto destinado a inversiones en el 2003 y casi el doble de lo destinado anualmente a inversiones en el promedio de los últimos diez años.

Dado el importante monto de recursos que gasta el sistema por concepto de repetición, resulta relevante analizar su grado de efectividad como medida para mejorar el rendimiento. Asimismo, es pertinente preguntarse si existen otras vías que el sistema educativo puede utilizar para responder a las distintas capacidades o tiempos de aprendizaje de los alumnos.

1.3. ¿Qué medidas han incidido favorablemente en reducir los índices de repetición en primaria en Uruguay?

Al menos dos de las innovaciones emprendidas en el período 1996-1999 tuvieron o podrían tener efectos favorables en reducir la repetición:

1.3.1. La extensión de la educación inicial

Se ha constatado que los índices de repetición se reducen en primer año de escuela si los niños adquieren niveles adecuados de desarrollo lingüístico y cognitivo en la educación inicial, independientemente del nivel socioeconómico del hogar (MECAEP, 2003b).

A comienzos de la década de los noventa, casi todos los niños de los hogares de mayores ingresos asistían a educación preescolar, mientras que solamente una pequeña proporción de aquellos provenientes de los hogares más pobres lo hacía. Los criterios de prioridad para inscribir a los niños en la educación inicial en el sistema público favorecían esa situación, ya que se daba preferencia a los hijos de padres que trabajaban más de ocho horas diarias, y son precisamente las madres de mayor nivel educativo las que poseen las mayores tasas de actividad. De esta manera, la desigualdad de oportunidades en el acceso temprano al sistema educativo formal sentaba las bases para la reproducción de la desigualdad social y de la pobreza.

A partir de 1995 la ANEP procesó una serie de transformaciones en el ciclo de enseñanza inicial: expandió la oferta pública de manera planificada y con un neto corte de promoción de la igualdad de oportunidades. El objetivo fundamental era incorporar a los niños provenientes de sectores de la población más desfavorecida, quienes presentaban luego las mayores tasas de fracaso en el primer año escolar.²⁰

²⁰ En efecto, las escuelas ubicadas en contextos más desfavorables registraban tasas de repetición en primer año de escuela superiores a las ubicadas en barrios de nivel socioeconómico medio y alto.

Gasto público en educación en Uruguay.

En 1996, la tasa de asistencia en las edades de 4 y 5 años era del 54% en los hogares del primer quintil, mientras que en el 2002 había subido al 71%. Tal como se observa en el cuadro 9, la población ubicada en los quintiles 1, 2 y 3 fue la más beneficiada.

Cuadro 9. Porcentaje de asistentes de 4 y 5 años según quintil de ingreso per cápita de los hogares

| Año | Edad | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 | Total |
|------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| 2002 | 4 y 5 años | 71 | 86 | 87 | 89 | 98 | 81 |
| | 5 años | 84 | 93 | 92 | 98 | 98 | 90 |
| | 4 años | 59 | 80 | 82 | 81 | 98 | 73 |
| 1996 | 4 y 5 años | 54 | 68 | 79 | 86 | 93 | 70 |
| | 5 años | 71 | 81 | 89 | 89 | 98 | 82 |
| | 4 años | 36 | 62 | 72 | 87 | 92 | 56 |

Fuente: Tomado de la página web de MECAEP, (www.mecaep.edu.uy), a partir de la ECH del INE.

La *cultura de la preescolarización* es un fenómeno muy extendido pero bastante reciente en la sociedad uruguaya (MECAEP, 2003a). Tal como se observa en el cuadro 10, el incremento explosivo de la incorporación de niños de 4 y 5 años en el sistema educativo formal público tuvo lugar a partir de la segunda mitad de la década de los noventa.

Cuadro 10. Promedio anual de nuevos alumnos incorporados a la educación inicial pública

| Período | Total |
|-----------|-------|
| 1950-1960 | -7 |
| 1960-1970 | 479 |
| 1970-1980 | 1.691 |
| 1980-1985 | 1.838 |
| 1990-1994 | 583 |
| 1995-2002 | 5.533 |

Fuente: MECAEP (2003a).

1.3.2. La extensión del nuevo modelo de escuelas TC

Se ha verificado que las escuelas TC constituyen una política exitosa para disminuir la repetición. En 2003, la tasa de repetición en primer año en escuelas TC se situó en 12,4%, inferior al promedio de las escuelas UC (17,9%) y menos de la mitad de la registrada en escuelas de contexto sociocultural crítico (CSCC) (más de 30%), que presentan un perfil de los alumnos similar a las de tiempo completo (Opertti, 2004). A su vez, la dis-

minución de la repetición en los últimos años correspondió principalmente a las escuelas TC, que se comportaron de la misma forma tanto en los departamentos de Montevideo y Canelones como en el resto del interior urbano. Las otras categorías de escuelas incrementaron ligeramente la tasa de repetición o la mantuvieron estable (Filgueira et al., 2004).²¹

Las escuelas TC atienden a los niños desde los 4 años de edad, unas siete horas y media diarias —37,5 horas semanales²²— y les brindan tres comidas por día. En el Censo Nacional de Aprendizajes de 1996, las escuelas TC tuvieron mejores resultados académicos que las UC, lo que demuestra que la extensión de la jornada y el tiempo adicional que permite enriquecer la propuesta curricular depara mejores resultados.

1.4. Desafíos pendientes

1.4.1. Universalizar la educación inicial

Los esfuerzos en términos de construcción de aulas,²³ equipamiento didáctico, innovaciones en los planes de estudio, creación y reasignación de cargos de maestros han logrado un alto grado de cumplimiento de las metas trazadas en materia de cobertura y focalización de la política de universalización de la educación inicial iniciada en 1995.

En el correr de ocho años (período 1995-2003), la matrícula de la educación inicial pública creció un 84%: un 250% para el nivel de 4 años y un 37% para el nivel de 5 años. Para la edad de 5 años aumentó sostenidamente, mientras que para 4 años creció hasta el 2001 y disminuyó en los años de mayor crisis: 2002 y 2003.

²¹ Entre 2001 y 2002 la tasa de repetición en primer año en las escuelas TC pasó de 20,3 a 14,5. En Montevideo, ambas cifras se situaron en 22,1 y 17,3; en Canelones, en 21 y 16,7, y en el resto del Interior, en 19,3 y 12,6. En el 2003 la tasa de repetición global de las escuelas TC se situó en 12,4.

²² Cabe señalar que en los países desarrollados los días de clase anuales son del orden de 200 y las horas de clase semanales fluctúan entre 30 y 40, frente a los 180 días que están abiertas las escuelas en Uruguay y a las 20 horas de clase que es el máximo semanal que se dicta.

²³ En el período 1995-2003 se construyó un total de 211 aulas por el proyecto MECAEP y el Programa FAS ha tenido una asignación complementaria por lo menos para la construcción de 86 aulas (MECAEP, 2003a). Así, se alcanza la disponibilidad de aproximadamente 300 aulas (entre nuevas y rehabilitadas) para atender la mayor demanda de 4 y 5 años, ya que las familias han respondido positivamente al incorporar a sus niños a la educación inicial pública.

Gasto público en educación en Uruguay.

Cuadro 11. Matrícula de educación inicial, pública y privada. 1995-2002

| Año | Pública | | | Privada (colegios habilitados y autorizados) | | |
|------|---------|--------|------------------|--|--------|--------|
| | 4 años | 5 años | Total 4 y 5 años | Preescolar* | 5 años | Total |
| 1995 | 9.798 | 34.332 | 44.130 | | | |
| 1996 | 14.618 | 37.115 | 51.733 | 7.329 | 7.855 | 15.184 |
| 1997 | 25.558 | 37.313 | 62.871 | 8.105 | 7.341 | 15.466 |
| 1998 | 31.040 | 38.523 | 69.563 | 8.879 | 7.217 | 16.096 |
| 1999 | 32.599 | 42.127 | 74.726 | 9.605 | 7.192 | 16.797 |
| 2000 | 36.247 | 45.252 | 81.499 | 10.138 | 6.909 | 17.047 |
| 2001 | 37.103 | 46.306 | 83.409 | 8.632 | 6.427 | 15.059 |
| 2002 | 36.220 | 46.661 | 82.881 | 8.486 | 6.644 | 15.130 |
| 2003 | 34.303 | 47.041 | 81.344 | 9.582 | 8.409 | 17.991 |

Fuente: Los datos de 1995 al 2002 fueron tomados de la página web de MECAEP, (www.mecaep.edu.uy), a partir de datos del CEP (a diciembre de cada año); el dato para el 2003 proviene de la División Estadística de Primaria.

Por otra parte, la matrícula privada de educación inicial creció lentamente desde 1996 al 2000, y en los años de crisis económica —2001 y 2002— mostró un retroceso, volviendo a niveles próximos a los de 1996. Luego se recuperó nuevamente y en el 2003 registró su punto máximo.

En el 2003, el total de niños de 4 y 5 años que asistían al sistema educativo público y privado era de 93.801. Según los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2003, la cobertura para ambos grupos de población en las áreas mayores de 5000 habitantes alcanzaba el 84%: 74% para el nivel de 4 años y 93% para el nivel de 5 años.

Las tasas de cobertura ubican a Uruguay cerca de la universalización de la educación inicial para el nivel de 5 años de edad —que en 1998, a partir de la ley n° 17.015, pasó a ser obligatoria—. En el nivel de 4 años subsiste el desafío de integrar a un *núcleo duro* de niños. La citada ley establece: “[...] alcanzada la cobertura en el nivel de 5 años, la ANEP deberá adoptar las medidas necesarias para la extensión de la oferta estatal de Educación Inicial en el nivel de 4 años de edad hasta su universalización” (MECAEP, 2003a).

Se han realizado esfuerzos para identificar a la población no asistente a educación inicial, lo que permitiría diagnosticar la viabilidad de incorporarla al sistema. A tan temprana edad la asistencia escolar está mucho más sujeta a las motivaciones y hábitos de los padres que a los de los propios niños. Tomando como referencia el III Censo Nacional de Talla en niños de primer año escolar, realizado en el 2002, se trató de ubicar geográficamente

te a los niños censados que no habían cursado educación inicial (ANEP-MECAEP, 2003). Se encontró que las escuelas con niños con reducida preescolarización de 4 años están mayormente ubicadas en la periferia de Montevideo, en particular al oeste del departamento. El dato es coincidente con los altos índices de repetición escolar. Asimismo, esos niños pertenecen a hogares con elevados porcentajes de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En el interior del país, el porcentaje de no asistentes de 4 años es superior al de Montevideo, y en el medio rural la matrícula de los niveles de 4 y 5 años alcanza tan solo al 30% del total de la población rural de esas edades.

1.4.2. Extender las escuelas TC: ¿cuánto cuesta?

Actualmente las TC cubren aproximadamente un 6,3% de la matrícula. Los datos agregados de la matrícula de esas escuelas para abril del 2004 indican que hay 24.544 alumnos inscriptos: 20.423 en educación primaria, de primero a sexto año, y 4.121 en educación inicial. Si se adopta como meta la propuesta por Opertti (2004) y retomada por actores de la arena política, de expandir las escuelas TC para cubrir aproximadamente el 50% de los niños pobres que concurren a la escuela pública (cerca de unos 100.000), *se necesitaría incorporar aproximadamente 75.000 alumnos nuevos a esta modalidad.*

Costos de infraestructura

Desde el punto de vista físico, las escuelas TC se diferencian de las escuelas comunes por el hecho de que, además de las aulas de clase, poseen un aula de funciones múltiples (para computación, esparcimiento, etc.) y un gran comedor y cocina, ya que los niños permanecen allí siete horas y media y realizan tres comidas diarias.

La mayoría de las escuelas tienen ocho aulas de clase —una por grado de primero a sexto, más una aula para los niños de 4 años y una para los de 5 años—. Albergan a unos 240 niños, con un promedio de 30 niños por grupo. Pero también hay escuelas de dieciséis aulas, que atienden a 480 alumnos aproximadamente.

En la actualidad hay 99 escuelas TC, 23 en Montevideo y 76 en el interior. Teniendo en cuenta que los contextos socioeconómicos son desfavorables, se considera más conveniente trabajar en la modalidad de escuelas

Gasto público en educación en Uruguay.

de ocho que de dieciséis aulas. *Para alcanzar a cubrir 100.000 niños en el 2009, se necesitarían 2.500 aulas adicionales.*

Según la información brindada por Duhalde y Gurruchaga (2004), se estima que las escuelas TC estarán ubicadas en su mayoría en contextos desfavorables o muy desfavorables. Por lo tanto, se puede considerar que la mitad de las aulas necesarias se ubicará en escuelas situadas en estos contextos, suprimiéndoles un turno. Esto es, 1.250 aulas provendrían de arreglos en escuelas existentes de contexto desfavorable o muy desfavorable que actualmente funcionan en dos turnos. Por otra parte, se deberán construir 1.250 aulas más, por los 1.250 grupos que fueron suprimidos de las referidas escuelas. Para realizar la estimación de costos se tomó como supuesto que la mitad de esas 1.250 aulas provendrá de la construcción de escuelas nuevas y las restantes provendrán de ampliaciones en escuelas existentes.

Los resultados de la estimación de los costos de infraestructura se detallan en el cuadro 12.

Cuadro 12. Costos de infraestructura

| Distribución de las aulas | Aulas necesarias | Costo por aula (1) | Costo total (1) |
|---------------------------|------------------|--------------------|-------------------|
| Refacciones | 1250 | 12.000 | 15.000.000 |
| Nuevas | 625 | 50.000 | 31.250.000 |
| Ampliaciones | 625 | 30.000 | 18.750.000 |
| Total | 2.500 | | 65.000.000 |

Fuente: Basado en datos de Duhalde y Gurruchaga provenientes de las últimas licitaciones públicas de MECAEP. (1) Expresado en dólares.

De este modo, se necesitarían en total alrededor de 70 millones de dólares para cubrir los costos de infraestructura: 65 millones de dólares en obras y 5 millones de dólares aproximadamente para cubrir los gastos de mobiliario, los cuales se estiman próximos al 8% del costo total de obras.

Costos corrientes

Escenario A: si se mantiene la situación actual del esquema de remuneración de los maestros de escuelas TC

En MECAEP (2004) se calcularon los costos corrientes por alumno por año de las escuelas públicas en Uruguay. Se discriminó el costo de una escuela urbana en régimen de educación común (UC), una escuela de contexto

sociocultural crítico (CSCC) y una escuela de tiempo completo (TC). En todos los casos se consideró una escuela tipo, esto es, un establecimiento con ocho aulas (dos de educación inicial y seis de primaria), con un promedio de 30 alumnos por aula, que funciona en un solo turno para el caso de la UC y turno completo en el caso de TC.

Los componentes del costo directo considerados en dicho estudio fueron:

1. *Gastos recurrentes*: sueldo director, sueldo docentes (se tomaron docentes grado 4 por cada 30 alumnos, incluyendo las compensaciones de TC y CSCC cuando corresponden), sueldo auxiliar de servicio, alimentación escolar, gastos de combustible, limpieza y material de trabajo.
2. *Material didáctico*: libros y material didáctico.
3. *Costos específicos de TC*: actividades recreativas y expresivas. Cabe señalar que no se tomaron en cuenta los costos de capacitación de TC por tratarse de costos no recurrentes.

Las estimaciones del costo directo por alumno por año en las escuelas TC que surgen del trabajo citado ascendieron a \$ 9.727 (pesos uruguayos promedio de 2003). Esto es, un 53% más que el costo por alumno de las escuelas UC (\$ 6.353) y un 44% más que el de las CSCC (\$ 6.760). El componente de mayor peso en el diferencial de costos en las escuelas TC y el resto es la remuneración de los docentes, lo que obedece al hecho de que la jornada escolar de TC es casi el doble que la común. El segundo componente de mayor peso en el costo incremental es la alimentación: tres comidas en TC, y almuerzo y copa de leche en el resto de las escuelas.

A los efectos de expandir las escuelas comunes en escuelas TC para cubrir a 100.000 alumnos, se necesitarían adicionalmente, en términos de costos corrientes, 253 millones de pesos ($\$ 9.727 - \$ 6.353 = \$ 3.374$ costo incremental por alumno \times 75.000 alumnos a incorporar). Cabe señalar que se tomaron como comparación las escuelas comunes porque representan el 62% del total de escuelas urbanas, mientras que las escuelas CSCC sólo son un 15%. Además, las diferencias entre los costos por alumno por año entre las UC y las CSCC son menores. Utilizando el tipo de cambio promedio del 2003,²⁴ el costo corriente incremental asciende a 9 millones de dólares aproximadamente.

²⁴ El tipo de cambio promedio de 2003 (comprador-vendedor) ascendió a \$ 28,184.

Gasto público en educación en Uruguay.

Escenario B: si se remuneran las 40 horas de los maestros de las escuelas TC en su grado

Actualmente, los cargos de maestros en las escuelas TC son remunerados de la siguiente manera: las primeras 20 horas se pagan de acuerdo con el grado que tiene el maestro, y las otras 20, a través de una compensación fija de \$ 3.843,6 mensuales, independientemente del grado.

En este escenario B se plantea estimar el costo incremental que implicaría que los maestros fueran remunerados las 40 horas en su grado correspondiente, aspecto que está actualmente en discusión.

En las escuelas TC la mayoría de los maestros son de grados altos, puesto que son los que tienen preferencia para elegir; es difícil que un maestro de grado bajo pueda acceder a ese tipo de escuelas. Por eso se estima, según información recabada, que la mayoría de los maestros de las escuelas TC son de G4 a G7.

A tales efectos se construyeron, dentro del escenario B, distintos subescenarios:

B1: corresponde a la situación en que todos los maestros son G4 y se remuneran las 40 hs como tales;

B2: corresponde a la situación en que todos los maestros son G4 a G7 y la remuneración corresponde a un promedio del sueldo de cada grado ponderado por la estructura de grados existente en las escuelas públicas (véase el cuadro 13);

B3: corresponde a la situación en que todos los maestros son G7 y remunerados como tales.

Cuadro 13. Número de maestros por grado

| Escalafón | Número de maestros* |
|-----------------------|---------------------|
| G1 | 4.684 |
| G2 | 1.706 |
| G3 | 1.565 |
| G4 | 1.664 |
| G5 | 1.027 |
| G6 | 1.420 |
| G7 | 2.346 |
| Total maestros | 14.412 |

* Fuente de datos: Base de liquidación de sueldos de la División de Hacienda del CEP a noviembre de 2003. Incluye a todos los maestros que efectivamente estaban trabajando en esa fecha.

Los resultados de las estimaciones de los escenarios A y B se presentan en el cuadro 14, del que se deduce el costo incremental entre escuelas UC y TC y, a su vez, entre ambas modalidades de remuneración.

Cuadro 14. Costo directo por alumno según componente del gasto. Pesos uruguayos promedio de 2003

| | Escenario A | | | Escenario B | | |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| | UC | CSCC | TC | B1 TC | B2 TC | B3 TC |
| Sueldo director | 613 | 665 | 871 | 871 | 871 | 871 |
| Sueldo docente | 3.057 | 3.412 | 5.200 | 5.749 | 6.412 | 6.949 |
| Sueldo auxiliar de servicio | 222 | 222 | 316 | 316 | 316 | 316 |
| Alimentación escolar | 1.886 | 1.886 | 2450 | 2450 | 2.450 | 2.450 |
| Gastos combustible, limpieza y otros | 458 | 458 | 485 | 485 | 485 | 485 |
| Material didáctico | 117 | 117 | 117 | 117 | 117 | 117 |
| Actividades recreativas y expresivas | | | 288 | 288 | 288 | 288 |
| Costo corriente por alumno | 6.353 | 6.760 | 9.727 | 10.254 | 10.494 | 10.676 |
| Diferencia por alumno entre una escuela TC y UC | | | 3.374 | 3.923 | 4.586 | 5.123 |
| Diferencia salarial por alumno de escuela TC en escenario B con respecto al A | | | | 549 | 1.212 | 1.749 |
| Costo incremental | | | | | | |
| Cubrir 75.000 niños más en escuelas TC | | | 253.050.000 | 294.187.505 | 343.941.301 | 384.218.714 |
| Aumento salarial de los maestros de los 25.000 niños asistentes a escuelas TC | | | | 13.712.502 | 30.297.100 | 43.722.905 |
| Costo incremental total en \$ | | | 253.050.000 | 307.900.007 | 374.238.401 | 427.941.619 |
| Costo incremental total en millones de US\$ | | | 8,98 | 10,92 | 13,28 | 15,18 |

Fuente: El escenario A corresponde a las estimaciones realizadas por Serrana Coelho y Marcelo Perera; el escenario B es de elaboración de las autoras.

Observación: Los datos corresponden al año 2003 y no se está contemplando el aumento salarial del 4,5% que tuvieron los maestros a partir del 1º de julio de 2004. Si se considerara dicho aumento, el costo incremental se ubicaría en cifras algo superiores.

Gasto público en educación en Uruguay.

En síntesis, en términos de costos corrientes se necesitan *9 millones de dólares* adicionales para expandir las escuelas urbanas comunes (UC) en escuelas de tiempo completo (TC) con el fin de lograr la meta de tener a 100.000 niños en este tipo de escuelas con la misma modalidad de remuneración a los maestros que se viene aplicando hasta ahora (escenario A).

A su vez, si se piensa en remunerar a los maestros las 40 horas en su grado, la estimación del costo incremental aumenta y se ubica en alrededor de *13 millones de dólares* (la estimación de mínima, como si todos fueran maestros G4, asciende a 10,92 millones de dólares, mientras que la estimación de máxima, como si todos fueran G7, se ubica en 15,18 millones de dólares). Cabe señalar que en este nuevo escenario B se consideró el costo incremental de los 75.000 alumnos a cubrir y el costo incremental salarial en que se incurriría al cambiar el esquema de remuneración de los maestros de los 25.000 alumnos que ya están asistiendo a escuelas TC.

Se observa entonces que la extensión de esta modalidad educativa implica un incremento importante del presupuesto corriente anual, además de un sustantivo monto de inversión inicial. No obstante, cabe preguntarse cuánto es el incremento real de recursos que esta política implica, en la medida en que continúe siendo efectiva en disminuir la repetición, con el consiguiente ahorro de recursos. Para ello, se realizó un ejercicio de cuantificar el incremento efectivo de recursos en el supuesto de que se mantienen las tasas de repetición actuales en los distintos tipos de escuelas (UC, CSCC y TC) y que los 75 mil niños que se incorporan a las escuelas TC provienen de la totalidad de la matrícula de escuelas CSCC (ya que éstas atienden a un perfil de alumno socioculturalmente similar al de las escuelas TC) y el resto de las escuelas UC. Los cálculos y resultados se detallan en el cuadro 15.

Cuadro 15. Costo corriente de la repetición de las escuelas UC, TC y CSCC en la situación actual y en un escenario de extensión de las escuelas TC

| Tipo de escuela | Tasa de repetición global en primaria (1º a 6º) 2003 | Matrícula en primaria 2003 | Costo corriente por alumno (en pesos de 2003*) | Costo anual repetición (en millones de pesos de 2003) |
|--|--|----------------------------|--|---|
| Situación actual | | | | |
| TC | 6,3 | 22.311 | 9.727 | 13,7 |
| UC | 8,2 | 202.772 | 6.353 | 105,6 |
| CSCC | 15,6 | 48.473 | 6.760 | 51,1 |
| Total | | | | 170,4 |
| Escenario alternativo | | | | |
| TC | 6,3 | 100.000 | 9.727 | 61,3 |
| UC | 8,2 | 173.556 | 6.353 | 90,4 |
| CSCC | 15,6 | 0 | 6.760 | 0,0 |
| Total | | | | 151,7 |
| Variación (en %) | | | | -11% |
| Variación (en millones de US\$ de 2003) | | | | -0,7 |

* Corresponde a las estimaciones contenidas en MECAEP (2004).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CEP y de MECAEP (2004).

Puede observarse que, si se mantuviera la situación actual en cuanto a los porcentajes de alumnos repetidores en los distintos tipos de escuela, la extensión de las escuelas TC a unos 100 mil niños implicaría un ahorro de recursos por concepto de repetición de 11%, equivalente a unos 700 mil dólares anuales. En efecto, aun cuando las escuelas TC requieren en términos de presupuesto corriente un 53% más que las UC, la reducción de la repetición opera "liberando" recursos que pueden destinarse a financiar la propia política. En otras palabras, el incremento estimado de 9 millones de dólares corrientes detallado en el escenario A del punto anterior se reduciría a cerca de 8 millones dados los ahorros por concepto de repetición.

Gasto público en educación en Uruguay.

2. Logros y desafíos pendientes en educación secundaria

2.1. Los problemas pendientes: acceso, deserción y repetición

2.1.1. Disparidades geográficas del acceso y la cobertura

En la actualidad, el medio urbano no presenta prácticamente problemas de acceso a la educación media. Esto puede ser visualizado a través de las llamadas “funciones de sobrevivencia” en el sistema educativo para distintas cohortes de las localidades urbanas de 5.000 y más habitantes presentadas en la gráfica 11.

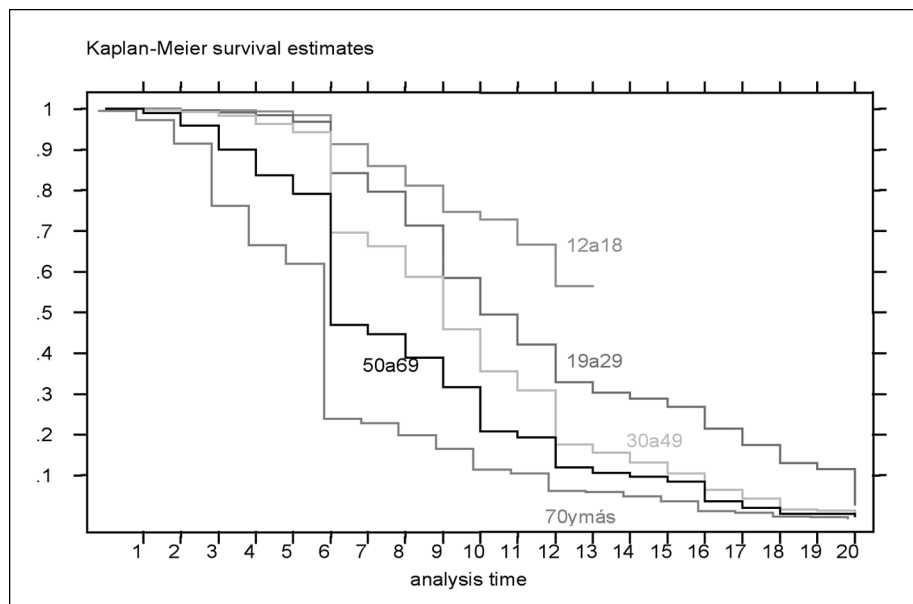
En el eje de las abscisas se encuentran los años completos de educación; en el de las ordenadas, la probabilidad de completar un año adicional en el sistema educativo formal y seguir asistiendo. Se observa que, mientras para las generaciones más viejas el mayor escalón se producía al completar primaria (6 años) —dejando en evidencia que el cuello de botella se encontraba en el acceso a la educación media—, para las más jóvenes éste se suaviza considerablemente. Por lo tanto, la situación de las generaciones jóvenes (población que en el 2001 tenía entre 12 y 29 años de edad) indica que no hay problemas en la cobertura de educación primaria ni en el acceso a la educación media, que ha logrado una tasa de ingreso prácticamente universal (MEMFOD, 2004a).

En el medio rural, en cambio, se registran problemas de acceso a la educación media. Estos resultados surgen de una encuesta representativa de las áreas rurales y localidades menores de 5.000 habitantes, zonas no cubiertas por la ECH del Instituto Nacional de Estadística (INE).²⁵

Un estudio de los datos de dicha encuesta (MGAP-OPYPA, 2000) concluye que no existen diferencias sustanciales en las condiciones de vida de los hogares uruguayos de zonas urbanas y rurales. De todos modos, estos últimos presentan indicadores algo más desfavorables, especialmente en el acceso a servicios públicos.

²⁵ Dicha encuesta fue realizada entre octubre de 1999 y enero de 2000 por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP-OPYPA).

Gráfica 11. Función de sobrevivencia por cohortes



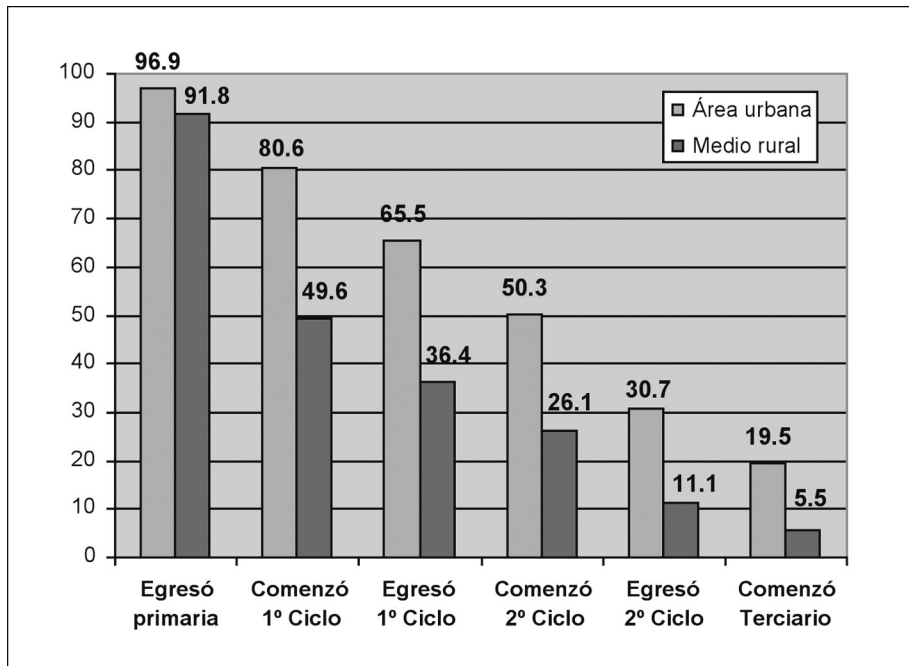
Fuente: MEMFOD (2004a) a partir de los datos de la ECH (INE, 2001).

Otro estudio basado en la misma encuesta (Cardozo y Papa, 2004) concluye que el acceso a la educación no presenta grandes diferencias en el nivel de la enseñanza primaria, pero las brechas urbano-rurales se amplían a partir de los niveles de educación media (gráfica 12).

El estudio de Cardozo y Papa (2004) —que se focaliza en el medio rural— subraya el hecho de que la oferta de enseñanza primaria prácticamente ha logrado satisfacer la demanda potencial en dicho medio, lo que ha trasladado hacia adelante el problema por la provisión del servicio. En efecto, tal como se observa en el cuadro 16, en 1999 se había alcanzado una tasa neta de cobertura de primaria de entre 94% y 97%, independientemente de la zona geográfica. Sin embargo, en el nivel de educación media los niveles de cobertura eran marcadamente más críticos: la tasa neta de cobertura en CB y BD descendían y a su vez empeoraban cuando se pasaba de las localidades urbanas mayores de 5.000 habitantes a las localidades pequeñas o a las áreas rurales. En este último medio, casi uno de cada cuatro jóvenes de entre 12 y 14 años y casi uno de cada dos entre 15 y 17 había abandonado los estudios.

Gasto público en educación en Uruguay.

Gráfica 12. Logros educativos de los jóvenes de entre 24 y 29 años según zonas geográficas. 1999



Nota: Entre los estudiantes que comenzaron cada ciclo no es posible contabilizar aquellos que efectivamente alcanzaron ese ciclo pero lo abandonaron sin completar al menos el primer año, por lo cual las proporciones se encuentran subestimadas, tanto en el área urbana como rural.

Fuente: Cardozo y Papa (2004) a partir de la Encuesta MGAP 1999-2000 y la ECH 1999.

Cuadro 16. Tasas netas de escolarización según zonas geográficas. 1999

| | Localidades urbanas > 5.000 | Localidades urbanas < 5.000 | Áreas rurales |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------|
| TNE a primaria | 95,0 | 97,2 | 94,1 |
| TNE a primer ciclo | 69,7 | 53,7 | 49,2 |
| TNE a segundo ciclo | 40,6 | 27,0 | 30,1 |

Nota: Las TNE se calculan como el cociente entre la población asistente del tramo etario correspondiente al ciclo y la población total de ese tramo etario. Para primaria se tomó el tramo de 6 a 11 años; para CB, de 12 a 14, y para BD, de 15 a 17 años de edad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH 1999 y procesamientos de Cardozo y Papa (2004) a partir de la Encuesta MGAP 1999-2000.

En síntesis, el medio rural y las localidades pequeñas presentan aún importantes déficit de acceso al nivel de la educación media. Este aspecto, que aparece como una materia todavía pendiente para el sistema educativo —a pesar de los esfuerzos realizados—, afecta fuertemente la

estructura de oportunidades de la población emplazada en el medio rural y en las localidades pequeñas, en especial de aquellos hogares con menor capacidad de movilización de recursos. Por su parte, subsisten problemas de cobertura en la educación media en todas las áreas geográficas, incluso en las localidades de mayor tamaño.

2.1.2. Disparidades socioeconómicas de la deserción y el egreso

Si bien el acceso a la educación media es casi universal —al menos en las áreas urbanas—, este nivel no es capaz de retener una considerable proporción de jóvenes: hay problemas de deserción que se manifiestan en un desgranamiento de la matrícula en el transcurso del ciclo.

Según un estudio internacional que compara a 18 países de América Latina (CEPAL, 2003), la deserción afectaba a un 30% de los adolescentes de 15 a 19 años de las zonas urbanas de Uruguay en el año 2002. Si se contrasta esta situación con la de Argentina y Chile (países con sistemas educativos similares debido a su madurez relativa), Uruguay aparece con las mayores tasas de deserción global: para ese mismo grupo etario en las zonas urbanas de Argentina, la deserción era de 17% y en Chile 14%. En Uruguay, Argentina y Chile, la deserción se concentra básicamente en la educación media; mientras que en los dos primeros países se focaliza en el primer ciclo, en Chile la mayoría lo hace en el segundo ciclo (CEPAL, 2002).

Otro dato que confirma la mayor deserción en la educación media uruguaya es el porcentaje de población que alcanzó por lo menos la educación media superior en el 2000 para la cohorte de 25 a 64 años: en Chile lo hizo el 46%, en Argentina el 42% y en Uruguay tan sólo el 31% (OECD, 2003). En los países de la OECD estos porcentajes son significativamente más elevados. Entre los que superan el 80% se destacan Estados Unidos (88%), Suiza (87%), Noruega y la República Checa (86%), Eslovaquia (85%), Japón (83%) Canadá (82%), Suecia (81%) y Dinamarca (80%).

Un estudio reciente (MEMFOD, 2004a) reveló que, si bien casi 9 de cada 10 jóvenes de 12 a 29 años de edad de las localidades de 5.000 habitantes o más se encuentra en condiciones de ingresar a la educación media, sólo 7 de cada 10 alcanzan el umbral obligatorio del CB y finalmente 5 egresan de BD.

Gasto público en educación en Uruguay.

Si bien los niveles globales de deserción en la educación media en Uruguay son preocupantes, resultan alarmantes las diferencias por estrato socioeconómico. En efecto, mientras 8 individuos del quintil más rico completan la educación media, sólo lo hacen 3 del quintil más pobre, lo cual es un indicador de la transmisión intergeneracional de la desigualdad de los niveles educativos, que repercute en desigualdad de oportunidades en el mercado laboral (véase el cuadro 17).

Cuadro 17. Probabilidades de sobrevivencia en el sistema educativo por quintiles de ingreso

| Quintiles de ingreso | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Probabilidad de continuar asistiendo luego de | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
| Completar tercer año de escuela | 0,99 | 0,99 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Completar la educación primaria | 0,80 | 0,90 | 0,96 | 0,97 | 0,97 |
| Completar el ciclo básico secundario | 0,49 | 0,71 | 0,79 | 0,87 | 0,94 |
| Completar la educación media | 0,29 | 0,50 | 0,56 | 0,67 | 0,78 |
| Completar 16 años de educación | 0,20 | 0,37 | 0,40 | 0,58 | 0,66 |

Fuente: MEMFOD (2004a).

Finalmente, hay que pensar en los factores expulsivos de la educación media. Un estudio nacional (MESYFOD, 1999) arrojó que para 1999, del tramo de edad de 16 a 19 años de la población residente en localidades de 5.000 y más habitantes, el 11,6% de los jóvenes uruguayos no estudia ni trabaja ni busca empleo, y el 9,7% tampoco estudia ni trabaja, aunque está en busca de un empleo (MESYFOD, 2001). Esto sugiere que, además de factores expulsivos relacionados con algún problema de insuficiencia de oferta, la deserción puede vincularse a factores del lado de la demanda, tales como la desmotivación de los estudiantes, la necesidad de trabajar, etc.

La contracara de la deserción en la educación media es el bajo porcentaje de egresos, lo cual fue analizado en MEMFOD (2004b) para el caso de secundaria. El estudio subrayó las *grandes disparidades evidenciadas entre la educación pública y privada*. En la gráfica 13 se presenta, para cada tipo de institución, el porcentaje de estudiantes que completaron cada ciclo (CB y BD) y aquellos que no lo hicieron para cada una de las edades.²⁶

²⁶ Se tomó como población objetivo a todos los jóvenes que hubieran cursado algún año de educación media en liceos con trayectorias puras —públicos o privados— dentro de cada ciclo. Así fueron eliminados todos aquellos que declaraban tener como nivel máximo educación primaria y aquellos que habían realizado algún estudio en UTU o habían cursado cada uno de los ciclos combinando el tipo de establecimiento público y privado.

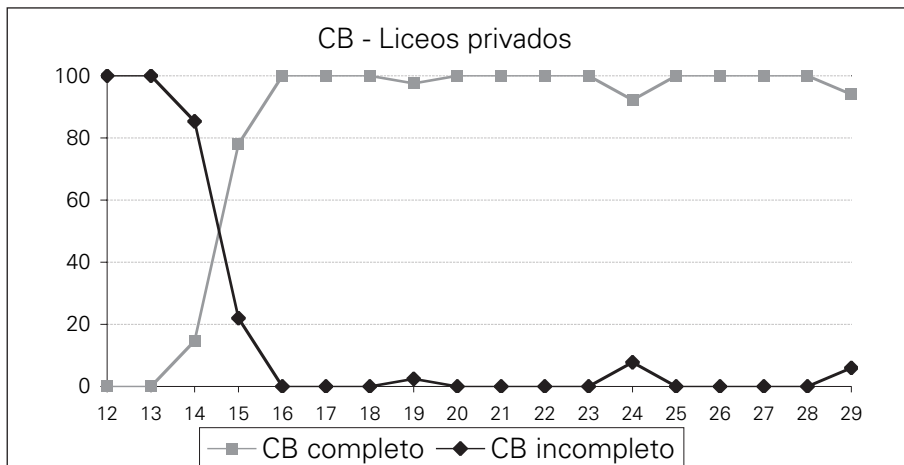
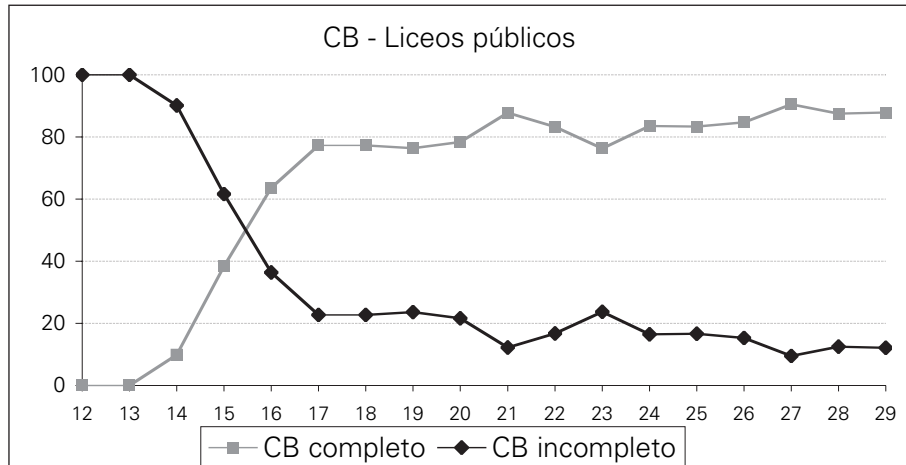
En términos generales, el estudio concluye que entre los jóvenes de 15 años (edad teórica de finalización del CB) el porcentaje de egresados de dicho ciclo en los liceos públicos alcanza el 40%, en tanto que en los liceos privados es del doble: 80%. Además, el porcentaje de egresados en los liceos públicos recién se estabiliza a los 17 años, donde a partir de esa edad se encuentra cercano al 80%. En cambio, para los estudiantes de liceos privados, ya a partir de los 16 años los egresos de CB alcanzan prácticamente al 100%.

Esto estaría subrayando dos aspectos. Por un lado, hay alumnos que asisten a los liceos públicos que no logran completar el Ciclo Básico de educación. Por otro, hay alumnos tanto en liceos públicos como en privados que se rezagan con respecto a la edad teórica de finalización del CB. Pero este problema adquiere mayor magnitud en los liceos públicos. Se podría decir en términos generales que, desde los 15 años y hasta que el porcentaje de egresados se estabiliza (17 años), aproximadamente un 40% adicional de estudiantes completa el CB, tratándose de estudiantes que habrían quedado rezagados. En cambio, en los privados sólo un 20% adicional lo hace un año más tarde de lo previsto (MEMFOD, 2004b).

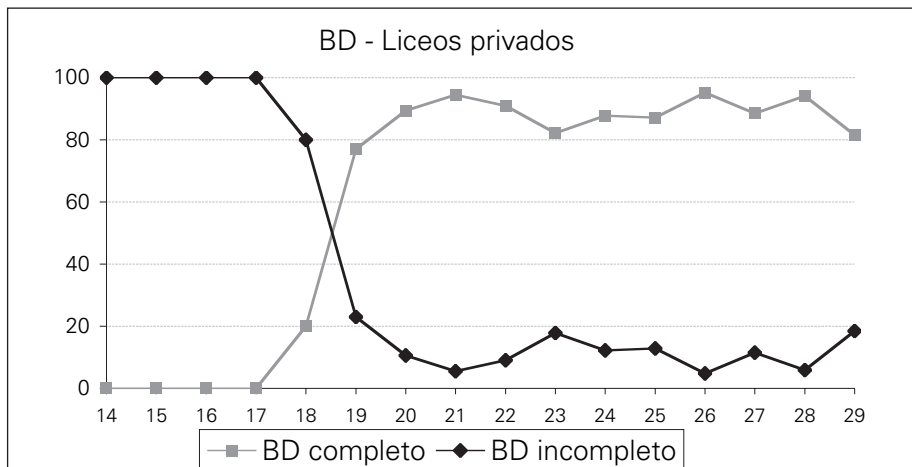
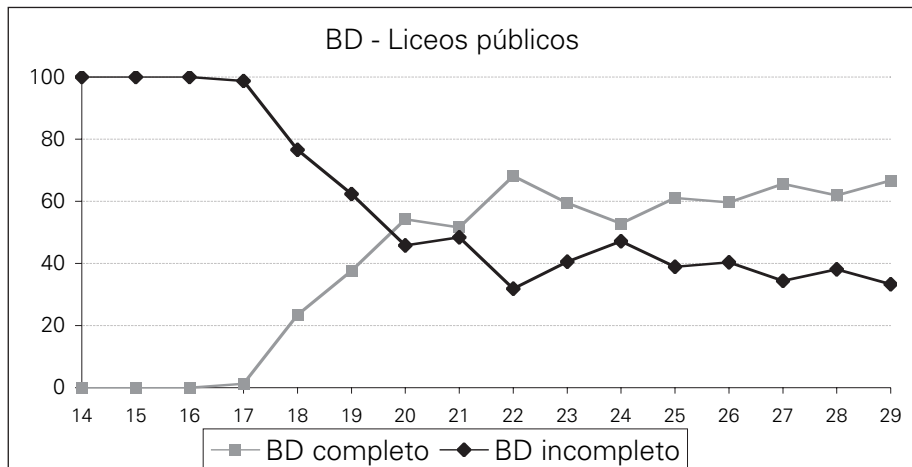
En el BD, el porcentaje de egresados es similar en los liceos públicos y privados a la edad teórica de finalización (18 años): un 20% de los individuos ha completado dicho ciclo. Sin embargo, mientras que a los 19 años el 40% de los que asistieron a liceos públicos completó el BD, dicho porcentaje sube precipitadamente al 80% entre aquellos que asistieron a liceos privados. Luego, los porcentajes se estabilizan en niveles diferentes: próximos al 60% para los que asistieron a liceos públicos y 90% para los que lo hicieron a liceos privados.

Gasto público en educación en Uruguay.

Gráfica 13. Porcentaje de egresos de CB y BD por edad, según tipo de establecimiento (público y privado). 2001



Inversión en la infancia en Uruguay.



Fuente: MEMFOD (2004b).

Gasto público en educación en Uruguay.

2.1.3. Repetición

La sobreduración de los ciclos educativos que se infiere de los porcentajes de egreso por edad es ocasionada por la repetición e interrupción de los cursos. En el cuadro 18 se presenta el porcentaje de individuos que repitieron en cada uno de los ciclos.

En promedio, un 19% de los jóvenes repitieron algún año en CB. No obstante, ese porcentaje esconde diferencias significativas entre lo que ocurre en los liceos públicos (23%) y privados (6%). En el caso del BD, la repetición aumenta levemente: en promedio, un 22% de los jóvenes repitieron alguna vez y las diferencias entre ambos tipos de establecimientos también son significativas: 26% contra 7% en públicos y privados respectivamente.

Cuadro 18. Porcentaje de repetidores en CB y BD según tipo de establecimiento (público y privado). Año 2001

| | CB público | CB privado | Total CB |
|---------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| No repitieron | 77% | 94% | 81% |
| Repitieron | 23% | 6% | 19% |
| | 100% | 100% | 100% |
| | BD público | BD privado | Total BD |
| No repitieron | 74% | 93% | 78% |
| Repitieron | 26% | 7% | 22% |
| | 100% | 100% | 100% |

Fuente: MEMFOD (2004b).

2.2. Las implicaciones de la repetición y la deserción en secundaria desde el punto de vista presupuestario

La repetición y la deserción en secundaria tienen implicaciones desde el punto de vista presupuestario que fueron calculadas en MEMFOD (2004b). La estimación de los costos adicionales totales se basó en el cálculo de los años adicionales por alumno que ingresa en cada ciclo educativo, el costo por alumno estimado y el número de ingresos netos a cada ciclo, descontando los repitentes del primer año (véase el cuadro 19).

Cuadro 19. Costos adicionales por estudiante que ingresa a cada ciclo educativo y total anual, por tipo de ineficiencia. Año 2001

| | Años adicionales por alumno que ingresa | Costo por alumno/año (1) | Costo adicional por alumno que ingresa (1) | Costo total adicional por año (2) |
|---------------------------|--|---------------------------------|---|--|
| CB | | | | |
| Repetición e interrupción | 0,33 | 493 | 162 | 6,2 |
| Deserción | 0,24 | 493 | 119 | 4,6 |
| Total | 0,57 | 493 | 281 | 10,8 |
| BD | | | | |
| Repetición e interrupción | 0,42 | 383 | 161 | 4,4 |
| Deserción | 0,34 | 383 | 131 | 3,6 |
| Total | 0,76 | 383 | 292 | 8,0 |

1. Expresado en dólares de noviembre del 2003.

2. A partir del número de alumnos que ingresaron al primer año de cada ciclo en 2001, excluyendo repitentes. Expresado en millones de dólares de noviembre del 2003.

Fuente: MEMFOD (2004b).

Los resultados muestran que, por cada alumno que ingresa al CB, el sistema educativo gasta 162 dólares adicionales para financiar los gastos de los alumnos que repiten y/o interrumpen sus estudios. Si a ello se le agrega el costo de los años aprobados por los que abandonaron el ciclo sin completarlo, el gasto adicional por estudiante que ingresa al CB asciende a 281 dólares. En términos anuales, el sistema destina 10,8 millones de dólares para financiar repeticiones y/o interrupciones y deserciones del ciclo básico, lo que significa un 18% del presupuesto en gastos corrientes destinado a dicho ciclo en el año 2001, y representa más de la totalidad del monto gastado en personal no docente dedicado a ese ciclo en dicho año.

El costo adicional por alumno que ingresa al BD no difiere sustancialmente del de CB. Si bien la cantidad de años adicionales producto de los distintos aspectos que miden la ineficiencia del sistema es mayor que la del CB, el costo por alumno es inferior, debido a los aspectos ya detallados. En total, las erogaciones anuales que realiza el sistema por ambos conceptos en BD ascienden a 8 millones de dólares, lo que representa cerca de 21% del gasto corriente anual destinado a dicho ciclo educativo.

En síntesis, el sistema educativo público destina anualmente cerca de 19 millones de dólares por concepto de repeticiones, interrupciones y abandonos en la educación secundaria, y solamente por concepto de repeticiones e interrupciones, unos 11 millones de dólares, lo que representa más de la totalidad de los gastos generales de funcionamiento de toda la educación secundaria por año.

Gasto público en educación en Uruguay.

2.3. Los desafíos pendientes

Los desafíos pendientes de la educación media apuntan a lograr mayor igualdad de oportunidades de acceso, de resultados y de egreso. De lo contrario, el distanciamiento por niveles educativos de su población promoverá mayores fracturas en la sociedad, con exclusión social de algunos grupos.

Diversos estudios han demostrado que el hecho de haber completado la educación media aumenta la empleabilidad de las personas, reduce su probabilidad de desempleo y eleva sus ingresos.

2.3.1. ¿Cuánto cuesta universalizar la educación media?

En MEMFOD (2004b) se realiza una estimación de cuánto más debería invertir el sistema educativo público para lograr la universalización de los egresos de cada ciclo de secundaria (CB y BD). Para ello se tomaron en cuenta: a) el gasto que el sistema debe realizar para financiar los años que les resta aprobar a aquellos que abandonaron, hasta completar el ciclo, y b) el gasto de la totalidad de años de cada ciclo para los que no acceden a él —en ambos casos, en ausencia de repeticiones o interrupciones, por lo que la estimación constituye un valor de mínima.²⁷

Los resultados se presentan en el cuadro 20. En el caso de CB, el monto adicional mínimo promedio por año que se debe prever si los estudiantes que abandonan permanecieran en el sistema y lo completaran (sin volver a repetir) es menos de la cuarta parte de lo que se gasta anualmente por concepto de repetición en ese ciclo (1,4 millones de dólares). Si a ello se agrega el gasto promedio anual adicional que se debería efectuar si los que no ingresan a secundaria lo hicieran y completaran el ciclo, el costo total adicional llega a 3,7 millones de dólares anuales, un 60% de lo gastado por concepto de repetición. Para el caso de BD, las mismas cifras alcanzan a 1,4 y 5,9 millones de dólares respectivamente.

²⁷ Se tomó como dato que un 11% de los jóvenes no llega a ingresar al Ciclo Básico, mientras que un 30% nunca ingresa a la EMS (basado en MEMFOD, 2004a).

Cuadro 20. Costo adicional mínimo promedio por año que se debería invertir para lograr el egreso universal de CB y BD

| | | Años aprobados | % desertores sobre los que ingresan (1) | Costo anual por alumno (2) | Costo promedio anual para completar el ciclo (3) |
|-----------|----------------------------|----------------|---|----------------------------|--|
| CB | Jóvenes que ingresan (89%) | 0 | 1,7% | 493 | 0,3 |
| | | 1 | 5,3% | 493 | 0,7 |
| | | 2 | 6,2% | 493 | 0,4 |
| | | Subtotal | 13,1% | | 1,4 |
| | Jóvenes que no ingresan | 0 | | 493 | 2,3 |
| | Total | | | | 3,7 |
| BD | Jóvenes que ingresan (70%) | 0 | 3,9% | 383 | 0,4 |
| | | 1 | 10,8% | 383 | 0,8 |
| | | 2 | 6,3% | 383 | 0,2 |
| | | Subtotal | 21,0% | | 1,4 |
| | Jóvenes que no ingresan | 0 | | 383 | 4,5 |
| | Total | | | | 5,9 |

1. Calculado a partir de la cohorte de 17 a 29 años para CB y 20 a 29 años para BD. Se consideró desertor a todo individuo que, sin haber completado un ciclo educativo ni estar asistiendo en el momento de la entrevista, declara haber dejado los estudios definitivamente. En ambos casos se supuso que los jóvenes que continúan asistiendo o declaran que lo harán en el futuro lograrán completar el ciclo.

2. Expresado en dólares de noviembre de 2003.

3. A partir del número de alumnos que ingresaron al primer año de cada ciclo en 2001, excluyendo repitentes.

Fuente: (MEMFOD, 2004).

Si bien no se poseen costos acerca del medio rural, hay que tener en cuenta que la educación rural es cara por definición, tal cual lo expresan Cardozo y Papa (2004):

Un elemento, también derivado de la dispersión poblacional en las zonas rurales, remite al bajo número de estudiantes potenciales por institución. Las características del medio obligan al sistema a multiplicar y dispersar el servicio para dar cobertura a una población que, en los sectores urbanos o semiurbanos, podría cubrirse con esfuerzos considerablemente menores. Así por ejemplo, a nivel de la Enseñanza Primaria, las 1098 escuelas emplazadas en el medio rural representan el 53% del total de escuelas del país, pero atienden apenas al 5% de los escolares. Conjuntamente con los problemas vinculados a la provisión del personal, la provisión del servicio a escala reducida presiona directamente sobre los costos de capital y de funcionamiento: la educación rural es, por definición, cara. Precisamente por ello, se verifica la casi total inexistencia de oferta privada en el medio rural, lo que obliga al Estado a hacerse cargo del total de la prestación del servicio, especialmente, una vez que se ha decretado por Ley su carácter obligatorio hasta los nueve años de instrucción.

Gasto público en educación en Uruguay.

Pese al alto costo por alumno en el medio rural, cabe resaltar su baja incidencia en el presupuesto global de ANEP, debido al bajo peso relativo por el número de estudiantes potenciales.

2.4. ¿Qué medidas han incidido favorablemente para reducir los problemas de acceso, repetición y deserción en la educación media en Uruguay? ¿Cuánto cuesta extender estas medidas?

2.4.1. La diversificación de la oferta en el medio rural, en el marco del logro de mayores niveles de permanencia: la experiencia de los séptimos, octavos y novenos rurales

La experiencia del programa de séptimo, octavo y noveno grados para alumnos de escuelas rurales con dificultades de accesibilidad a otros centros educativos se orientó a dar posibilidades reales, tanto respecto al acceso a la educación media obligatoria en algunos ámbitos del medio rural, como también a la efectiva equivalencia de los conocimientos adquiridos independientemente del lugar de residencia (MEMFOD, 2002b).²⁸ El número de escuelas que brindan este servicio ha venido creciendo sostenidamente: de 22 en 1999 pasó a 59 en el 2004.²⁹

Lo destacable de esta experiencia es su incidencia, no sólo en el acceso, sino también en la significativa disminución de la tasa de repetición y deserción. En 1999-2000, las tasas de deserción se situaron para los dos primeros años lectivos en el entorno del 6 al 8%, y las tasas de repetición entre el 4% y el 7% respectivamente. Estas tasas son aproximadamente la mitad de las registradas en el CB en zonas urbanas (MEMFOD, 2002b).³⁰ Como posibles explicaciones de este resultado, se señalan la concentración de la actividad docente en sólo dos maestros, el grado de titulación de éstos, el tamaño reducido de los grupos, la forma en que se inserta la escuela rural en su medio, el apoyo a los docentes, etc., lo que neutralizaría parte del efecto de los determinantes del proceso de repeti-

²⁸ Las escuelas funcionan con dos maestros por grado —que cobran una remuneración adicional de una unidad docente (20 horas) en el grado—, un profesor de inglés y uno de iniciación a la tecnología e informática aplicada.

²⁹ Este instrumento no fue el único orientado a atender las necesidades del medio rural. Como parte de las innovaciones del Plan 1996, se crearon otras modalidades, como el Ciclo Básico Tecnológico en régimen de alternancia y en régimen extendido, en las escuelas agrarias del CETP, además de las ofertas ya existentes de los liceos rurales.

³⁰ En 1999 la tasa de repetición en primer año del CB fue del 15% para el total del país, 20% en Montevideo y 13% en el interior urbano. Por su parte, el porcentaje de deserción alcanzaba al 13%: 11% en el interior y un 17% en Montevideo.

ción y abandono escolar en el ámbito urbano, en particular la influencia negativa de un escaso capital educativo, que es el que tienen en general las familias establecidas en el medio rural (MEMFOD, 2002b).

2.4.2. La disminución de la deserción en los centros de CB Plan 1996, principalmente en aquellos socialmente más carenciados, así como en las escuelas con séptimo, octavo y noveno rurales

Diversas evaluaciones del Plan 1996 de Ciclo Básico (MEMFOD, 2002a, 2002b) coinciden en que éste disminuye la deserción, así como también mejora los indicadores de promoción y rezago a lo largo del ciclo básico, principalmente entre los alumnos que asisten a los centros socialmente más carenciados (ANEP-CODICEN 1998 y 2000; MEMFOD, 2002a). En MEMFOD (2002a) se encuentra que, para la cohorte 1998, la tasa de egreso en tiempo en centros con Plan 96 supera en 10 puntos porcentuales a la de aquellos con Plan 86 (53% y 43% respectivamente); esa diferencia se explica tanto por una menor tasa de rezago al cuarto año de inscripción en el sistema (18,6% y 23,4% respectivamente) como por una menor tasa de deserción a lo largo de los tres años analizados (28,5% y 33,6%). Asimismo, se encuentra que el desempeño en términos de egreso en tiempo de los estudiantes que asisten a centros Plan 96 de contexto sociocultural más desfavorable supera al de aquellos que asisten a centros Plan 86 de contexto más favorable (las tasas de egreso en tiempo se sitúan en 52,15 y 48,3% respectivamente). No obstante, los resultados respecto a la posterior trayectoria educativa durante el BD no son concluyentes.³¹

Este plan de estudios se extendió a todo el CBT de la Universidad del Trabajo (UTU) y está considerablemente extendido en el CB de secundaria: en el 2004, la cobertura en este subsistema alcanzó al 66% de la matrícula de todo el CB, y al 72% de la matrícula de primer año.³² Se estima que el costo corriente por alumno del Plan 96 es un 48% superior al del Plan 86 sin extensión horaria y solamente 2,3% superior al Plan 86 con extensión (MEMFOD, 2004b).

³¹ En MEMFOD (2002a) se encuentra que los resultados de las trayectorias de dos cohortes analizadas difieren: para la generación 96 se encontró una mayor tasa de deserción en el segundo ciclo entre los provenientes del Plan 96, mientras que para la generación que cursó tercer año del CB en 1999 las tasas de promoción y abandono según plan de estudios son similares.

³² Según datos del CES.

Gasto público en educación en Uruguay.

Tomando el costo corriente por alumno estimado en MEMFOD (2004b) para los distintos planes de CB y la estructura de la matrícula 2004 por tipo de plan, es posible estimar lo que costaría en términos corrientes llevar toda la matrícula a Plan 96. Dicha estimación arroja un total de unos 5 millones de dólares adicionales anuales, lo que implica aproximadamente un incremento del presupuesto corriente destinado al CB de secundaria de 8%.

2.4.3. Una innovación reciente: la TEMS

La reciente propuesta de Transformación de la Educación Media Superior (TEMS), que se encuentra en implementación, dispuso varios cambios que, si se extienden, implicarán un incremento sustancial del presupuesto asignado a ese ciclo, tanto el que refiere a costos corrientes como de capital. Si bien esta reforma es muy reciente y solamente se le ha realizado una primera evaluación, a continuación se analizan los efectos en términos presupuestales de su extensión, dado que constituye un escenario posible.

Con respecto a las modificaciones que implican aumentos del presupuesto corriente, corresponde mencionar las siguientes: a) el aumento y la extensión de los módulos de clase; b) el pago de horas de coordinación a los docentes; c) la extensión del horario de los adscriptos; d) el incremento del número de adscriptos para realizar la labor de tutorías; e) la creación de la figura del coordinador pedagógico del Espacio de Recursos Múltiples para el Aprendizaje (ERMA).

La nueva propuesta estableció, para los tres años del segundo ciclo, distintas cargas horarias correspondientes a los Espacios Equivalente y Exploratorio, más horas adicionales del Espacio Optativo Descentralizado. Este último se organiza mediante la provisión de "profesores cargo" para cada una de las actividades contempladas en dicho espacio (comunicación oral y escrita, físicas, deportivas y recreativas, informática y musicales).³³

Adicionalmente, el otorgamiento de horas de coordinación a los docentes se asigna según el siguiente esquema:³⁴

³³ Estas horas se designan en modalidad de paquete, de la siguiente forma: 3 horas por grupo para las actividades de comunicación oral y escrita, 3 para las actividades deportivas y recreativas, 2 para informática y 2 para actividades musicales. Véase ANEP-Comisión TEMS (2003).

³⁴ Según la última propuesta elevada en octubre de 2003, Pautas de funcionamiento de las innovaciones educativas incluidas en el Plan Experimental 2003, TEMS.

Cuadro 21. Horas de coordinación según horas-aula

| Horas aula | Horas de coordinación |
|---------------------|-----------------------|
| 25 horas o más | 5 horas |
| Entre 19 y 24 horas | 4 horas |
| Entre 9 y 18 horas | 3 horas |
| Menos de 9 horas | 1 horas |

Fuente: ANEP-Comisión TEMS (2003).

Cabe mencionar que, según está previsto en la propuesta, generalmente se pagarán más horas de coordinación por centro cuanto más fraccionadas se encuentren las horas disponibles por asignatura entre los docentes.³⁵ Por ejemplo, si en un centro donde hay 25 horas disponibles de una asignatura éstas las toma un solo docente, se pagarán 5 horas de coordinación; en cambio, si las toman dos docentes (por ejemplo, 10 y 15 horas cada uno), se pagarán 6 horas de coordinación (3 y 3 respectivamente). De ello se deriva que el fraccionamiento de las horas tiene un costo económico para el sistema. Ello sin hacer consideraciones de índole estrictamente educativa acerca de los eventuales beneficios de tener pocos docentes con cierta permanencia en el centro.³⁶

El total de horas docentes por grupo (curriculares + coordinación), en el TEMS y el plan mayoritariamente extendido del BD (Plan 76), se presenta en el cuadro 22. En cuanto a las horas de coordinación por grupo, se presenta la estimación referida al caso "ideal", en el que se supone que en cada centro cada docente toma el máximo de horas disponible por asignatura, con algunas restricciones.³⁷

³⁵ Excepto en el caso extremo de fraccionamiento en que los docentes tomen en general menos de nueve horas.

³⁶ Factor destacado como positivo en diversos estudios realizados sobre el tema.

³⁷ Las restricciones se refieren a que cada docente no puede tomar más de 40 horas en el centro y no más de 25 horas por turno.

Gasto público en educación en Uruguay.

Cuadro 22. Horas docentes curriculares y de coordinación por grupo, según plan curricular

| | Plan 76 | TEMS | Incremento |
|--------------------------------------|-----------|-----------|------------|
| Primero | 32 | 53 | 66% |
| Horas curriculares por grupo | 32 | 46 | |
| Horas de coordinación por grupo (1) | | 7 | |
| Segundo | 30 | 55 | 83% |
| Horas curriculares por grupo | 30 | 48 | |
| Horas de coordinación por grupo (1) | | 7 | |
| Tercero | 31 | 56 | 81% |
| Horas curriculares por grupo | 31 | 49 | |
| Horas de coordinación por grupo (1) | | 7 | |

1. Corresponde a una estimación de mínima ya que se calculó a partir de la menor fragmentación de horas posibles de los docentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP-Comisión TEMS (2003) y datos de matrícula del CES.

Asimismo, la nueva propuesta no solamente prevé un incremento en la cantidad de módulos de clase, sino también una extensión del tiempo de cada módulo. Ello se traduce en un incremento de las remuneraciones en 12,5% por módulo de clase dictado, de forma similar a lo que ocurrió con la extensión del tiempo de clases en el CB. En el cuadro 23 se presenta el incremento de horas y de remuneraciones docentes por los conceptos de aumento de módulos de clase, horas de coordinación y extensión del tiempo de los módulos. Puede observarse que por dichos conceptos, el presupuesto asignado a horas docentes aproximadamente debería duplicarse.

Cuadro 23. Incremento de horas docentes totales y de remuneraciones totales por grupo

| Nivel | Incremento de horas docentes totales por grupo (1) | Incremento de remuneraciones docentes totales por grupo |
|---------|--|---|
| Primero | 66% | 87% |
| Segundo | 83% | 108% |
| Tercero | 81% | 104% |

1. Incluye horas curriculares y de coordinación. Para estas últimas se tomó la estimación de mínima, calculada a partir del supuesto de menor fragmentación horaria posible de los docentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del ANEP-Comisión TEMS (2003) y datos de matrícula del CES

Con respecto a los cargos de docencia indirecta, se estima que el incremento requerido en la cantidad de adscriptos y la extensión de su horario, unido a la creación del coordinador pedagógico del ERMA, supone también aproximadamente una duplicación del presupuesto asignado a dichos conceptos.³⁸

Según la estimación de MEMFOD (2004), el presupuesto corriente asignado a BD en el 2001 (situación pre-TEMS) alcanzó a 38 millones de dólares, de los cuales 27,5 correspondieron a gastos en docencia directa e indirecta. Por tanto, la extensión de la TEMS supondrá un incremento del presupuesto corriente asignado al BD de aproximadamente 30 millones de dólares por concepto de docencia directa e indirecta, más los gastos de administración y operación adicionales que se derivarán de la construcción de nuevos centros y espacios educativos.

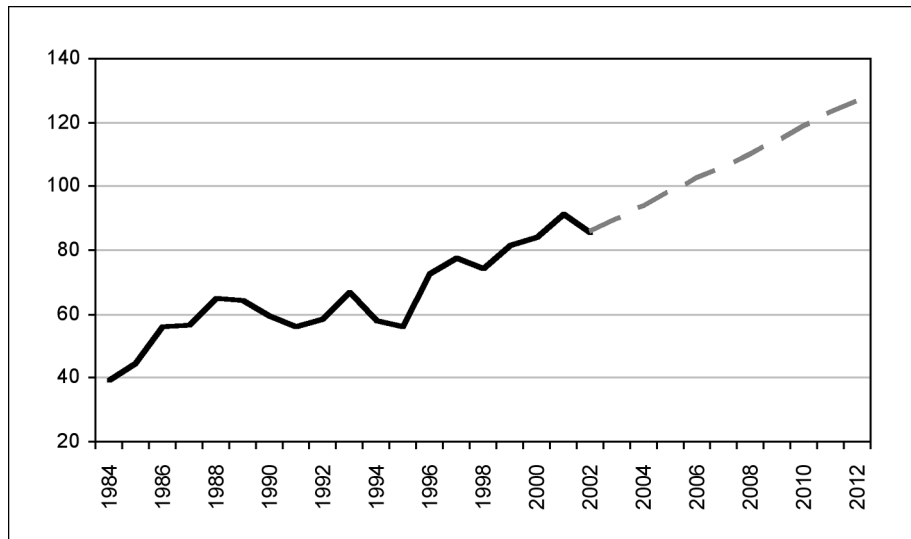
2.5. ¿Qué trayectoria debería seguir el presupuesto de secundaria si se extienden estas reformas?

La gráfica 14 ilustra la trayectoria que debería seguir el presupuesto corriente del CES si se universalizan las dos reformas implementadas en secundaria (Plan 96 y TEMS) en un lapso de diez años. Dicha universalización implicaría un incremento del presupuesto corriente anual de la ANEP de 14% y del CES de 47% con respecto al actual. En un lapso de diez años, ello significa un crecimiento sostenido de 4% anual.

³⁸ La función de tutoría personalizada prevista por la nueva propuesta estará a cargo de los adscriptos, que deberán cubrir el turno correspondiente en su totalidad y percibirán una remuneración de 30 horas docentes más 3 horas por tutorías en el caso de los adscriptos con grupos de primer año de EMS, atendiendo hasta seis grupos. Ello implica, por un lado, un aumento en la cantidad de adscriptos de aproximadamente 20% (dado que se pasa de un promedio de un adscripto cada 7 u 8 grupos a uno cada 5 ó 6) y, por otro, un incremento en las horas de cada adscripto, que pasa a percibir una remuneración por 33 horas docentes en el caso de primer año (lo que supone un incremento de 65%) y de 30 horas en el caso de segundo y tercer años (lo que supone un aumento de 50%). El incremento total alcanza a 98% en el caso de primer año y 80% en segundo y tercero.

Gasto público en educación en Uruguay.

Gráfica 14. Gastos corrientes del CES. Evolución y proyección en el supuesto de universalización de Plan 96 y TEMS. En dólares de 2003



Fuente: Elaboración propia a partir de ANEP (1998), Balances de ejecución presupuestal y financiera 1996-2003 y proyecciones.

2.6. ¿Alcanza la extensión de las actuales reformas?

El Plan 96 logró reducir la deserción y la repetición en el CB, pero no alcanzó la meta de egreso universal de la educación básica obligatoria. Las reformas de CB y BD apuntaron principalmente a extender el horario de clases a esquemas más adecuados según la comparación internacional, y a proveer de infraestructura y equipamiento acordes a los nuevos diseños curriculares.

Sin embargo, persisten dificultades vinculadas a la gestión y organización del servicio educativo que incluso han imposibilitado la puesta en práctica de algunos aspectos de las reformas en curso. Un ejemplo claro lo constituye la ruptura de los "paquetes horarios" establecidos inicialmente en el Plan 96 y el consiguiente fraccionamiento de las horas de coordinación. Se estima que ello implica un costo tanto económico (dado que un mayor fraccionamiento implica pagar más horas de coordinación) como educativo, en el sentido de que dificulta el real funcionamiento del espacio de coordinación y el logro de una mayor permanencia de los docentes en el centro. Otro ejemplo es el problema de la rotación docente. En el 2004, el 37% de los docentes TEMS del 2003 ya no se encontraban en el centro

donde iniciaron la experiencia. Esto significa que el dinero invertido en capacitación para la nueva propuesta educativa se gasta en forma ineficiente, puesto que las propias instituciones no son capaces de mantener y potenciar esos recursos docentes.

En consecuencia, la extensión de las reformas de secundaria implicará un aumento considerable de los recursos por estudiante destinados a ese ciclo, lo que acercaría a Uruguay a niveles más “aceptables” de gasto por alumno según la comparación con otros países. No obstante, la sola extensión de las reformas tal cual se han implementado hasta ahora —principalmente en desarrollar infraestructura y aumentar el tiempo escolar— no alcanza para abatir los problemas constatados en la educación media, por lo que debería pensarse en otras medidas complementarias (algunas de carácter organizativo y de gestión de bajo costo) para lograr estos objetivos. Las principales fuentes de ineficiencia que actúan dentro del sistema educativo sugieren que los esfuerzos de reforma futuros deberán prestar atención a aspectos tales como la organización y gestión de los servicios educativos, así como de las condiciones de trabajo de los docentes.

Síntesis y conclusiones

Según diversos estudios internacionales, Uruguay se caracteriza por destinar una proporción baja en educación, en relación con su nivel de actividad económica. Esta conclusión surge de compararlo tanto con países desarrollados como con países latinoamericanos, e incluso con sus vecinos de la región. Al comparar el gasto por alumno, aumenta la distancia entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, aunque Uruguay mejora su posicionamiento en la región. También se constata un aumento del rezago del capital educativo acumulado entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados.

Entre 1984 y 2003, el gasto público en educación ejecutado por ANEP —que corresponde a la educación pública no terciaria— creció a una tasa superior a la de la actividad económica, lo que dio como resultado un incremento de su participación con relación al PBI: el gasto público en educación ejecutado por la ANEP pasó de representar el 1,7% del PBI en 1984 a 2,7% en el 2003.

Dicho incremento se caracterizó por un sensible aumento de las inversiones (especialmente en los primeros diez años) y uno menor de los gastos de funcionamiento, en particular de las retribuciones al personal docente

Gasto público en educación en Uruguay.

y no docente. A grandes rasgos, el gasto creció muy significativamente desde la salida del período dictatorial hasta 1988, decreció levemente entre ese año y 1995, volvió a crecer pronunciadamente entre 1996 y 1999 y disminuyó en términos reales en el último período de crisis económica. Con algunas variaciones, estas tendencias se verifican para los tres subsistemas de enseñanza (primaria, secundaria y técnica). No obstante, se constata una tendencia creciente de la participación de secundaria en el total del presupuesto de ANEP, una levemente decreciente de primaria y una claramente decreciente de la educación técnica.

Tanto en primaria como en secundaria, el gasto por alumno tendió a crecer en el conjunto de período considerado, si bien tuvo períodos de estabilidad y aun de caída. En otras palabras, el aumento del presupuesto asignado a ambos subsistemas superó las necesidades requeridas para financiar el aumento de la cobertura escolar, lo que significó un incremento real del gasto por estudiante. No ocurrió lo mismo con la educación técnico-profesional, donde el gasto por alumno en el 2003 apenas superó levemente el de 1984. Sin embargo, Uruguay mantiene niveles de gasto por alumno inferiores a países desarrollados e incluso a otros países latinoamericanos con similares niveles de desarrollo. En el caso de la educación secundaria, ello se explica por salarios de profesores inferiores y menores cargas horarias relativas, además de un menor gasto en materiales y otros gastos de funcionamiento. En primaria las diferencias en la carga horaria son algo menores, tanto respecto a los países desarrollados como a los de la región, aunque las diferencias salariales persisten.³⁹

Uno de los problemas pendientes en primaria es la alta tasa de repetición, especialmente en primer año de escuela, cuyas implicaciones desde el punto de vista presupuestario son importantes: significa una erogación de 11,2 millones de dólares, de los cuales 4 millones se destinan a financiar la repetición sólo del primer año. El sistema destina un 8% del presupuesto total anual para financiar la repetición, lo que representa más que la totalidad del monto destinado a inversiones en el 2003 y casi el doble de lo destinado anualmente a inversiones en el promedio de los últimos diez años.

Al menos dos innovaciones emprendidas tuvieron o podrán tener efectos favorables sobre la repetición: la extensión de la educación inicial y el

³⁹ Como se ha dicho (véase la nota 19), en Uruguay es particularmente bajo el ratio entre salario de un docente con 15 años de experiencia y PBI per cápita, tanto en primaria como en secundaria: entre 0,76 y 0,82 (OCDE, 2003).

modelo de escuelas TC. Con respecto a esta última innovación, se estimó que extenderla a unos 100.000 niños en las actuales condiciones implica unos 9 millones de dólares de presupuesto corriente y unos 70 millones de inversión en infraestructura y mobiliario. No obstante, en términos de gasto corriente el incremento real disminuiría 8,3 millones debido al ahorro de recursos por concepto de repetición.

Los problemas pendientes en la educación media se relacionan con el acceso en las áreas rurales y localidades pequeñas, los altos niveles de deserción exacerbados por las diferencias socioeconómicas y los elevados índices de repetición. El sistema educativo público destina anualmente cerca de 19 millones de dólares por concepto de repeticiones, interrupciones y abandonos en la educación secundaria, y solamente por concepto de repeticiones e interrupciones, unos 11 millones de dólares, lo que representa más que el total de los gastos generales de funcionamiento de la educación secundaria por año.

Algunas de las medidas implementadas que han incidido favorablemente sobre los problemas de la educación media son la experiencia de los séptimos, octavos y novenos rurales, que logró tasas de repetición y deserción de cerca de la mitad de las registradas en el CB de zonas urbanas, y el CB Plan 96, que disminuyó la deserción principal en los centros que atienden a población más carenciada. La extensión de estas medidas junto con la nueva reforma de la EMS implica un incremento considerable del presupuesto destinado a educación secundaria.

No obstante, la reducción de la deserción y repetición generada por el CB Plan 96 no fue suficiente para alcanzar la meta de egreso universal de la educación básica obligatoria. Las reformas de CB y BD apuntaron principalmente a extender el horario de clases a rangos más adecuados según la comparación internacional, y a proveer de infraestructura y equipamiento acordes a los nuevos diseños curriculares. Sin embargo, persisten aspectos curriculares problemáticos vinculados a la gestión y organización del servicio educativo que sugieren que los esfuerzos de reforma futuros deberán prestar atención a tales aspectos, así como a las condiciones de trabajo de los docentes.

Los problemas presentados no sólo tienen consecuencias presupuestarias, sino también para los individuos, cuya principal herramienta para la vida laboral futura será la educación, y para el país en general, en un mundo donde el papel del conocimiento es cada vez más importante.

Gasto público en educación en Uruguay.

En efecto, desde la década de los noventa se asiste en Uruguay a un proceso de ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores de distintos niveles educativos. Esta situación se refuerza si se consideran los hogares, debido a que éstos suelen estar formados por personas de un mismo nivel educativo. Es decir que se verifica la llamada *endogamia educativa*: en América Latina, la tendencia a casarse entre iguales es mayor que en los países desarrollados.

Cuadro 24. Ingreso per cápita del hogar según nivel educativo del jefe del hogar. 2003

| Nivel educativo del jefe | Comparación con primaria |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| Primaria | |
| Educación media incompleta | 24% |
| Educación media completa | 103% |
| Enseñanza técnica (UTU o similar) | 26% |
| Terciaria incompleta | 156% |
| Terciaria completa | 242% |

Fuente: MEMFOD, a partir de la ECH 2003.

Esto repercute en un proceso de concentración del ingreso que se acentuó en el período de crisis reciente, en el que, además, la probabilidad de estar desocupado disminuía cuanto mayor era el nivel educativo (Bucheli, 2003). En efecto, entre 1998 y 2002, en el contexto de una profunda crisis, el ingreso de los hogares cayó, golpeando a todos los estratos. Sin embargo, éstos no se vieron igualmente afectados, sino que se observó un aumento de la desigualdad del ingreso per cápita. Hubo un crecimiento de las brechas de ingreso entre jefes de distinto nivel educativo para los dependientes del trabajo. Se trató, por lo tanto, de un impacto proveniente del mercado laboral, que desde los noventa ha tendido a diferenciar cada vez más a los trabajadores según los años de educación alcanzados (Bucheli y Furtado, 2004).

Los desafíos pendientes de la educación pública apuntan a lograr mayor igualdad de oportunidades de acceso, de resultados y de egreso; de lo contrario, el distanciamiento por niveles educativos de la población promoverá mayores fracturas en la sociedad, con exclusión social de algunos grupos. En particular, los desafíos en la educación primaria tienen que ver con la universalización de la educación inicial y la extensión de las escuelas TC, que cumplen la función, entre otras, de compensar las carencias de los niños de los contextos desfavorables con mayor carga horaria y mayor alimentación. En la educación secundaria, Uruguay debe conseguir una mayor retención de los estudiantes en el sistema educativo, ya que

eso es lo que lo diferencia de los países desarrollados. Para eso es necesario extender las medidas de política educativa desarrolladas en las que se han constatado resultados exitosos, así como prever reformas adicionales de carácter organizador. Sin embargo, esto implicaría una erogación adicional de recursos, por lo que requeriría aumentar lo que Uruguay destina actualmente a la educación.

Bibliografía

- ANEP (1998): *La inversión en educación realizada por la ANEP: 1984-1997*, Montevideo: ANEP, Cuadernos de Trabajo, serie Estudios Económicos sobre la Educación, n° 1, diciembre.
- ANEP-CODICEN (1998): "La reforma de la educación. Estudio de seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1997", documento IX.
- ANEP-CODICEN (2000): "La reforma de la educación. Estudio de seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1997", marzo.
- ANEP: Balances de ejecución presupuestal y financiera, 1996-2003.
- ANEP-MECAEP (2003): "Localización de los niños que no asisten a educación inicial", Serrana Coelho y Marcelo Perera, mimeo.
- ANEP-Comisión TEMS (2003): "Pautas de funcionamiento de las innovaciones educativas incluidas en el Plan Experimental 2003 TEMS".
- BEHRMAN, J., S. DURYEA y M. SZÉKELY (1999): *Scholling investment and aggregate conditions: a household survey-based approach for Latin American and the Caribbean*, Washington DC: BID, Working Paper 407.
- BID (1998): *América Latina frente a la desigualdad*, Informe 1998-1999, Washington DC: BID.
- BUCHELI, M. y C. CASACUBERTA (1999): *Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay*, Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.
- BUCHELI, M. (2003): "El desempleo y características de los desocupados en Uruguay", presentado en las I Jornadas de Empleo, OIT.
- BUCHELI, M., y M. FURTADO (2004): *Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso*, Montevideo: CEPAL.
- CARDOZO, S., y G. PAPA (2004): "El medio rural y la política educativa de nivel medio: diagnóstico y perspectivas", mimeo, 2004.
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, Santiago de Chile: CEPAL.

Gasto público en educación en Uruguay.

- DUHALDE y GURRUCHAGA (2004): "Costos de infraestructura en la expansión de las escuelas TC".
- FILGUEIRA, C., A. FUENTES y F. RODRÍGUEZ (2004): *Repetición en la enseñanza primaria y su impacto sobre la equidad*, UCU-PREAL, <www.preal.org.cl/FIE>.
- MECAEP (2003a): *Ahora me toca a mí. Educación inicial para todos. Recopilación de las principales acciones*, Montevideo: ANEP.
- MECAEP (2003b): *Síntesis de los principales resultados del estudio de evaluación del impacto de la Educación Inicial en el Uruguay. Estrategias de trabajo con niños y con familias*, Montevideo: ANEP.
- MECAEP (2004): "Estimación del gasto por alumno en Educación Primaria Pública y costos comparados de la educación común y de tiempo completo", Serrana Coelho y Marcelo Perera, mimeo.
- MEMFOD (2002a): *Aportes al seguimiento del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media: un estudio de cohortes de estudiantes*, Montevideo: ANEP, Cuadernos de Trabajo, serie Estudios de Evaluación de Proyectos e Innovaciones n° V.
- MEMFOD (2002b): *Eficacia del programa post-escolar de estudios para alumnos de escuelas rurales con dificultades de acceso (7º, 8º y 9º rural)*, Montevideo: ANEP, Cuadernos de Trabajo, serie Estudios de Evaluación de Proyectos e Innovaciones, n° IV.
- MEMFOD (2003): *El cambio curricular: principales innovaciones para procesar la transformación de la Educación Media Superior*, Montevideo: ANEP, serie Aportes para la Reflexión y la Transformación de la Educación Media Superior, Cuaderno de Trabajo n° 17.
- MEMFOD (2004a): *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción*, Montevideo: ANEP, serie Aportes para la Reflexión y la Transformación de la Educación Media Superior, Cuaderno de Trabajo n° 22.
- MEMFOD (2004b): *Eficiencia interna de la Educación Secundaria Pública*, Montevideo: ANEP, serie Estudios Sociales sobre la Educación, Cuadernos de Trabajo n° X.
- MESYFOD (2001): *Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian*, Montevideo: ANEP, Cuadernos de Trabajo, serie Estudios Sociales sobre la Educación.
- MGAP-OPYPA 2000: *Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*, Montevideo: MGAP.
- OECD (2003): *Education at a Glance 2003. Tables*, <www.oecd.org/document/34/0,2340,en_2649_34515_14152482_1_1_1_1,00.html>.
- OPERTTI, R. (2004): "Aportes para refundar la ANEP desde la ciudadanía", mimeo.
- PNUD (2003): *Informe de desarrollo humano 2003*, Madrid: MundiPrensa.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay

Luis Lazarov* y Gustavo Mieres**

1. Introducción

Estimar cuál es el nivel de gasto en salud destinado a un grupo específico de población en el Uruguay implica, por una serie de razones que se señalan a continuación, asumir determinados supuestos y criterios de trabajo. Si bien el resultado de la estimación contiene un margen de error, debido fundamentalmente a los problemas de información y, por ende, a la metodología de cálculo utilizada, constituye una primera aproximación que debería profundizarse a futuro con el objetivo de mejorar el conocimiento de la realidad, en una cadena de afinamientos sucesivos hasta alcanzar el valor real del gasto.

La fragmentación del sistema sanitario uruguayo atenta claramente contra la posibilidad de integrar los sistemas de información que se aplican en los distintos organismos involucrados. Esto es así, por una parte, porque no siempre se utilizan los mismos criterios o variables y, por otra, porque las poblaciones a las que están dirigidas las prestaciones no son totalmente equiparables. Para el caso concreto de este trabajo debe considerarse que existen múltiples prestadores financiados con fondos públicos que desarrollan actividades sanitarias dirigidas a la infancia, y que, en razón de sus disímiles competencias, los grupos de población que atienden no son superponibles.

Por otra parte, los sistemas de contabilidad presupuestal de los organismos públicos se constituyen según el objeto del gasto, por lo cual no existe información referida al gasto por grupo de población o por programa asistencial.

* **Lazarov, Luis.** Economista por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Uruguay). Profesor en la cátedra de Economía y Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Consultor de diversos organismos nacionales e internacionales en el campo de la economía de la salud y la seguridad social.

** **Mieres, Gustavo.** Doctor en Medicina por la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (Uruguay). Ha realizado posgrados en Salud Pública en la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. Docente de la Universidad de la República, ha sido también docente de posgrado del Instituto Universitario CLAEH en Montevideo. Es consultor en temas de salud pública y administración.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

La estimación del gasto público destinado a la infancia exige definir el punto de medición del gasto, a fin de evitar duplicaciones y al mismo tiempo asegurar que no se dejan espacios de cobertura sin tomar en cuenta. El criterio aquí utilizado consistió en asumir que los recursos públicos destinados directa o indirectamente a dar cobertura sanitaria a la infancia en Uruguay se asignan básicamente a través de dos canales: subsidios a la oferta y subsidios a la demanda.

Los primeros son recursos públicos que se canalizan hacia instituciones efectoras de prestaciones de atención médica, en general de carácter público —por ejemplo, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), organismo desconcentrado del Ministerio de Salud Pública—, y puede estimarse su gasto para la población infantil en un período determinado.

Los subsidios a la demanda corresponden a fondos públicos que se orientan a brindar cobertura sanitaria a trabajadores de instituciones públicas de diverso tipo y sus familiares (por ejemplo, la cuota mutual que cubre la Universidad de la República para sus funcionarios y familiares directos). Esa cobertura suele contratarse en el sector privado, razón por la cual corresponde considerarla en la estimación del gasto público destinado a la salud infantil. En este caso el gasto se estima a través del costo de las primas por contratación en el sector privado para sus familiares, para el mismo período que los casos precedentes.

A fin de conocer el gasto público dirigido a la atención de los niños, los organismos considerados fueron el Ministerio de Salud Pública —en particular la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)—, la Dirección Nacional de Sanidad Militar y la Dirección Nacional de Sanidad Policial —especialmente el Hospital Central de las Fuerzas Armadas y el Hospital Policial—, el Programa Materno-Infantil del Banco de Previsión Social (BPS), el Servicio de Atención a la Salud (SAS) de la Intendencia Municipal de Montevideo, el Fondo Nacional de Recursos y el Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU)¹. A su vez, también se tomó en cuenta el gasto que los diferentes organismos públicos realizan para la cobertura asistencial de sus funcionarios y familiares.

Como puede observarse, las instituciones consideradas atienden un universo de población diferente, con coberturas que incluyen distintos conjuntos de prestaciones. Los niños atendidos por ASSE pueden ser el

¹ Ex Instituto Nacional del Menor (INAME).

mismo grupo al que están dirigidas las prestaciones del SAS de la Intendencia Municipal de Montevideo, pero las poblaciones atendidas por la Dirección Nacional de Sanidad Policial y por la Dirección Nacional de Sanidad Militar son diferentes entre sí y respecto de aquella. Por su parte, la población beneficiaria de los servicios del BPS es también excluyente respecto a la población atendida por ASSE.² Todo esto hace imposible consolidar los datos en indicadores de resumen que permitan visualizar, por ejemplo, cuál es el gasto público promedio por niño.

Se definió el año 2003 como el período más razonable para realizar el cálculo, al menos por dos razones: primero, porque en octubre de 2004 los balances de ejecución presupuestal de 2003 ya estaban cerrados y en general disponibles en las unidades respectivas, y segundo, porque en ese año se recogió el efecto de la agudización de la crisis que atravesó el país en 2002.

Otro elemento que debe tenerse presente es la definición operacional de infancia asumida para el presente trabajo. En ese sentido, los datos utilizados refieren a los niños menores de 15 años. El criterio se sustenta en razones de orden práctico. Las mencionadas dificultades derivadas del sistema de contabilidad presupuestal según objeto de gasto obligan a asumir determinados supuestos, entre ellos distinguir las prestaciones según se realicen a mayores o menores de 15 años, en tanto esta edad constituye la variable de corte entre la atención de adultos y la atención pediátrica en los servicios de salud. Excepcionalmente y debido a restricciones de información, se estimó el gasto atribuible a la atención del grupo para un tramo erario de entre 15 y 18 años.

A las consideraciones realizadas es necesario agregar algunas otras referidas al alcance del trabajo. La expresión gasto en salud es un concepto amplio que debe delimitarse adecuadamente si se pretende volverlo operativo con fines prácticos. Por este motivo el trabajo se centró, aunque no de manera exclusiva, en el gasto asociado a las prestaciones asistenciales de carácter médico. Además, se tuvo en cuenta el gasto correspondiente a funciones propias de salud pública.

² Al menos en lo que hace a la normativa que rige la cobertura.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

2. Criterios y supuestos aplicados

Como se ha mencionado, la información disponible en los distintos organismos no permite identificar el gasto destinado a la atención de grupos específicos de población, dado que las contabilidades presupuestales están diseñadas en función del objeto del gasto y no de la actividad. Esto se hace más complejo aún debido a que la contabilidad del gasto de los distintos organismos no siempre es perfectamente comparable.

Por otra parte, la información sobre producción asistencial, en cuanto a tipo y desagregación, tampoco es homogénea. Debe considerarse además que, en lo que refiere al gasto por concepto de atención médica, la ausencia de sistemas de clasificación de pacientes dificulta enormemente la evaluación del gasto de los diferentes diagnósticos y, por ende, de los distintos grupos de edad.

Todo esto obliga a realizar una serie de supuestos y a aplicar determinados criterios para abordar el tema y arribar a alguna conclusión, aunque sea de carácter meramente descriptivo y aproximativo. Estos supuestos y criterios pueden ser discutibles, pero permiten un primer acercamiento al tema, que necesariamente requerirá una profundización si se quiere identificar el gasto que el país destina a la atención de la salud de su infancia.

2.1. Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)

En este caso se consideraron todas las unidades ejecutoras (UE) en las que se realizan prestaciones de atención médica a niños —esto es, personas menores de 15 años—. Se tomaron los datos del Sistema de Información Asistencial de ASSE referidos al número total de egresos, días-cama ocupados y consultas producidos durante el año 2003 en esas unidades, así como el número de egresos, días-cama ocupados y consultas correspondientes a pediatría en el mismo período. Como no fue posible discriminar las consultas de odontología por grupos de edad, en este caso no se consideró la atención de salud bucal.

Cuadro 1. ASSE, unidades ejecutoras que realizan atención pediátrica 2003

| CONCEPTO | TOTAL | Porcentaje |
|-------------------|-----------|------------|
| UBA s pediátricas | 368.509 | 17,4% |
| UBA s producidas | 2.118.771 | 100,0% |

Fuente: ASSE, Sistema de Información Asistencial.

Siguiendo el criterio de uso en ASSE en los últimos años, se pretendió homogeneizar las prestaciones dirigidas a la población general y al grupo de estudio en particular mediante la utilización de una unidad de valor relativo de muy sencilla construcción, denominada *unidad básica asistencial* (UBA), que corresponde a un día cama ocupado o a cuatro consultas ambulatorias.

Son claras las fuertes limitaciones de esta unidad de valor relativo como medida de resumen en cuanto a las complejidades que comportan los distintos tipos de consultas y los diversos motivos de internación. No obstante, ni en ASSE ni en el conjunto del sistema de salud del Uruguay existen otros sistemas de clasificación de pacientes —como por ejemplo, el sistema de *grupos relacionados por el diagnóstico* (GRD)—, lo que hace imposible aplicar un criterio más consistente con la realidad asistencial.

La información disponible, además, no es completa, lo cual obligó a hacer algunas estimaciones en cuanto al número de consultas pediátricas o al número de días cama ocupados en determinados sectores de pediatría.

Se calculó entonces la producción total y la producción del área de pediatría de las diferentes UE con atención pediátrica, expresadas en UBA, y el porcentaje que las UBA de pediatría representan respecto al total.

Se consideró asimismo el gasto ejecutado en el 2003 por todo concepto en cada una de estas UE, y se calculó el gasto atribuible a la atención de los niños mediante la aplicación al gasto total del porcentaje de UBA producidas en pediatría. El resultado es que un 21,0% del gasto de las UE que brindan atención pediátrica es atribuible a la atención de las personas menores de 15 años.

Cuadro 2. ASSE, gasto ejecutado. 2003

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años | Porcentaje |
|----------------------------|------------------|------------------------|------------|
| UE centrales y de apoyo | 885.998.946 | 186.059.779 | 21,0% |
| UE con atención pediátrica | 2.279.548.608 | 478.875.542 | 21,0% |
| UE sin atención pediátrica | 893.079.337 | 0 | 0,0% |
| TOTAL | 4.058.626.891 | 664.935.321 | 16,4% |

Fuente: ASSE, Dirección de Recursos Económico-Financieros, Informe de ejecución presupuestal, ejercicio 2003.

Debe reconocerse que el mecanismo de relacionar en forma lineal la producción con el gasto (aunque se haga a través de una unidad de valor relativo pero con las limitaciones mencionadas) implica dar por bueno un supuesto en esencia discutible, pero las alternativas existentes y la información disponible resultarían aún menos rigurosas.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

No se tuvo en cuenta el gasto de las restantes UE de ASSE por entender que en éstas la atención a los niños es marginal o no existe.

A su vez, se consideró oportuno tomar como gasto atribuible a la atención de los niños un porcentaje del gasto de las UE que "sirven" de alguna manera a las que brindan atención directa a la población, tales como el casco central de ASSE, el Laboratorio Dorrego, el Banco Nacional de Órganos y Tejidos y el Servicio Nacional de Sangre. El criterio adoptado fue tomar el porcentaje equivalente al que resultó de la estimación anterior, es decir, un 21,0%.

Como resultado, se estima que el 16,4% del gasto ejecutado por ASSE en el año 2003 es atribuible a la atención de personas menores de 15 años.

A efectos de estimar el gasto destinado al grupo de población de 14 a 19 años, y dada la ausencia de datos de producción asistencial correspondientes a la atención de este grupo, se tomó en consideración la estructura de edades de la población beneficiaria de ASSE derivada del registro de usuarios actualizado a noviembre de 2004. De ella se desprende que los menores de 15 años representan 32,9% del total, en tanto las personas de 15 a 19 años son el 10,5%. Si se asume que este último grupo tiene un comportamiento similar al de los menores de 15 años en cuanto al consumo de servicios médicos —lo cual implica un criterio amplio, por cuanto se trata del grupo etario que menos uso hace de los servicios—, entonces es esperable que al grupo de entre 15 y 19 años corresponda alrededor de 5,2% del gasto. De esta forma, el gasto atribuible a los menores de 19 años asciende a \$ 877.993.213, que equivalen al 21,6% del total ejecutado por ASSE.

Cuadro 3. ASSE, gasto ejecutado. 2003

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Porcentaje |
|-------------------------------------|------------------|------------|
| Gasto atribuible a < 15 años | 664.935.321 | 16,4% |
| Gasto atribuible a < 19 y > 15 años | 212.991.688 | 5,2% |
| TOTAL | 877.927.009 | 21,6% |

Fuente: Dirección de Recursos Económico-Financieros de ASSE

Es importante aclarar que en el gasto considerado para el centro hospitalario Pereira Rossell no se incluyen las remuneraciones del personal docente de la Facultad de Medicina que allí se desempeña.

2.2. Ministerio de Salud Pública (MSP)

Se entendió oportuno considerar, además del gasto de ASSE, el gasto ejecutado por las UE Dirección General de Secretaría, Dirección General de la Salud y Comisión Honoraria de Lucha contra la Hidatidosis, que constituyen los efectores responsables de las funciones de contralor, regulación y vigilancia epidemiológica del Ministerio. Si bien sus acciones están dirigidas al conjunto de la población y no incluyen tareas de atención pareció razonable contemplarlo por cuanto se trata de gasto público en salud.

De los diferentes rubros de gasto comprendidos en estas UE, se dio particular tratamiento a dos. Por un lado, se desagregó el gasto correspondiente al Programa de Asistencia Integral (dirigido a la atención médica y odontológica de los funcionarios, ex funcionarios y familiares de funcionarios del MSP) y por otro se consideró de manera especial el gasto en adquisición y suministro de vacunas a la población.

En el primer caso, el gasto de asistencia integral se consideró en conjunto con las contribuciones de otros organismos del Estado a la cobertura de atención médica de sus funcionarios, en particular de sus familiares menores de edad (véase la sección 2.5). Vale decir que al total del gasto ejecutado por el MSP se le debitó el gasto por este concepto.

Respecto al gasto por adquisición de vacunas y medicamentos, se estimó el monto total aplicable a los menores de 15 años. Para ello se tomó en cuenta el número de dosis adquiridas en el año 2003 de cada una de las vacunas que según el esquema de vacunación vigente son aplicables a este grupo de población, y el resultado se multiplicó por los precios de compra correspondientes. De esta manera se calculó que el 71,5% del gasto del rubro vacunas y medicamentos se destina a la población infantil.

Del gasto restante se entendió que era atribuible a la atención de los niños un porcentaje similar al estimado para ASSE.

Como resultado de los criterios aplicados, se estima que el 30,5% del gasto ejecutado por el MSP (sin tomar en cuenta ASSE) en el año 2003 es atribuible a la atención de los niños.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

Cuadro 4. MSP, gasto ejecutado. 2003

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años | Porcentaje |
|--------------------------|------------------|------------------------|------------|
| Vacunas | 65.099.246 | 46.545.961 | 71,5% |
| UE 070, UE 001 y UE 065* | 160.796.72 | 34.732.093 | 21,6% |
| Asistencia Integral** | 40.438.323 | | |
| TOTAL | 266.334.296 | 81.278.054 | 30,5% |

Notas:
 * - Se trata de las UE:
 UE 070 - Dirección General de al Salud
 UE 001 - Dirección General de Secretaría
 UE 065 - Comisión Honoraria de Lucha contra la Hidatidosis
 Se aplica el mismo 21,6% que surge del "TOTAL" del cuadro anterior
 ** - Se deduce porque se incorpora en rubros de cuadros posteriores.

Fuente: MSP, Informe de ejecución presupuestal, ejercicio 2003.

2.3. Banco de Previsión Social (Programa Materno-Infantil)

En este caso la información disponible no permitió aplicar los criterios utilizados en las secciones 2.1 y 2.2.

La información del gasto ejecutado en el año 2003 incluye la totalidad de las prestaciones del Programa Materno-Infantil, que comprende la red de centros materno-infantiles de Montevideo y el área metropolitana, el sanatorio Canzani, el Programa de Atención a la Primera Infancia (PAPI), el Departamento de Especialidades Médico-Quirúrgicas (DEMEQUI) y las prestaciones del ex Programa UPA.

La contabilidad presupuestal está diseñada según el objeto del gasto, pero en este caso no es identificable por unidad ejecutora o programa, a excepción del PAPI. Ello obligó a asumir algunos supuestos que permiten asignar el gasto a las actividades dirigidas a los niños. En este sentido, se tomaron los datos de producción de los centros materno-infantiles de Montevideo y el área metropolitana. Del total de las consultas registradas, se atribuyeron a la atención de niños el 100% de las consultas de pediatría y de especialidades médicas y el 70% de las consultas odontológicas,³ lo cual representa alrededor de 51% del total de las actividades.

A efectos de ponderar este porcentaje respecto a la complejidad de las prestaciones con miras a su aplicación al gasto ejecutado, y dado que las prestaciones de los centros materno-infantiles no incluyen las derivadas de la actividad del DEMEQUI, que son de alto costo, se consideró razona-

³ La adjudicación del 100% de las consultas de especialistas y el 70% de las consultas de odontología surge de la opinión de informantes calificados del organismo, que entienden que están dirigidas a la atención de niños casi todas las especialidades médicas y mayoritariamente la atención odontológica, sobre todo la de mayor complejidad.

ble que el gasto atribuible a los niños ascienda a 60% en aquellos rubros cuyo destino es común a los servicios de atención. En consecuencia, este porcentaje se aplicó al gasto correspondiente a los siguientes rubros: prótesis, alimentación, material médico-quirúrgico, medicamentos, suministros, servicios no personales, retribuciones personales, y otros materiales. Asimismo, se aplicó al gasto por concepto de contratación de servicios de diagnóstico y tratamiento, traslados y honorarios médicos.

El gasto de contratación de asistencia médica (conformado prácticamente en su totalidad por servicios dirigidos a los niños, especialmente servicios de cuidados intensivos neonatales y pediátricos) y el gasto del PAPI se asignaron 100% a la atención infantil.

Como resultado de la aplicación de estos criterios, se estimó que 77,1% del total de gasto ejecutado en el año 2003 por el Programa Materno-Infantil del BPS corresponde a la atención de niños.

Cuadro 5. BPS, gasto ejecutado. 2003

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años | Porcentaje |
|--|------------------|------------------------|------------|
| Prótesis, alimentación, material médico quirúrgico, medicamentos, suministros, servicios no personales y retribuciones | 294.171.849 | 176.503.109 | 60,0% |
| Servicios de diagnóstico y tratamiento, traslados y honorarios médicos | 73.808.212 | 44.284.927 | 60,0% |
| Asistencia médica contratada (incluye CTI neonatal) | 212.545.906 | 212.545.906 | 100,0% |
| Programa de Atención a Primera Infancia (PAPI) | 61.357.723 | 61.357.723 | 100,0% |
| TOTAL | 641.883.690 | 494.691.666 | 77,1% |

Fuente: Comunicación personal. Entrevista a informante calificado.

Debe consignarse que se utilizó también otro criterio de estimación derivado de aplicar una participación porcentual de las distintas actividades (no clasificadas por grupo de población destinatario) en el gasto total del Programa. Esta ponderación, utilizada en un estudio previo correspondiente al año 1995, aplicada al gasto del año 2003, permitió estimar el gasto atribuible a la atención de los niños en 83% del total.

Se consideró más adecuado utilizar el primer mecanismo, teniendo en cuenta que la estimación resultante es algo menor que para el segundo criterio.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

2.4. Sanidad Policial y Sanidad Militar

El criterio utilizado en estos dos casos es el mismo que el aplicado para ASSE. Se consideraron las UBA totales producidas en los hospitales Policial y Central de las Fuerzas Armadas y las UBA producidas en el área de pediatría para estimar el gasto atribuible a los menores de 15 años.

Como resultado, se estima que el 11% del gasto ejecutado por Sanidad Policial y el 8,1% del gasto ejecutado por Sanidad Militar en el año 2003 pueden ser atribuidos a la atención de los niños.

Cuadro 6. Dirección Nacional de Sanidad Policial. Producción de unidades básicas de atención. 2003

| CONCEPTO | TOTAL | Porcentaje |
|-------------------|--------|------------|
| UBA s pediátricas | 8.388 | 11,0% |
| UBA s producidas | 76.161 | 100,0% |

Fuente: Hospital Policial.

Cuadro 7. Dirección Nacional de Sanidad Policial, gasto ejecutado. 2003

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años |
|----------------|------------------|------------------------|
| Retribuciones | 176.661.000 | |
| Funcionamiento | 278.992.000 | |
| Inversiones | 1.914.000 | |
| TOTAL | 457.567.000 | 50.394.191 |

Fuente: www.cepre.opp.gub.uy/rendicion2003/SDG. Informe de gasto ejecutado, año 2003. Inciso 04, UE 030.

Cuadro 8. Dirección Nacional de Sanidad Militar. Producción de unidades básicas de atención. 2003

| CONCEPTO | TOTAL | Porcentaje |
|-------------------|---------|------------|
| UBA s pediátricas | 14.925 | 8,1% |
| UBA s producidas | 183.986 | 100,0% |

Fuente: Hospital Central de las Fuerzas Armadas, Memoria anual 2003.

Cuadro 9. Dirección Nacional de Sanidad Militar. Gasto ejecutado. 2003

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años |
|----------------|------------------|------------------------|
| Retribuciones | 293.493.000 | |
| Funcionamiento | 204.186.000 | |
| Inversiones | 20.372.000 | |
| TOTAL | 518.051.000 | 42.024.454 |

Fuente: www.cepre.opp.gub.uy/rendicion2003/SDG. Informe de gasto ejecutado, año 2003. Inciso 03, UE 001.

2.5. Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)

Para este caso se consideró la información proporcionada por el Servicio de Atención a la Salud (SAS) de la propia Intendencia Municipal de Montevideo respecto al nivel de gasto atribuible a la atención pediátrica. Al igual que en el caso del BPS y a diferencia de ASSE, se consideraron además los gastos derivados de la atención odontológica.

El criterio utilizado para asignar el gasto fue, en el caso de los recursos humanos, el sugerido por la propia IMM, que entendió que eran asignables a la atención infantil la mitad de las remuneraciones de odontólogos, psicólogos, licenciados en enfermería y nutricionistas, y la totalidad de las de los pediatras, vacunadores y estudiantes de odontología.

Respecto a los restantes rubros de gasto, el SAS los estimó en \$ 28.281.000, lo que sumado al gasto estimado en remuneraciones hace un total de \$ 80.145.010.

Cuadro 10. Intendencia Municipal de Montevideo, Servicio de Atención a la Salud. Gasto ejecutado asignable a la atención de la infancia por grandes rubros

| | Pesos corrientes |
|----------------|------------------|
| Retribuciones | 51.864.010 |
| Funcionamiento | 28.281.000 |
| TOTAL | 80.145.010 |

Fuentes: <www.cepre.opp.gub.uy/rendicion2003/SDG>. Informe de gasto ejecutado, año 2003. Inciso 27, UE 001.

2.6. Fondo Nacional de Recursos

Teniendo en cuenta el carácter asegurador del Fondo Nacional de Recursos (FNR), por cuyo concepto recauda una cuota obligatoria de los afiliados a las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) y recibe del Estado el pago de los actos realizados a los usuarios de ASSE, se consideró que la totalidad del gasto efectuado por este organismo es de naturaleza pública. Por este motivo, se tomó en cuenta el gasto correspondiente a los actos dirigidos a los menores de 15 años independientemente del subsector al que pertenece el beneficiario.

Se debió estimar los actos efectuados a personas de entre 15 y 18 años porque la información disponible con relación a la distribución de actos según edades por encima de los 14 años se encuentra en todos los casos agregada en la franja de 15 a 24 años. Se asumió una distribución homo-

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

génea de los actos entre cada edad considerada en este grupo, a fin de aproximarse al número total de actos efectuados en personas de entre 15 y 18 años.

Para el caso de hemodiálisis, los grupos etarios considerados en la agregación hecha por el FNR son de 0 a 10 y de 11 a 20 años. A fin de estimar el número de pacientes de hasta 18 años, se asumió una distribución homogénea de los casos en los tramos de edad considerados en este último grupo. Calculado el número de actos realizados a menores de 18 años, se lo multiplicó por el valor promedio del arancel vigente en cada una de las técnicas durante el año 2003 (el arancel sufrió una modificación el 1º de julio de ese año).

Respecto a la cirugía cardíaca, se consideró el arancel de la que se realiza con máquina de circulación extracorpórea; en el caso de la litotricia se consideró el arancel de la percutánea, y para el caso del trasplante de médula ósea se tomó el precio del trasplante autólogo.

En cuanto a las hemodiálisis, se calculó para cada paciente un número de tres diálisis semanales durante las 52 semanas del año, y se lo multiplicó por el valor promedio del arancel de la diálisis con bicarbonato vigente para el 2003.

No se consideró la categoría de 'otros actos'. Si bien no se especifica cuáles son esos actos, es posible inferir que se trata de trasplantes hepáticos o implantes cocleares. En el primer caso no existe arancel aplicable, ya que se paga el gasto en que se incurre, y en el segundo se financia el dispositivo. La imposibilidad de conocer con cierto margen de certeza cuáles son estos actos y el monto de gasto que significan justifica su exclusión del cálculo realizado.

Al monto calculado de esta manera se le incrementó un 10% por concepto de dispositivos, insumos y medicamentos que el propio FNR adquiere y suministra y que por tanto no se incluyen en el arancel. El porcentaje aquí considerado es algo arbitrario, en tanto no se cuenta con elementos objetivos que permitan darle mayor precisión. Sin embargo, parece más razonable contemplar de alguna manera este aspecto, ya que en ocasiones representa un monto de igual o mayor valor que el arancel que se abona.

**Cuadro 11. Fondo Nacional de Recursos.
Número de actos y gasto estimado por técnica**

| | Nº actos | Gasto estimado |
|---|----------|----------------|
| Cateterismo de adultos | 4 | 41.026 |
| Cateterismo de niños | 140 | 3.704.190 |
| Cirugía cardíaca de niños | 197 | 48.439.345 |
| Cirugía cardíaca de adultos | 4 | 983.540 |
| Cateterismo terapéutico | 96 | 6.045.360 |
| Marcapasos | 14 | 129.696 |
| Litotricias | 30 | 780.285 |
| Trasplante médula ósea | 26 | 18.750.082 |
| Quemados | 58 | 717.460 |
| Trasplante cardíaco | 1 | 702.975 |
| Diálisis | 6652 | 10.617.516 |
| TOTAL | | 90.911.475 |
| Insumos y dispositivos aportados por el FNR | | 9.091.147 |
| TOTAL | | 100.002.622 |
| Total gasto del FNR en 2003 | | 2.060.234.690 |
| Porcentaje | | 4,85% |

Nota: En el caso del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y la Universidad de la República se aplica el 18%, identificado para uno de los organismos. En el caso de la Intendencia de Montevideo, los montos fueron proporcionados por la División Salud (37,2%).

Fuente: <www.cepre.opp.gub.uy/rendicion2003/SDG>. Informe de gasto ejecutado, año 2003. Inciso 03, UE 001.

2.7. Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU)

Dentro de las actividades que desarrolla el INAU, algunas refieren directamente a la atención de la salud de sus beneficiarios. Debe tenerse presente que en este caso el grupo de población considerado es el de menores de 18 años.

**Cuadro 12. Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay.
Gasto ejecutado 2003**

| | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años | Porcentaje |
|----------------|------------------|------------------------|------------|
| Retribuciones | 617.590.000 | 47.841.000 | 7,7% |
| Funcionamiento | 640.471.000 | 24.775.000 | 3,9% |
| Inversiones | 3.780.000 | 280.000 | 7,4% |
| TOTAL | 1.261.841.000 | 72.896.000 | 5,8% |

Fuentes: <www.fnr.gub.uy/web2002/estadisticas>, <www.fnr.gub.uy/web2002/informacióntransparente>.

Gasto público en salud dirigido a la infancia en Uruguay.

2.8. Contribuciones del Estado a la atención médica

En la estructura de gasto de los órganos del Estado, hay objetos de gasto, dentro del rubro correspondiente a retribuciones personales, destinados a la cobertura de atención médica de los funcionarios.

Las contribuciones son muy disímiles según los organismos y es difícil conocer el alcance de la cobertura de cada uno de ellos. No obstante, entre los que se consideraron para este trabajo —Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos de contralor y organismos del artículo 220—, se cuentan algunos en que la cobertura de atención médica es extensible a los familiares de los funcionarios y, por ende, también a los menores de 14 años; es el caso del Poder Legislativo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (que contempla sólo la cobertura médica de sus funcionarios radicados en el exterior) y la Universidad de la República.

Dadas las dificultades que ofrecen los organismos del Estado para reunir información, no fue posible recabar la composición por edades de la población cubierta en cada uno de estos organismos. Se optó entonces por relevar la situación de un organismo en particular, en el que los menores de 14 años representan el 18% del total de beneficiarios, y se aplicó ese mismo porcentaje a las restantes entidades consideradas.

Igual tratamiento se aplicó en este punto al gasto del programa de asistencia integral del MSP, el cual, como se mencionó en la sección 2.2, se desagregó del gasto total ejecutado por este Ministerio. La ausencia de una base de datos de los beneficiarios de este programa hizo imposible una estimación más ajustada.

Se incluye también aquí el gasto en que por este concepto incurre la Intendencia Municipal de Montevideo.

Queda aún por relevar si los esquemas de cobertura de atención médica vigentes en los entes autónomos incluyen a familiares de los funcionarios, y dentro de estos específicamente a los menores de 15 años.

Cuadro 13. Contribuciones del Estado a la asistencia médica

| CONCEPTO | Pesos corrientes | Atribuible a < 15 años |
|----------------------------------|------------------|------------------------|
| Poder Legislativo | 86.132.364 | 15.503.826 |
| Poder Ejecutivo | 165.182.777 | 28.692.248 |
| Universidad de la República | 147.060.183 | 26.470.833 |
| Intendencia Municipal Montevideo | | 42.504.080 |
| TOTAL | | 113.170.987 |

Fuente: SAS, IMM.

Más allá del tema objeto de este estudio, es interesante consignar que el gasto por concepto de "contribuciones a la atención médica" —identificable en un número muy importante de organismos estatales, a los que deberían agregarse los que se verifican en las intendencias municipales y juntas departamentales— no ha sido considerado en los estudios de cuentas nacionales en salud como gasto público.

3. Comentario final

Con las limitaciones mencionadas en los apartados anteriores, se ha podido avanzar en la construcción de una matriz que aproxima el gasto público en salud destinado a la infancia en el Uruguay para el año 2003. El resultado final de esta primera aproximación da un total, para ese año, de casi 68 millones de dólares, lo que equivale a un *0,61 % del PBI*.

Sin duda, tal como se ha insistido en párrafos anteriores, es una estimación que requiere afinarse, en particular en lo referido a la obtención de datos en dependencias del sector público que no pudieron ser relevados, así como en la aplicación de criterios que permitan una mejor aproximación al gasto efectivamente ejecutado. Existen ponderaciones que deberían verificarse constatando la información a través de fuentes primarias.

