

Ficha metodológica

Notas sobre la construcción de las series del gasto público en educación

Gasto público en educación

A los efectos de estas estimaciones: ¿qué se considera “gasto público”? El gasto público en educación se estima desde la perspectiva de la naturaleza del financiamiento directo, o sea, se considera aquella parte del gasto educativo que es volcada directamente por el gobierno, independientemente de la naturaleza pública o privada de su prestación. A partir de esto se considera el presupuesto público dirigido a organismos públicos como ANEP, pero también privados como centros CAIF (organizaciones de la sociedad civil). Por disponibilidad de información completa y sistematizada solo se consideran los gastos del gobierno central.

Para la estimación del gasto público en educación se considera el presupuesto público ejecutado por el gobierno central dirigido al sector educativo, independientemente de dónde provengan esos recursos (préstamos internacionales, recaudación de impuestos, donaciones o herencias, entre otros). Esta información es reportada anualmente por la unidad de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¿Y qué se considera “en educación”? Hay partidas que de forma indiscutible forman parte del gasto público en educación porque se vinculan directamente a prestaciones educativas. Sin embargo hay otras que tienen un carácter más difuso por sus múltiples cometidos (por ejemplo, gastos destinados a políticas educativas y sociales simultáneamente). En este trabajo se tienen en cuenta las partidas presupuestales considerados como gasto público en educación en la convención establecida por el MEF, MEC y la UNESCO para el reporte internacional de información. Se consideran los montos destinados a educación ejecutados por los siguientes incisos (los incisos 25 y 26 se consideran en su totalidad):

Incisos	
2	Presidencia de la República
3	Ministerio de Defensa Nacional
4	Ministerio del Interior
6	Ministerio de Relaciones Exteriores
7	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
9	Ministerio de Turismo y Deportes
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
11	Ministerio de Educación y Cultura
12	Ministerio de Salud Pública
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
15	Ministerio de Desarrollo Social
21	Subsidios y Subvenciones
24	Diversos Créditos
25	Administración Nacional de Educación Pública
26	Universidad de la República
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
29	Administración de Servicios de Salud del Estado
31	Universidad Tecnológica del Uruguay

Desagregación del gasto público en niveles educativos

El gasto público en educación se desagrega según su destino en educación inicial y primera infancia, primaria, media, terciaria o sin nivel. Por gasto en educación inicial y primera infancia se entiende todo aquel que fue destinado a educación inicial y primera infancia independientemente de la denominación que se le asigne: guardería, CAIF, jardín o jardinera de 2, 3, 4 y 5 años. En el caso de la educación media, se consideró todo lo que está en la órbita de CETP, CES y los liceos militar y naval.

Se le llamó educación sin nivel a todo aquello que no tuviera un nivel asignado o que no fuera identificable con la información disponible. En el gasto público los rubros sin asignar por nivel incluyen Ciencia y Tecnología, Escuela Nacional de Policía y Educación Militar no terciaria, CENFORES e INAU excluyendo CAIF, y otros gastos asociados a capacitaciones.

Las estimaciones presentadas por niveles pueden tener una leve subestimación por las partidas que sí lo tienen pero que no es identificable en los reportes disponibles. Esta falta de detalle no afecta sin embargo las estimaciones del gasto total porque se incluyen dentro del componente "sin nivel".

Desagregación del gasto de ANEP en niveles educativos. Puntualmente para la ANEP se desagregan sus gastos según los siguientes: educación inicial, educación primaria, educación media¹ y formación docente.

Para obtener el gasto destinado a educación inicial por un lado y primaria por otro para los años previos al 2016, se distribuyó el gasto del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) entre estos niveles considerando como se distribuían la matrícula total del consejo y la de tiempo completo, a la que se le aplicó el diferencial de costos que las escuelas de tiempo completo tienen con las comunes.

El diferencial de costos entre escuelas de tiempo completo y común se estima en un 76% en relación a una escuela común, fundamentalmente por el incremento de remuneraciones asociadas a la extensión horaria de todos los maestros, horas adicionales de profesores de taller e inglés, alimentación, gastos generales, materiales y personal de servicio, debido a la extensión horaria². Según las tipologías confeccionadas por el Consejo Directivo Central (CODICEN) para el 2015 se obtiene una cifra muy similar³.

Se cuenta con la serie de la matrícula de tiempo completo desagregada en jardines, jardineras y primaria a partir de 2009, antes de ese año no están los datos de jardineras en tiempo completo. Previo a ese año se mantuvo el supuesto de que la matrícula de las clases jardineras en tiempo completo evolucionó igual que lo hicieron las de primaria de primero a sexto.

Gasto del Consejo de Formación en Educación (CFE). Para los años previos al 2007 no se contaba con la información desagregada del gasto en formación docente porque estaba dentro de la órbita de CODICEN. Para su estimación se mantuvo como supuesto que la evolución del gasto por alumno de formación docente es igual al promedio de la evolución de los gastos promedio por estudiante de los demás consejos. A partir del dato del gasto por estudiante del CFE del 2007, se reconstruyó la serie años anteriores aplicándole ese factor de actualización. Todo el gasto del CFE

Desagregación del gasto de CODICEN. Los gastos ejecutados por el CODICEN se desagregaron entre los distintos niveles, en primer término según si la partida ejecutada tenía como destino directo algún nivel en particular, y, en segundo término, de forma proporcional a la participación que cada nivel tienen en el gasto total de la ANEP.

¹ No fue posible realizar la desagregación por niveles educativos en CETP por la falta de información y complejidad de su oferta educativa. Ya que el 81% de su matrícula se concentra en educación media todos los recursos se consideraron en este nivel

² Llambí, C, Perera, M, y Pyñeiro L. (2010) "Dimensionamiento económico de la extensión del tiempo pedagógico en educación primaria" ENIA

³ ANEP (2015), Evolución de la Asignación Presupuestal 1985-2015, ANEP, Montevideo.

Desagregación por nivel educativo de los gastos fuera de la ANEP. CEIBAL ejecuta partidas grandes de presupuesto con destino a educación de diferentes niveles, por lo que se les consulta directamente cómo contribuyen a cada uno de estos. Anualmente reporta una estimación propia del gasto por nivel educativo.

Gasto público por estudiante

Para conocer las distintas posibilidades metodológicas que existen para estimar el gasto por estudiante se puede consultar el capítulo 4 del Informe del Estado de la Educación 2015-2016. Los cálculos realizados dividen el gasto público en educación por niveles, entre la matrícula de cada uno de ellos.

¿Qué elementos del gasto se consideran? En las estimaciones realizadas para el subsistema público se considera el gasto público en educación dirigido a cada nivel educativo: se incluyen los gastos ejecutados por la ANEP y otros organismos públicos con el objetivo de favorecer la educación obligatoria. Para la estimación del gasto promedio por estudiante de inicial se considera el gasto ejecutado por ANEP en ese nivel, el gasto del MIDES en Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS), el gasto de Ceibal dirigido a ese nivel, el gasto de CAIF y una cuota parte del gasto de INEE. Para educación primaria se considera el gasto ejecutado por ANEP en ese nivel, el gasto de Ceibal dirigido a ese nivel y una cuota parte del gasto de INEE. Para la estimación del gasto promedio por estudiante de media se considera el gasto ejecutado por ANEP en ese nivel, el gasto de Ceibal dirigido a ese nivel y una cuota parte del gasto del INEE.

¿Qué estudiantes se consideran? Para calcular el gasto por estudiante se dividen los gastos entre la cantidad de estudiantes a los efectos de obtener un promedio aritmético de cuánto dinero se gasta por cada alumno del sistema o subsistema considerado. La cantidad de alumnos que se consideran para su cálculo son los matriculados en el sistema público de la ANEP en cada nivel obligatorio.

La serie del gasto por estudiante se presenta expresada en términos reales o de poder adquisitivo del año del último dato publicado. Se deflactaron los valores expresados en pesos corrientes de cada año entre el promedio anual del Índice de Precios al Consumo (IPC) del INE para el total del país, con base 2010 pero llevada al último año de la publicación. Las series originales del INE están disponibles en <http://www.ine.gub.uy/ipc-indice-de-precios-al-consumo>

Estimaciones de la renuncia fiscal dirigida a educación

La renuncia fiscal hacia la educación consiste en tributos que el Estado deja de recaudar para favorecer al sector, por lo que no es estrictamente un gasto sino más bien un ingreso que se sacrifica. Está constituida por dos grandes componentes: el gasto tributario dirigido a la enseñanza y las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social de la enseñanza privada.

En el gasto tributario se consideran las exoneraciones de IVA e IRAE que las instituciones de enseñanza privada tienen según el artículo 69 de la Constitución de la República,⁴ y las exoneraciones a las empresas por realizar donaciones a instituciones públicas y privadas de enseñanza, investigación y salud según los artículos 78 y 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, modificado por la Ley de Presupuesto 18.834.

Para la estimación del gasto tributario se utiliza el método de pérdida del ingreso. Esto supone que el beneficio que recibe la empresa que realiza la donación es equivalente al monto del subsidio que se debería dar al usuario si el precio del bien fuera con impuestos incluidos de forma de mantener su cantidad de "consumo" incambiada, no se tienen en cuenta variaciones en la conducta de los contribuyentes ante los cambios en el tratamiento diferencial

⁴Art. 69: Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios".

sobre los bienes y servicios consumidos⁵. Se emplean las estimaciones del gasto tributario en IVA e IRAE asociado a los servicios de enseñanza, provistos por la DGI, para obtener las exoneraciones de impuestos de las instituciones educativas privadas. Las exoneraciones a las donaciones se estiman a partir la rendición de cuentas del MEF sobre Donaciones Espaciales, seleccionando las donaciones realizadas a instituciones educativas, a las que se aplica el 81.25% para estimar cuánto corresponde a renuncia fiscal.

El segundo gran componente de la renuncia fiscal son las exoneraciones a la seguridad social de los aportes patronales jubilatorios de la enseñanza privada. Para la industria y comercio estos aportes corresponden al 7,5% de la remuneración nominal de los trabajadores, el aporte patronal por concepto de salud que asciende al 5% más el complemento de cuota mutual, si corresponde, y el fondo de reconversión laboral (FRL) que es un 0,125% de la remuneración nominal del trabajador. Estos datos son provistos por el Banco de Previsión Social.

Para conocer más sobre la renuncia fiscal dirigida a educación se puede consultar el capítulo 4 del Informe del Estado de la Educación en Uruguay 2015-2016.

Fecha de actualización: **11 de noviembre de 2021**

⁵ González, G., Montero, M., Olmos, L. y Peláez, F. (2011), "Gasto tributario en Uruguay: Hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas" Asesoría Económica - DGI.