

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ECONOMÍA CRÍTICA



LA EDUCACIÓN EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PROVINCIAL 2019.

Lic. en economía Iza, Mariana

Lic. en economía Machín, Francisco

Lic. en economía Olmedo Sosa, Gabriel

Breitman Pacheco, Lautaro José

MENDOZA

NOVIEMBRE 2018

CONTACTO

ciec.cuyo@gmail.com

www.ciecmza.org

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?	10

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 el proyecto de ley de presupuesto 2019 enviado por el Poder Ejecutivo provincial a la legislatura. 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 proyecto de ley 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 en septiembre ya es de 37,2% en la provincia; si la proyectamos hasta diciembre en base al Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) realizado por el Banco Central de la República Argentina, alcanzará alrededor de 51% a fin de año. A su vez, el REM proyecta una inflación de 27% 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 diciembre de 2018 la banda de flotación de la moneda estadounidense se encontrará entre los \$37 y \$48 y, de mantenerse el ajuste del 3% mensual actual¹, la moneda tendrá un mínimo de \$52 al

¹ El acuerdo actual establece un ajuste del 3% mensual de las bandas de flotación hasta diciembre y una revisión del mismo en enero.

terminar el 2019 y un máximo de \$68. Asimismo, el dólar proyectado por el gobierno para este año 2018 era de \$19,3, valor ya ampliamente superado.

En tercer lugar, es importante destacar que desde la gestión anuncian una caída del Producto Bruto Interno de 0,5% para el año que viene, 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 del proyecto de presupuesto 2019 establece que las erogaciones totales de la provincia serán \$ 141.532 millones y el artículo 2 que los recursos alcanzarán \$ 135.634 millones, es decir, se requiere un financiamiento de \$ 5.898 millones. Si a esto le sumamos las amortizaciones de capital de deudas, no contempladas en esas erogaciones, el déficit total asciende a \$ 9.595 millones. Sin embargo, como al rededor 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.

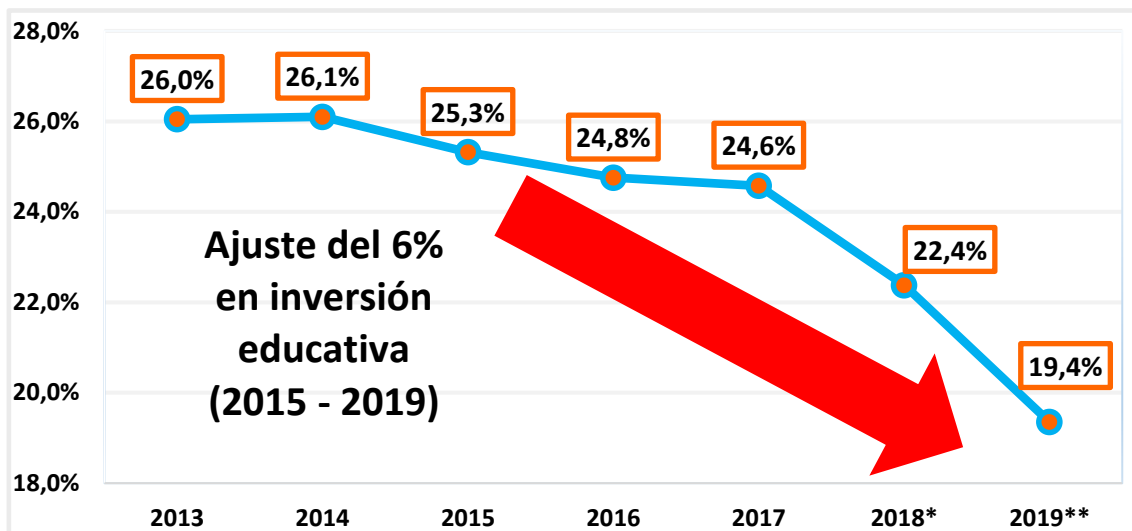
Las erogaciones reales proyectadas para 2019 son superiores en un 42,9% a las establecidas en el presupuesto 2018, guarismo que aumenta hasta 46,6% si excluimos de la comparación el presupuesto de “Otras Entidades” (Carácter 5). Sin embargo, se estima que la inflación anual de 2018 en la provincia de Mendoza será de 51%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 el proyecto de ley 2019 con lo destinado a educación en años previos, veremos una caída sistemática.

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

³ Estimación realizada tomando como base la inflación acumulada hasta setiembre de 2018 según la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) y agregándole la inflación mensual proyectada hasta fin de año por el Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) realizado por el Banco Central de la República Argentina.

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



Años 2013-2017 en base a la ejecución devengada de cada año.

*Año 2018 en base a la ejecución devengada hasta setiembre, último dato disponible.

** Año 2019 en base al proyecto del ley de presupuesto.

Fuente: CIEC en base al presupuesto provincial de Mendoza 2018, proyecto de presupuesto provincial de Mendoza 2019 y el Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

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 3 años de gestión de Cambia Mendoza.

Según el proyecto de presupuesto 2019 se destinará a educación un total de \$ 27.390⁴ millones, que comparados con los \$141.532 millones de erogaciones totales representan sólo el 19,4%. En el presupuesto del 2018 representaban el 20% mientras que lo ejecutado hasta setiembre de este año equivale al 22,4% 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 80%.

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 proyecto de presupuesto comienza definiendo sus erogaciones reales en \$141.532

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

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. 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 \$122.782 millones, por lo que la partida educativa presupuestada representa tan sólo un 22,3% de ese monto; si siguiésemos este criterio, haría falta un aumento del 57% 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 \$94.103 millones, cuyo 35% equivale a \$ 32.936 millones; se requeriría un aumento del 20% 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	\$141.532.424.828	\$ 49.536.348.690	81%
Descontado "Otras Entidades"	\$122.781.600.891	\$ 42.973.560.312	57%
Descontado "Otras Entidades" y "Municipios"	\$94.103.054.147	\$ 32.936.068.951	20%

Fuente: CIEC en base a proyecto de presupuesto 2019

¿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 como 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 proyecto de ley del presupuesto 2019 y el presupuesto 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 4.211 millones en el 2018, en el proyecto de ley 2019 el monto asciende a 7.435 millones, representando un incremento del 77%. Es así como dicho rubro pasa de representar el 4,3% de las erogaciones provinciales al 5,3%.⁶

En lo que respecta a los ministerios, el que mayor aumento proporcional tiene es el Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía. El mismo tuvo un aumento del 56,2% entre el presupuesto del año pasado y el proyecto 2019. Esto le permite pasar a representar 11,5% de las erogaciones provinciales cuando el año pasado fue el 10,5%. Cómo se podía prever en un año electoral, la partida que más aumenta es la destinada a las obras públicas. La infraestructura provincial se incrementa en más de un 80% inter presupuesto. No podemos dejar de mencionar que las erogaciones destinadas a obras escolares dentro de este ministerio lo hacen solo en un 36%⁷.

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

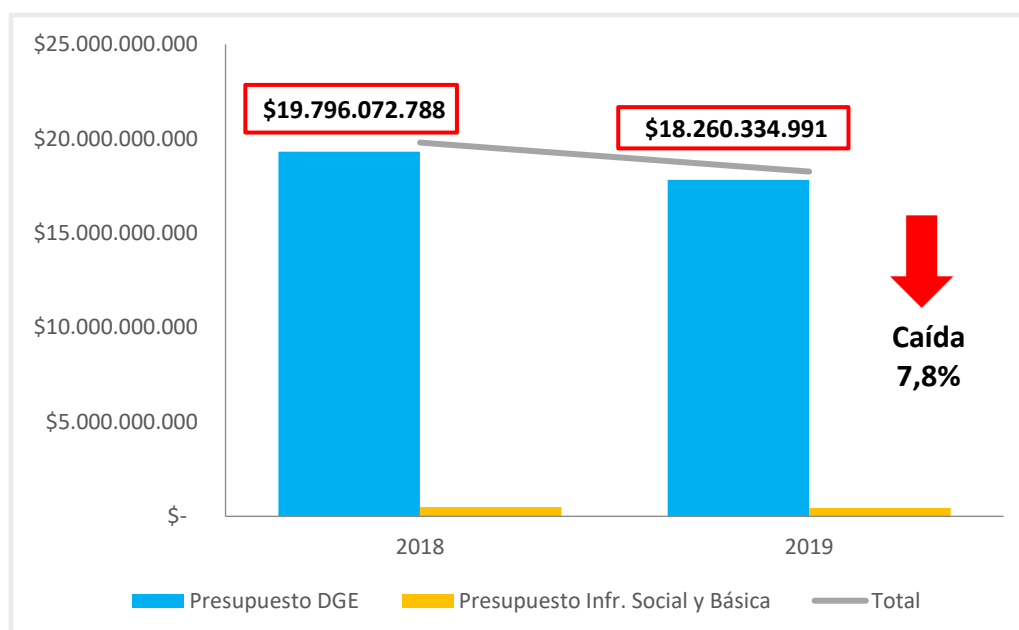
⁶ Como dijimos anteriormente, la mayoría de la deuda provincial está valuada en dólares. Al subestimar el precio del dólar en el presupuesto, se están subestimando las erogaciones destinadas al pago de los intereses y gastos de la deuda. Esto puede observarse en lo acontecido durante este año, donde al mes de setiembre se ha ejecutado más del 98% de lo presupuestado para todo el 2018 en dicho rubro. Es por ello que el peso de la ejecución, casi con seguridad, será mayor al 5,3% plasmado en el proyecto de ley 2019.

⁷ Las partidas de infraestructura educativa se encuentran 73% dentro del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía y el resto en la Dirección General de Escuelas. Las que figuran en el primero son aquellas financiadas por el gobierno provincial, mientras que las otras tienen financiamiento nacional.

Presupuesto educativo

Nominalmente, la partida presupuestaria para educación en 2019 será un 38,4% más elevada que la del presupuesto 2018. Vemos que ha aumentado en menor medida de lo que lo hizo el presupuesto provincial: 42,9%. Además, al comparar dicha suba con la inflación provincial proyectada a diciembre de 2018 (51%) vemos que se rezaga considerablemente, perdiendo un 7,8% de poder adquisitivo.

Gráfico 2: Evolución real de la inversión educativa de la Provincia de Mendoza.



Fuente: CIEC en base al presupuesto provincial de Mendoza 2018 y proyecto 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. Podemos ver que a septiembre de 2018 y con el 75% del año transcurrido, se ha ejecutado sólo un 47% de dicha 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, explicaba durante la presentación del presupuesto en la legislatura que dicha situación se debe a que los mayores porcentajes de ejecución en las partidas de infraestructura se dan a fin de año. En el siguiente cuadro podemos observar los porcentajes de ejecución de las partidas de infraestructura a nivel provincial promedian el 75.4% para septiembre de este año y 78.7% 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.

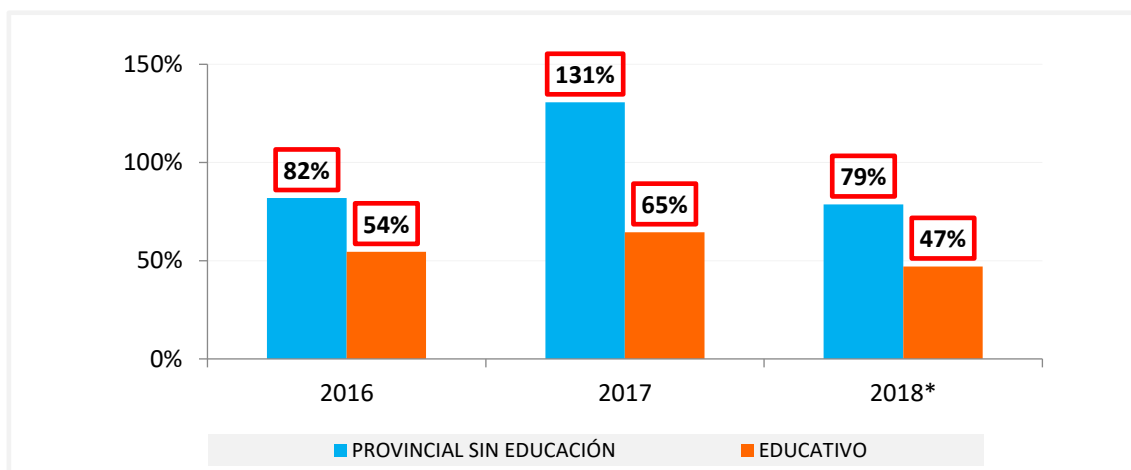
Cuadro 2: Ejecución en Infraestructura de Mendoza a Setiembre del 2018.

Concepto	Presupuestado	Ejecutado	% de ejecución
1. Total Provincia	6.297.612.095	4.750.286.922	75,4%
1.1 Total sin Educación	5.653.122.940	4.446.902.113	78,7%
1.2 Total Educativo	644.489.156	303.384.809	47,1%
1.2.1 DGE	160.185.361	100.515.339	62,7%
1.2.2 Subs. Infr. Social y Básica	484.303.795	202.869.470	41,9%

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

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).



**Hasta septiembre de 2018, último dato disponible.*

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

Otro punto del presupuesto educativo que merece un análisis más detallado es el destinado a Personal. No sólo que crece 36,8% contra los 38,4% de crecimiento de la cartera educativa, sino que parece no contemplar ningún aumento salarial para el 2019.

Cuadro 3: Erogación salarial proyectada y presupuestada del personal educativo de Mendoza en 2019.

¿Aumentos salariales 2019?	
Ejecución Sueldos septiembre 2018	\$ 1.447.034.317
Anualizado (x 13)	\$ 18.811.446.127
Con Aumentos pendientes 2018 (21%)	\$ 22.761.849.813
Partida para Personal 2019	\$ 22.129.616.513

Fuente: CIEC en base Sistema de Información Consolidada del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza y proyecto de presupuesto 2019.

El cálculo realizado en el cuadro anterior es el siguiente: se anualiza la masa salarial de septiembre de 2018 multiplicándola por 13 (contempla aguinaldo). Ese monto equivale a lo que se destinaría al pago de salarios durante un año si se pagase lo mismo que en septiembre de 2018. Sin embargo, de aquí hasta fin de año quedan pendientes los aumentos de la cláusula de revisión para equiparar la inflación y el 5,5% de noviembre decretado a principio de año. Tomando como referencia de inflación las proyecciones del REM y contemplando el 5,5%

obtenemos un aumento de alrededor de 21% entre setiembre de 2018 y enero de 2019. Por ello se multiplica la masa salarial previa por el 21% de aumento y se obtiene lo que se destinaría a salarios en un año si se pagasen los salarios de enero de 2019. Podemos ver que el monto obtenido, \$ 22.762 millones, es similar al proyectado para el 2019. En otras palabras, se pretende destinar un monto que no contempla ni siquiera la inflación del 23% proyectada en el proyecto de presupuesto.

¿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 Poder Adquisitivo	
Presupuestado 2018	8,3%
Ejecutado 2015	28,3%

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

Para mantener el valor de lo ejecutado en educación en 2015 la partida presupuestaria del 2019 debería rondar los \$ 38.000 millones, mientras que para mantener el valor de lo presupuestado en 2018 debería situarse alrededor de \$ 30.000 millones. Si además contemplamos el incremento de la matrícula estudiantil, que promedia el 0,9% en los últimos 12 años, obtenemos que en el 2019 la inversión por estudiantes no alcanzará los \$ 55.000, mientras que (en términos reales) en el presupuesto del 2018 fue de \$ 60.600 y en 2015 la ejecución superó los \$ 81.000.

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

Aumento Presupuesto 2019 para mantener la inversión por estudiante	
Presupuestado 2018	9,6%
Ejecutado 2015	32,3%

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