



LA EDUCACIÓN EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PROVINCIAL 2020

Mendoza
6 de enero de 2020



LIC. EN ECONOMÍA IZA, MARIANA
LIC. EN ECONOMÍA PAZ, BELÉN
LIC. EN ECONOMÍA OLMEDO SOSA, GABRIEL
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 2020 para que fuese igual al presupuesto 2019 y a lo ejecutado en 2015?	10
La inversión educativa a nivel nacional	11

Introducción

Los períodos de discusión sobre la distribución de los fondos públicos están colmados de definiciones políticas. Los presupuestos gubernamentales logran sintetizar quiénes se beneficiarán y perjudicarán en la utilización de los recursos estatales durante el 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 político-ideológico del gobierno de turno al reflejar qué áreas serán priorizadas económicamente.

En el presente informe abordaremos el proyecto de Ley de presupuesto 2020 de la Provincia de Mendoza. Consideraremos cuáles son los principales supuestos macroeconómicos que lo sustentan, cómo ha evolucionado la participación del presupuesto educativo en las erogaciones de la provincia y las partidas destinadas a infraestructura educativa, entre otras variables de interés.

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

En el presupuesto provincial se estipula cuántas erogaciones tendrá la provincia en cada rubro y con cuántos recursos contará para afrontarlas; el gobierno debe respetar estos montos y porcentajes durante el año. Sin embargo, ante una recaudación mayor a la presupuestada el ejecutivo tiene mayores posibilidades de disponer de esos recursos que no figuran en el presupuesto. Y de aquí la importancia que tiene la estimación de las variables macroeconómicas en el proyecto de presupuesto: de ellas depende la proyección de los recursos y gastos. Puntualmente, la recaudación de los impuestos depende directamente de la inflación y de la actividad económica, además de las alícuotas establecidas. Al subestimar la inflación en el presupuesto se lograrán mayores niveles de recaudación, ya que en moneda corriente las transacciones económicas que se llevarán a cabo en la provincia tendrán valores mayores a lo proyectado. De manera inversa, a mayor caída del Producto Bruto habrá menor recaudación por la menor actividad económica. De este modo, lo que “conviene” al ejecutivo para contar durante el año con recursos no presupuestados y por ende no asignados a partidas específicas es subestimar la inflación, pero no la caída del PBI. Y es justamente lo que hacen en este proyecto.

En cuanto a la inflación, toman como fuente el inverosímil índice que se presupuestaba en el proyecto de presupuesto nacional realizado por la Gestión de Cambiemos: 34,2%. En los últimos años esta variable viene siendo sistemáticamente subestimada, ya que en el presupuesto 2017 se proyectó una inflación de 17% y terminó siendo de 24,6%, para 2018 se estimó una inflación



de 15,7% y los aumentos de precios alcanzaron el 53,7%, y para 2019 sostuvieron que la inflación iba a ser del 23% pero cerró en 53,8%. El Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) realizado por el Banco Central de la República Argentina durante el mes de enero de 2020 (último disponible al momento de elaborar este informe), proyecta un Índice de Precios de 41,7% para 2020. A su vez, el mismo informe estima la caída del PBI en 1,5%. Para la elaboración del presupuesto, el gobierno provincial toma la estimación de la evolución del PBI del REM de noviembre de 2019 (-1,7%), pero para la inflación en lugar de tomar la del REM (43%), considera la del presupuesto nacional presentado en septiembre, claramente mucho menor. Por esto sostenemos que la proyección inverosímil del IPC no es ingenua.

Por otra parte, el tipo de cambio nominal promedio del dólar tiene impacto, entre otras variables, en las erogaciones que se destinarán a Gastos e Intereses de la deuda y a amortizaciones de capital. Esto es así debido a que el 60% de la deuda provincial es en dólares, lo cual genera una vulnerabilidad para la provincia que cuenta con alrededor del 70% de sus ingresos en pesos¹. De este modo, proyectar un tipo de cambio más bajo del esperable impacta en una subestimación del dinero necesario para afrontar estos pagos, volúmenes que vienen siendo crecientes en los últimos años y que debido al costo político que acarrea no les conviene reconocer. Nuevamente, el proyecto de presupuesto provincial para estimar esta variable se basa en el proyecto de presupuesto nacional de septiembre: 67,11\$/USD. Y, al igual que lo que viene ocurriendo con la inflación, el precio del dólar estimado siempre resulta mucho menor que el real. Para el 2018 el tipo de cambio proyectado fue de \$19,3 y el promedio terminó por encima de los \$28, y para 2019 se estimó en \$40,10 pero su valor superó los \$50. Asimismo, el informe del REM citado, y del que tomaron el porcentaje de caída del PBI, proyecta que el valor de \$67,11/USD será superado en el mes de marzo y que en diciembre alcanzará los \$85,90/USD, haciendo inviable la propuesta del ejecutivo.

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

El artículo 1 del proyecto de presupuesto establece que las erogaciones totales de la provincia serán \$ 214,9 mil millones y el artículo 2 que los recursos alcanzarán \$ 205 mil millones, es decir, es un presupuesto deficitario en \$ 9,9 mil millones. Si a esto le sumamos las amortizaciones de capital de deudas (que no están contempladas en esas erogaciones) el déficit total de este año asciende a \$ 16,4 mil millones. Además de la toma de deuda, se pretende utilizar para

¹ Los ingresos por regalías, que representan el 30% de los recursos del gobierno provincial, sí tienen relación con el valor del dólar



solventarlo \$ 4,9 mil millones remanente de años anteriores. Sin embargo, como el 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 \$67,11 para 2020³.

Por otro lado, las erogaciones totales de la provincia proyectadas para 2020 son superiores en un 46,9% a las erogaciones realizadas durante 2019, mientras que el Índice de Precios al Consumidor proyectado es de 34,2%. Esto nos da la pauta de que de cumplirse el pronóstico gubernamental las erogaciones provinciales aumentarían algunos puntos porcentuales en términos reales respecto a lo ejecutado en 2019. Sin embargo, no sucede lo mismo con las partidas que se pretenden destinar a educación. Los montos presupuestados para la DGE y la infraestructura educativa por fuera de esta jurisdicción alcanzan los \$ 45,4 mil millones, es decir, tan sólo un 32,2% por encima de los aproximadamente \$34,3 mil millones invertidos durante 2019.

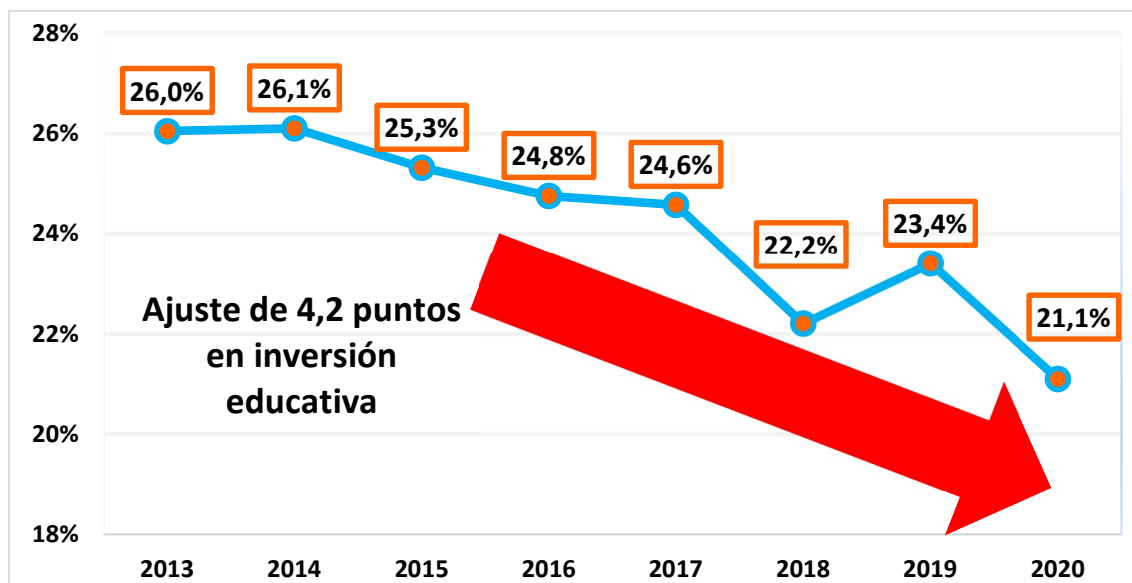
Esta situación lleva a que el porcentaje de las erogaciones provinciales destinadas a la educación pierdan peso relativo en el presupuesto, situación reiterada bajo la gestión de Cambia Mendoza. En el Gráfico 1 podemos observar que del 25,3% que representó la inversión educativa en 2015, para el año que viene se pretende reducir a 21,1%. Cabe aclarar que, como veremos más adelante, el crecimiento en la participación de las erogaciones educativas durante 2019 se debió en gran medida a la obligación de acatar la cláusula gatillo garantizada a las trabajadoras de la educación.

² Según los fundamentos del mensaje de elevación que acompaña al proyecto de ley de presupuesto 2020.

³ Como vimos en el apartado anterior, esta estimación es muy poco realista. El mismo informe sobre el Stock de Deuda del Ministerio de Hacienda de septiembre de 2019 proyecta valores de tipo de cambio más elevados que los del proyecto de presupuesto y, por ende, mayores erogaciones destinadas a pagar tanto intereses de deuda como amortizaciones de la misma.



Gráfico 1: Participación de la inversión educativa en el total de las erogaciones provinciales de Mendoza (2013 – 2020).



Años 2013-2019 en base a la ejecución devengada de cada año. Año 2020 en base al proyecto de presupuesto 2020 de la Provincia de Mendoza.

Fuente: CIEC en base al proyecto de presupuesto provincial de Mendoza 2020 y el Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

Al analizar el Gráfico 1 vemos también que la propuesta del gobierno de Mendoza no obedece lo establecido en La ley Nº 6970 de Educación Pública Provincial de Mendoza. La misma 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 de Educación, el presupuesto de 2020 debería aumentar la partida educativa en un 66%.

Los argumentos esgrimidos para justificar la transgresión 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 casi \$ 215 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 Administración Tributaria Mendoza, entre otras. Se dice que tales organismos generan recursos propios y que por ello hay que excluirlos. Sin embargo, esas entidades forman parte del Estado provincial y reciben recursos de él más allá de los que generan con su actividad. De todos modos, las erogaciones totales provinciales descontando las partidas que se destinan al “Carácter 5” dan un total de \$191 mil millones, por lo que la partida educativa presupuestada representa tan sólo un 24% de ese monto. Si siguiéramos el criterio de estos funcionarios, haría falta un aumento del 48% 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 por otro lado 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 guiáramos por este criterio y excluyésemos las partidas transferidas a municipios de las erogaciones totales, nos queda que la provincia gastaría en 2020 \$ 164 mil millones, cuyo 35% equivale a \$ 57 mil millones. Por lo que se requeriría un aumento del 26% 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	Valor equivalente al 35% de las erogaciones	Aumento Necesario para alcanzar el 35%
Erogaciones totales	\$214.983.740.793	\$ 75.244.309.278	66%
Descontado Carácter 5	\$191.394.348.010	\$ 66.988.021.804	48%
Descontado Carácter 5 y Transf a Mun.	\$163.706.351.838	\$ 57.297.223.143	26%
Monto presupuestado para educación 2020	\$ 45.363.202.575		

Fuente: CIEC en base al proyecto de ley de presupuesto de la Provincia de Mendoza 2020.

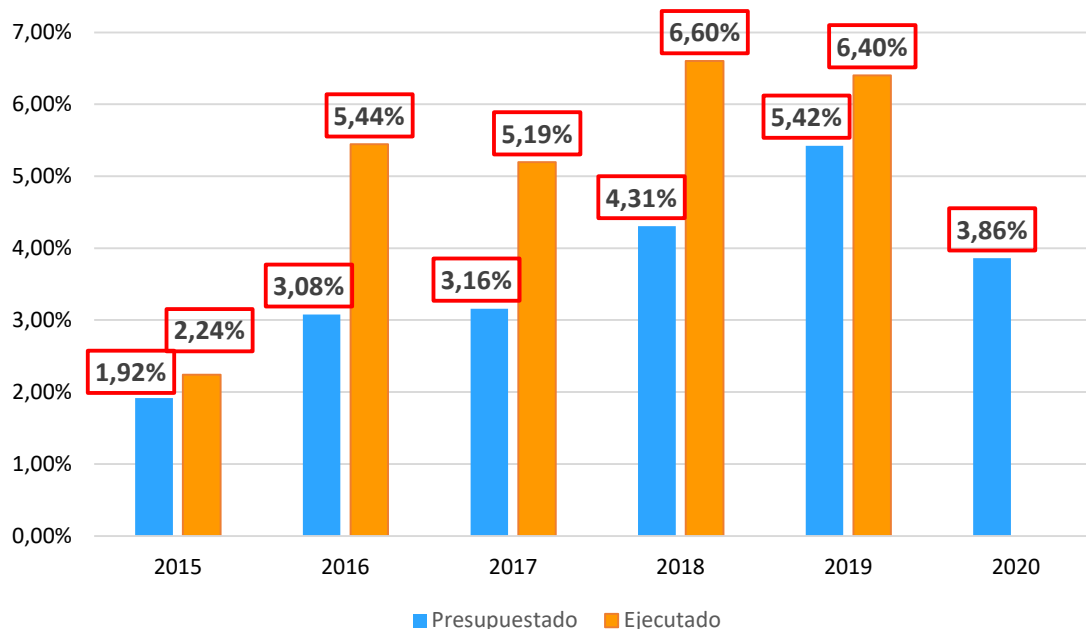
¿A dónde se va el presupuesto para la educación?

Es de matemática simple saber que si una partida presupuestaria disminuye proporcionalmente en las erogaciones provinciales es porque otras áreas están recibiendo más presupuesto. Un claro ejemplo de esto son las partidas destinadas al pago de Gastos e Intereses de la deuda, que pasaron de representar el 1,9% de las erogaciones presupuestadas en 2015 al 3,9% en el proyecto de presupuesto 2020. Sin embargo, y en línea con lo planteado sobre la subestimación de estos gastos en los presupuestos, podemos observar que se trata de partidas



sistemáticamente sobre ejecutadas, es decir, a las que se le han destinado montos sustancialmente superiores a los pautados en el presupuesto de cada año.

Gráfico 2: Participación de Gastos e Intereses de la deuda en el presupuesto provincial. Montos presupuestados y ejecutados. Mendoza 2015-2020



Fuente: CIEC en base al proyecto de presupuesto provincial de Mendoza 2020, Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza e informe sobre el Stock de Deuda del Ministerio de Hacienda.

Podemos observar, por ejemplo, que en el año 2018 se ejecutó un 57% más de lo presupuestado y que para 2019 se había presupuestado para dicho rubro \$7.500 millones y su ejecución fue de \$9.400 millones, es decir, una sobre ejecución del 25%.

Presupuesto educativo

Como se mencionó anteriormente, la partida presupuestaria para educación en 2020 será un 32,2% más elevada que lo que se ejecutó en 2019. Pero ha aumentado en menor medida de lo que lo hizo el presupuesto provincial: 46,9%. Entonces, al considerar la inflación y observar los datos en términos reales nos encontramos con que el presupuesto provincial aumenta, mientras que el presupuesto destinado a educación disminuye.

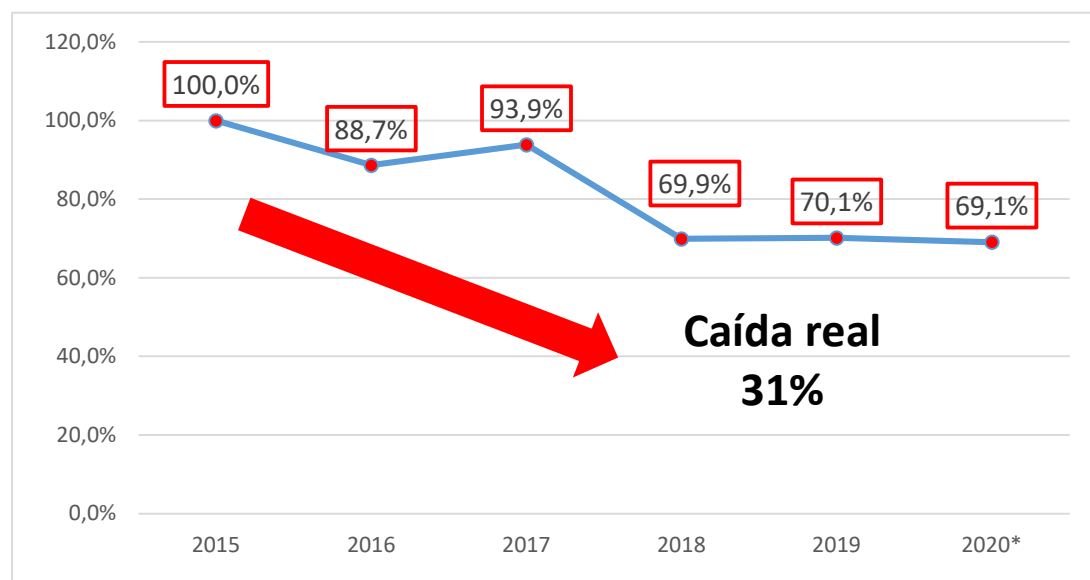
Si comparamos la inversión en educación que se ejecutó en 2019 (incluye fondos de la DGE y otros destinado por fuera de ella) con lo que se proyecta el presupuesto 2020, encontramos que hay una disminución del 1,5% en términos reales. Lo que da cuentas de la continuidad de lo que viene sucediendo en los últimos años.



Como se muestra en el Gráfico 1, para el año 2019 la participación educativa en el total de las erogaciones ejecutadas tuvo un leve aumento respecto del 2018. Teniendo en cuenta que el pago de salarios representa alrededor del 95% de lo que se destina a educación⁴, ese aumento fue consecuencia de la cláusula gatillo que “ataba” los sueldos de los docentes a la inflación; y, como el aumento de precios superó en 30 puntos porcentuales lo que se había proyectado en el presupuesto 2019, implicó que tuvieran que destinar un 25% más de lo previsto.

Esta mejora de la inversión en educación durante el 2019 traccionada por el aumento salarial también se observa en el gráfico que se muestra a continuación. Además, allí se puede observar la caída de la inversión en educación en términos reales desde el inicio de la gestión de Cambia Mendoza.

Gráfico 3: Evolución real de la inversión educativa de la Provincia de Mendoza (2015- 2020).
Año base 2015.



Nota: años 2015-2019 en base a lo ejecutado, año 2020 en base al proyecto de presupuesto.

Fuente: CIEC en base al proyecto de presupuesto provincial de Mendoza 2020 y el Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

En el cuadro 2 también podemos apreciar que el ajuste educativo de este gobierno rondará el 31%. Y, si nos interiorizamos en las diversas categorías que conforman la inversión educativa podemos observar que el mayor recorte desde 2015 (32%) se da en los salarios⁵, mientras que la categoría de infraestructura es la única que ha tenido un crecimiento real. Esta situación muestra una clara redistribución de recursos que va de los salarios hacia infraestructura. Es decir, el recorte salarial está financiando ese aumento en infraestructura.

⁴ Considerando también los salarios de las trabajadoras de establecimientos de gestión privada.

⁵ Para este análisis se tienen en cuenta las categorías de “Personal” y de “Transferencias al Sector Privado”.



Cuadro 2: Variación real entre la inversión educativa ejecutada en el 2015 y la presupuestada para el 2020 en la Provincia de Mendoza.

Clasificación Económica	2020	2015	Aumento % nominal	Variación Real
Personal	37.473.037.272	10.309.566.836	263%	-33,16%
Bienes y Servicios	1.344.808.602	346.818.126	288%	-28,69%
Transf. al Sec. Privado	5.525.970.525	1.309.313.732	322%	-22,39%
Infraestructura	1.019.386.176	155.446.880	556%	20,59%
TOTAL	45.363.202.575	12.077.925.641	276%	-30,93%

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 2020.

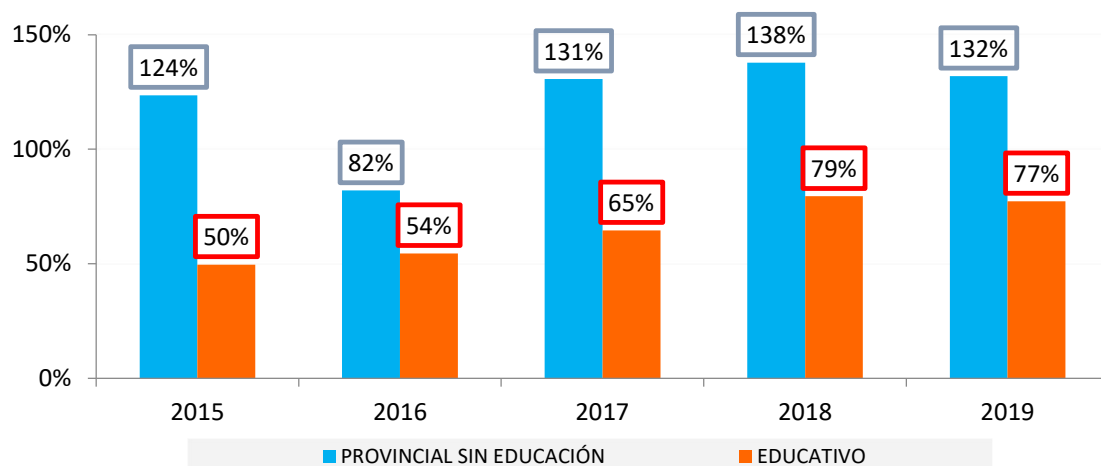
Uno de los logros que ostenta el gobierno es haber aumentado el presupuesto destinado a infraestructura educativa desde que inició su gestión. Si bien esto es cierto, debemos remarcar su sistemática subejecución en el rubro educativo. Durante el 2019 se ejecutó solamente el 77,2% de esa partida, compuesta tanto por los recursos que gestiona la DGE como los que gestiona la Subsecretaría de Infraestructura Social y Básica dependiente del Ministerio de Economía. En el siguiente cuadro podemos observar que los porcentajes de ejecución de las partidas de infraestructura a nivel provincial alcanzaron el 124,3% una vez concluido el año y 131,9% 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 2019.

Concepto	Presupuestado	Ejecutado	% de ejecución
1. Total Provincia	\$ 9.195.497.758	\$ 11.425.842.517	124,3%
1.1 Total sin Educación	\$ 8.296.368.401	\$ 10.944.559.762	131,9%
1.2 Total Educativo	\$ 899.129.357	\$ 694.261.583	77,2%
1.2.1 DGE	\$ 238.737.070	\$ 114.227.962	47,8%
1.2.2 Subs. Infr. Social y Básica	\$ 660.392.287	\$ 580.033.622	87,8%

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 Gráfico 4 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 4: Porcentaje de ejecución en Infraestructura de Mendoza (2015 – 2019).**

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 2020 para que fuese igual al presupuesto 2019 y a lo ejecutado en 2015?

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 en el proyecto de presupuesto 2020 para mantener el poder adquisitivo de lo ejecutado en 2019 y para alcanzar lo ejecutado en 2015.

Cuadro 4: Inversión educativa en 2020 vs. 2019 y 2015. En términos reales.

Aumento presupuesto 2020 para mantener el poder adquisitivo	Aumento en Mill de 2020
Ejecutado 2019	\$ 689
Ejecutado 2015	\$ 20.316

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 2020.

Para mantener el valor de lo ejecutado en educación en 2015 la partida presupuestaria del 2020 debería rondar los \$65,6 mil millones, mientras que para mantener el valor de lo destinado en 2019 debería situarse alrededor de \$46 mil millones. Si además contemplamos el incremento de la matrícula estudiantil la situación empeora. Según el proyecto de presupuesto, en el 2020 la inversión por estudiantes rondará los \$67.317, mientras que en el ejecutado 2019 fue de \$69.199 y en 2015 la ejecución superó los \$ 100.000 (ambos valores expresados en pesos de 2019).

**Cuadro 5: Inversión educativa real por estudiante en 2020 vs. 2019 y 2015.**

Aumento presupuesto 2020 para mantener la inversión por estudiante	Aumento %	Aumento en Mill de 2020
Ejecutado 2019	2,80%	\$ 1.268,18
Ejecutado 2015	54,16%	\$ 24.568,10

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 2020 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 a principios de 2019 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 aconteció 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 sólo 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 septiembre). Más de 14% en la gestión cambiamos, “al punto de que en 2018 se volvió a los niveles salariales de 2006”. Como los sueldos docentes en el 2018 no subieron a la par de la inflación, podemos concluir que en el 2018 tampoco se cumplió con la ley de Educación Nacional.