



LA EDUCACIÓN EN EL PRESUPUESTO PROVINCIAL 2019

MENDOZA
FEBRERO 2019

LIC. EN ECONOMÍA IZA, MARIANA

LIC. EN ECONOMÍA OLMEDO SOSA, GABRIEL

LIC. EN ECONOMÍA PAZ, BELÉN

BREITMAN PACHECO, LAUTARO JOSÉ



Índice

Introducción.....	2
Variables macro: inflación proyectada, tipo de cambio y crecimiento del PBI.....	2
Presupuesto provincial, participación del presupuesto educativo y Ley de Educación Provincial	3
¿A dónde se va el presupuesto para la educación?	6
Presupuesto educativo	7
¿Cuánto debería ser la inversión educativa en 2019 para que fuese igual al presupuesto 2018 y a lo ejecutado en 2015?.....	9
La inversión educativa a nivel nacional	10

Para evitar la sobrecarga gráfica que implica utilizar el femenino y masculino en simultáneo, hemos decidido emplear el genérico femenino. El no uso de un lenguaje masculinizado y androcéntrico es una de las preocupaciones de quienes integramos este Centro de Investigaciones.



Introducción

Fin de año es un periodo colmado de definiciones políticas. Es en esta época donde se debate, o se impone, la distribución de los fondos públicos a través de la ley de presupuesto. En la misma se logra sintetizar quienes se beneficiarán y perjudicarán en la repartición de los recursos estatales durante el próximo año. Dicha distribución se encuentra atravesada por la capacidad que tengan los diferentes actores para imponer sus intereses por sobre otros y es donde se clarifica el posicionamiento ideológico del gobierno de turno al reflejar qué áreas serán priorizadas económicamente.

En el presente informe abordaremos la Ley de presupuesto 2019 de la Provincia de Mendoza. Consideraremos cuáles son los principales supuestos macroeconómicos que lo sustentan, veremos qué reparticiones estatales han sido beneficiadas en la distribución de recursos y cuál se proyecta que sea la participación del sector educativo en el total de erogaciones provinciales; en términos globales y en los rubros de personal e infraestructura.

Variables macro: inflación proyectada, tipo de cambio y crecimiento del PBI

Antes de adentrarnos en el análisis particular de las diferentes partidas presupuestarias para 2019, es necesario detenernos en los supuestos macroeconómicos que el presupuesto sostiene. En primer lugar, hay que resaltar que establece que en 2019 habrá una inflación de 23%. Cabe recordar que en el presupuesto 2017 se estimó una inflación de 17% y terminó siendo de 24,6%, mientras que para 2018 se había proyectado una inflación de 15,7% y los aumentos de precios alcanzaron el 53,7%. A su vez, el Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) realizado por el Banco Central de la República Argentina proyecta una inflación de 29% para 2019 y el FMI un 32%.

En segundo lugar, el presupuesto prevé un dólar promedio de \$40,1, mientras que el acuerdo con el FMI que el propio gobierno se comprometió a cumplir establece que en enero de 2019 la banda de flotación de la moneda estadounidense, precio mayorista, se encontrará entre los \$37,86 y \$48,99 y, de mantenerse el ajuste del 2% mensual actual¹, la banda inferior promediara \$43,13 durante el 2019 y la superior \$55,81. A su vez, a fines de febrero el precio del USD ya superó los \$ 40,1. Por último, es válido recordar que el dólar proyectado por el gobierno para el 2018 era de \$19,3 y el promedio terminó por encima de los \$30.

¹ El acuerdo actual establece un ajuste del 2% mensual de las bandas de flotación desde enero hasta marzo.



En tercer lugar, es importante destacar que la gestión anunció, para este año, una caída del Producto Bruto Interno de 0,5%, mientras que el FMI establece que esa caída será de 1,6%.

Presupuesto provincial, participación del presupuesto educativo y Ley de Educación Provincial

El artículo 1 de la ley de presupuesto 2019 establece que las erogaciones totales de la provincia serán \$ 137,8 mil millones y el artículo 2 que los recursos alcanzarán \$ 135,6 mil millones, es decir, se requiere un financiamiento de \$ 2,2 mil millones. Si a esto le sumamos las amortizaciones de capital de deudas, no contempladas en esas erogaciones, el déficit total asciende a \$ 5,9 mil millones. Sin embargo, como alrededor del 60% de la deuda provincial es en dólares², cabe esperar un aumento de la participación de los gastos, intereses y capital de la misma si no se cumple la proyección gubernamental de un dólar promedio de \$40,1 para 2019.

Las erogaciones proyectadas para 2019 son superiores en un 39,15% a las establecidas en el presupuesto 2018, cifra que aumenta hasta 40,6% si excluimos de la comparación el presupuesto de “Otras Entidades” (Carácter 5). Sin embargo, la inflación anual de 2018 fue de 53,7% (IPC-DEIE)³, por lo que la proyección gubernamental para 2019 es disminuir sus erogaciones en términos reales.

La participación del presupuesto educativo sobre el total de las erogaciones disminuye respecto a lo presupuestado en 2018. Para esta comparación se considera la totalidad de lo destinado a la Dirección General de Escuelas (DGE) y se le agrega las erogaciones de la Subsecretaría de Infraestructura Social y Básica destinadas a infraestructura educativa. Al comparar la participación porcentual de las partidas para educación en la ley de presupuesto 2019 con lo destinado a educación en años previos, veremos una caída sistemática.

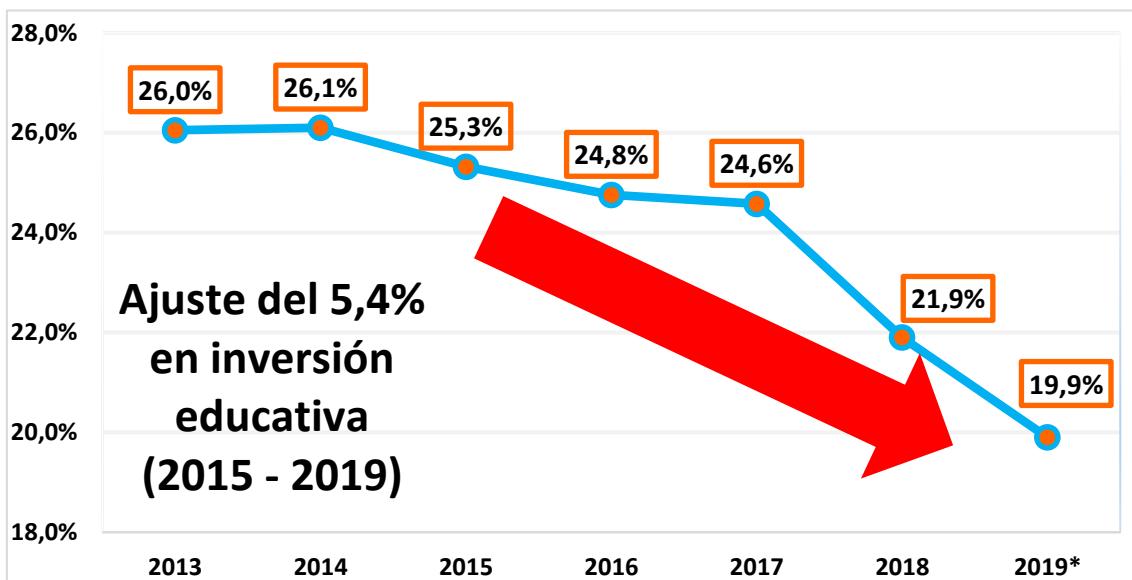
La disminución de la participación del presupuesto educativo, en el marco de una reducción general de las erogaciones provinciales en términos reales, habla de un doble ajuste sobre la educación, situación ya ocurrida en los otros tres años de gestión de Cambia Mendoza.

² Segundo informe de “stock de la deuda pública de la Provincia de Mendoza” al 30 de setiembre de 2018.

³ Índice de Precios elaborado por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza.



Gráfico 1: Participación de la inversión educativa en el total de las erogaciones provinciales de Mendoza (2013 – 2019).



Años 2013-2018 en base a SIDICO la ejecución devengada de cada año.

* Año 2019 en base al presupuesto 2019 de la Provincia de Mendoza.

Fuente: CIEC en base al presupuesto provincial de Mendoza 2019 y el Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza (SIDICO).

Según la ley de presupuesto 2019 se destinará a educación un total de \$ 27.385 millones⁴, que comparados con los \$137,8 mil millones de erogaciones totales representan sólo el 19,9%. En el presupuesto del 2018 representaban el 20%, sin embargo lo ejecutado durante el 2018 fue de 21,9% de las erogaciones totales. Esto contradice lo establecido en La ley Nº 6970 de Educación Pública Provincial de Mendoza. En la misma se determina que el 35% de las erogaciones provinciales deben ser destinadas a educación, requisito que no sólo se proyecta incumplir el año que viene sino que se viene infringiendo sistemáticamente por el gobierno provincial. Para cumplir con lo establecido por la ley el presupuesto de 2019 debería aumentar la partida educativa en un 76%.

Los argumentos esgrimidos para justificar el quebrantamiento se basan en descontar ciertas partidas presupuestarias de las erogaciones totales, criterio por demás arbitrario ya que el mismo presupuesto comienza definiendo sus erogaciones reales en \$137,8 mil millones. Según ciertos funcionarios una de las partidas que debería descontarse para calcular el 35% del presupuesto destinado a educación es el “Carácter 5”, es decir, entidades tales como la Caja de Seguro Mutual, el Instituto Provincial de la Vivienda, la Dirección General de Obra Social, entre otras. Se dice que tales organismos generan recursos propios y que por ello hay que excluirlos.

⁴ 26.724 millones en el presupuesto de la DGE y 660 millones en trabajos públicos de la Subsecretaría de Infraestructura Social y Básica.



Sin embargo, esas entidades forman parte del Estado provincial y reciben recursos de él más allá de los que generan con su actividad. Más aún, las erogaciones totales provinciales descontando las partidas que se destinan al “Carácter 5” dan un total de \$119 mil millones, por lo que la partida educativa presupuestada representa tan sólo un 23% de ese monto; si siguiésemos este criterio, haría falta un aumento del 52% de lo actualmente presupuestado para educación para cumplir con la ley de Educación Pública Provincial.

Otra partida que dicen que debería ser descontada de las erogaciones totales para calcular el 35% destinado a educación son las transferencias realizadas por la provincia a los municipios, argumentando que son recursos de los que la provincia no dispone. Además de que no nos parece posible escindir las políticas provinciales de las municipales, vemos una incoherencia en este criterio. Por un lado se pretende excluir las transferencias a los municipios de las erogaciones totales pero se consideran las transferencias de la nación a la provincia dentro de la inversión educativa: por ejemplo los recursos nacionales consignados a infraestructura educativa y el Fondo Nacional de Incentivo Docente destinado a pago de salarios. Pero si incluso así nos guiásemos por este criterio y excluyésemos las partidas transferidas a municipios de las erogaciones totales, nos quedaría que la provincia gastará en 2019 \$90,4 mil millones, cuyo 35% equivale a \$ 31,6 mil millones; se requeriría un aumento del 16% de lo actualmente presupuestado a educación para alcanzar esta suma.

Cuadro 1: Incrementos necesarios en inversión educativa para cumplir con la “Ley Nº 6970 de Educación Pública Provincial” de Mendoza.

	Monto	35%	Aumento Necesario
Egresos Totales	\$ 137.836.634.476	\$48.242.822.067	76%
Descontado “Otras Entidades”	\$ 119.085.810.539	\$41.680.033.689	52%
Descontado “Otras Entidades” y “Municipios”	\$ 90.407.263.795	\$31.642.542.328	16%

Fuente: CIEC en base al presupuesto de la Provincia de Mendoza 2019.

En la siguiente tabla veremos como, más allá del criterio utilizado, el gobierno de Cambia Mendoza ha disminuido la inversión pública en educación. El número más preocupante es la caída del 30% en términos reales de los últimos 3 años. Esto quiere decir que en el 2018 el



dinero efectivamente destinado a nuestras escuelas ha perdido un tercio de poder de compra que tenía en el 2015

Cuadro 2: La inversión educativa de la Provincia de Mendoza. 2015-2019

Ejecutado	2.015	2016	2017	2018	2018-15	
Total	25,3%	24,8%	24,6%	21,9%	-3,4%	
Total sin Car. 5	29,3%	27,8%	27,4%	24,3%	-5,0%	
Total sin Car. 5 y Cop. Municipal	34,3%	32,9%	32,4%	29,0%	-5,4%	
PBG	7,3%	6,6%	6,9%	5,7%	-1,5%	
Evolución en términos Reales	100,0%	88,7%	93,5%	69,6%	-30,4%	
Presupuestado	2015*	2016	2017	2018	2019	2019-15
Total	22,3%	20,5%	21,5%	20,0%	19,9%	-2,5%
Total sin Car. 5	27,0%	24,4%	25,3%	23,4%	23,0%	-4,0%
Total sin Car. 5 y Cop. Municipal	31,7%	33,1%	33,1%	29,8%	30,3%	-1,5%

Fuente: CIEC en base a: SIDICO según el criterio del devengado 2015-2018, criterio del votado SIDICO 2015, leyes de presupuestos 2016-2019, IPC 9 provincias y DEIE.

Debido a la falta de datos, para el PBG 2018 se estimó el mismo incremento nominal (y caída real) del PBI nacional.

¿A dónde se va el presupuesto para la educación?

Es de matemática simple saber que si la inversión educativa disminuye proporcionalmente en las erogaciones provinciales es porque otras áreas están recibiendo más presupuesto. En el informe “LA EDUCACIÓN EN EL PRESUPUESTO PROVINCIAL 2018”⁵ podemos observar cómo el “Ministerio de Seguridad” y el “Pago de los Intereses y Gastos de la Deuda” aumentaron porcentualmente su participación en las ejecuciones provinciales en un 2,8% y en un 3,4% respectivamente entre los años 2013 y 2017.

Al momento de comparar los incrementos entre el presupuesto 2019 y la ejecución 2018, nos encontramos nuevamente con un importante incremento del rubro destinado al “Pago de los Intereses y Gastos de la Deuda”. Mientras que el costo financiero de la deuda provincial se presupuestó por 4,3 mil millones en el 2018 (se terminaron ejecutando 6,7 mil millones), en el 2019 el monto asciende a 7,5 mil millones, representando un incremento del 75%. Es así como dicho rubro pasa de representar el 4,3% de las erogaciones provinciales al 5,4%.⁶

⁵ Disponible en <https://ciecmza.org/>

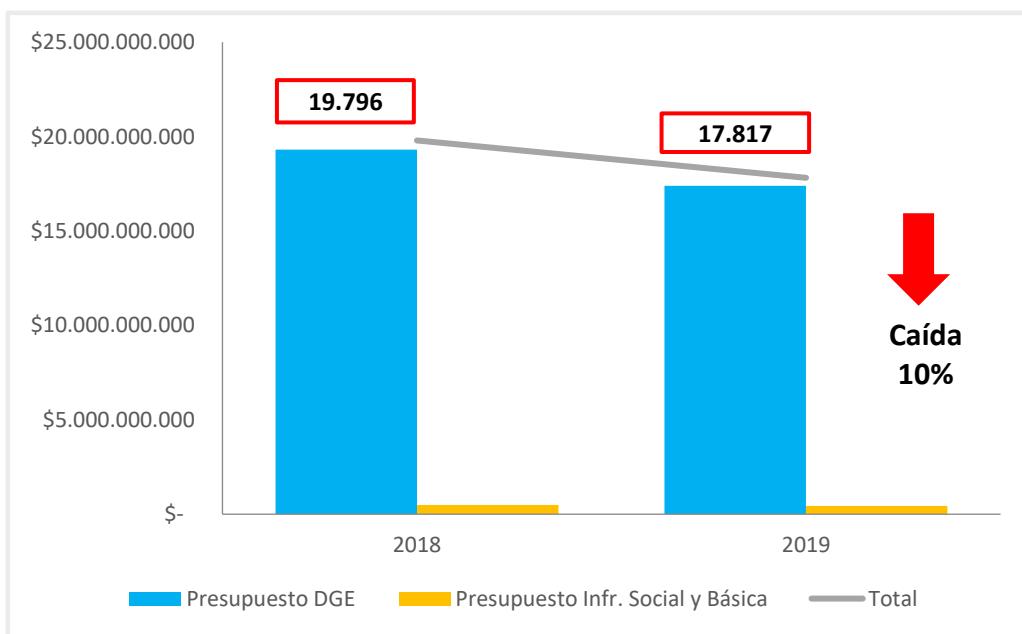
⁶ Como dijimos anteriormente, la mayoría de la deuda provincial está valuada en dólares. Al subestimar el precio del dólar en el presupuesto, se están subestimando las erogaciones destinadas al pago de los intereses y gastos de la deuda. Esto puede observarse en lo acontecido durante el 2018, donde se



Presupuesto educativo

Nominalmente, la partida presupuestaria para educación en 2019 será un 38,3% más elevada que la del presupuesto 2018. Vemos que ha aumentado en menor medida de lo que lo hizo el presupuesto provincial: 39,2%. Además, al comparar dicha suba con la inflación provincial de 2018 (53,7%) vemos que se rezaga considerablemente, perdiendo un 10% de poder adquisitivo.

Gráfico 2: Evolución real de la inversión educativa en millones de pesos de la Provincia de Mendoza (2018 – 2019). Expresado en pesos 2018.



Fuente: CIEC en base al presupuesto provincial de Mendoza 2018 y 2019.

Esta caída se acentúa aún más si comparamos el presupuesto con la ejecución presupuestaria del año 2015, es decir, previa al inicio de la gestión de Cambia Mendoza. En el cuadro 2 podemos apreciar que el ajuste educativo de este gobierno rondará el 30%. Si nos interiorizamos en las diversas categorías que conforman la inversión educativa podemos observar que el mayor recorte, 33,3%, se dio en los salarios.

ejecutó un 56% más de lo presupuestado en dicho rubro. Es por ello que el peso de la ejecución, casi con seguridad, será mayor al 5,4% plasmado en el presupuesto 2019.



Cuadro 2: Variación real entre la inversión educativa ejecutada en el 2015 y la presupuestada para el 2019 en la Provincia de Mendoza.

Clasificación Económica	2019	2015	Aum. %	Variación Real
Personal	22.129.616.513	10.309.566.836	115%	-33,3%
Bienes y Servicios	804.674.850	346.818.126	132%	-27,9%
Transferencias al Sec. Privado	3.551.527.213	1.309.313.732	171%	-15,8%
Infraestructura	899.129.357	112.226.946	701%	148,8%
TOTAL	27.384.947.933	12.077.925.641	127%	-29,6%

Fuente: CIEC en base a DEIE, IPC 9 Provincias, Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza y Ley de Presupuesto Provincial de Mendoza 2019,

Uno de los logros que ostenta el gobierno es haber aumentado el presupuesto destinado a infraestructura educativa desde que inició su gestión. Si bien esto es cierto, debemos remarcar su frecuente subejecución. Durante el 2018, se ejecutó solamente el 76% de esa partida, compuesta tanto por los recursos que gestiona la DGE como los que gestiona la Subsecretaría de Infraestructura Social y Básica dependiente del Ministerio de Economía. Gabriel Sciola, subsecretario de Administración de la DGE, durante la presentación del presupuesto en la legislatura defendió el bajo nivel de ejecución argumentando que se debía a que las partidas de infraestructura se iban a incrementar fuertemente a fin de año. En el siguiente cuadro podemos observar que los porcentajes de ejecución de las partidas de infraestructura a nivel provincial alcanzaron el 135,4% una vez concluido el año y 142,3% si descontamos las destinadas a educación. De esta manera podemos concluir que el problema de subejecución reside en las partidas relacionadas a la infraestructura educativa, tanto en las partidas dependientes de la DGE como en las de la Subsecretaría de Infraestructura Social y Básica.

Cuadro 3: Ejecución en Infraestructura de Mendoza 2018.

Concepto	Presupuestado	Ejecutado	% de ejecución
1. Total Provincia	6.297.612.095	8.529.948.863	135,4%
1.1 Total sin Educación	5.653.122.940	8.045.249.596	142,3%
1.2 Total Educativo	644.489.156	484.699.268	75,2%
1.2.1 DGE	160.185.361	153.518.382	95,8%
1.2.2 Subs. Infr. Social y Básica	484.303.795	331.180.886	68,4%

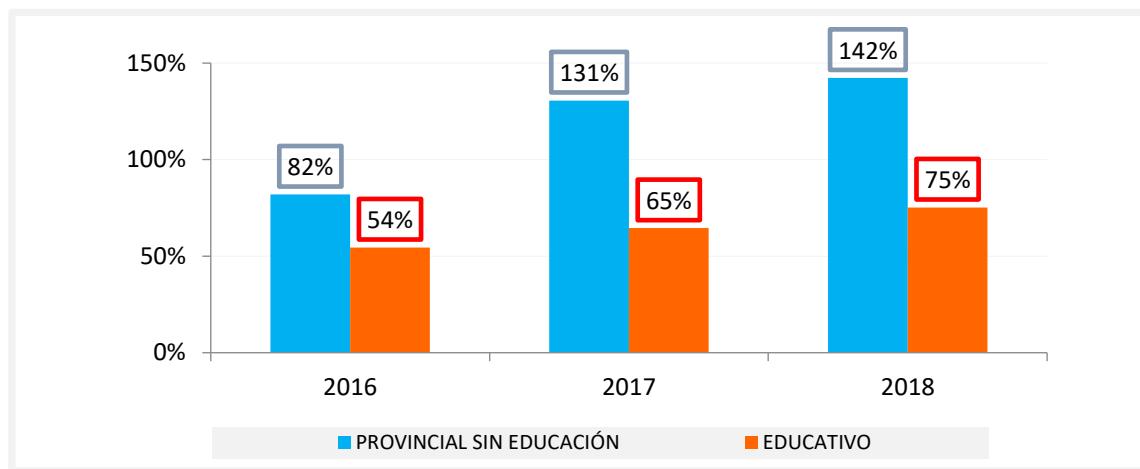
Fuente: CIEC en base a Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

Se contemplaron las clasificaciones económicas de “trabajos públicos” y “contratos de personal afectados a la obra pública”.



La situación se repite en años previos. El siguiente gráfico muestra los porcentajes de ejecución de las partidas de infraestructura para el total de la provincia excluyendo educación y las específicamente educativas. En él podemos apreciar que las partidas de infraestructura educativa se han subejecutado sistemáticamente en los últimos años, mientras que tal situación no siempre se ha dado con aquellas destinadas a infraestructura de la provincia en general.

Gráfico 3: Ejecución en Infraestructura de Mendoza (2016 – 2018).



Fuente: CIEC en base a Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

¿Cuánto debería ser la inversión educativa en 2019 para que fuese igual al presupuesto 2018 y a lo ejecutado en 2015?

Como hemos visto en informes previos, el poder adquisitivo de los recursos destinados a educación ha venido rezagándose constantemente frente a la inflación. El siguiente cuadro muestra cuáles son los aumentos necesarios del presupuesto 2019 para mantener el poder adquisitivo de lo presupuestado en 2018 y para alcanzar lo ejecutado en 2015.

Cuadro 4: Inversión educativa real en 2019 vs. 2018 y 2015.

Aumento Presupuesto 2019 para mantener el poder adquisitivo	Aumento %	Aumento en Mill de \$ 2019
Presupuestado 2018	11,11%	\$ 3.042
Ejecutado 2015	42,10%	\$ 11.530

Fuente: CIEC en base a DEIE, IPC 9 Provincias, Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza y ley de presupuesto 2019.



Para mantener el valor de lo ejecutado en educación en 2015 la partida presupuestaria del 2019 debería rondar los \$ 39 mil millones, mientras que para mantener el valor de lo presupuestado en 2018 debería situarse alrededor de \$ 30,5 mil millones. Si además contemplamos el incremento de la matrícula estudiantil, que promedia el 0,9% en los últimos 12 años, la situación empeora. En el 2019 la inversión por estudiantes rondará los \$ 54.800, mientras que (en términos reales) en el presupuesto del 2018 fue de \$ 61.700 y en 2015 la ejecución superó los \$ 82.500.

Cuadro 5: Inversión educativa real por estudiante en 2019 vs. 2018 y 2015.

Aumento presupuesto 2019 para mantener la inversión por estudiante	Aumento %	Aumento en \$ 2019
Presupuestado 2018	12,08%	\$ 6.700
Ejecutado 2015	47,13%	\$ 27.500

Fuente: CIEC en base a DEIE, IPC 9 Provincias, Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza, ley de presupuesto 2019 y anuario estadístico del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

La inversión educativa a nivel nacional

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) elaboró recientemente el informe “El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década”. En el mismo nos advierte que el ajuste en la inversión educativa es algo que está aconteciendo a nivel nacional desde la asunción de Cambiemos:

“La meta estipulada por la Ley de Educación Nacional de invertir el 6% del PBI en educación solo logró cumplirse en 2015; no fue alcanzada antes ni se sostuvo después de esa fecha. El gasto educativo consolidado fue del 5,80% y 5,65% del PIB en 2016 y 2017, respectivamente.” (CIPPEC).

A nivel nacional también fueron los salarios el principal mecanismo de ajuste a la inversión educativa. Según el informe, el promedio del poder adquisitivo de los docentes perdió 2,4% en 2016; 2,3 en 2017 y 9,5 en 2018 (hasta setiembre). Más de 14% en la gestión Cambiemos, “al punto de que en 2018 se volvió a los niveles salariales de 2006”. Como los sueldos docentes el año pasado no subieron a la par de la inflación, podemos concluir que en el 2018 tampoco se cumplió con la ley de Educación Nacional.