

VII. GASTO PÚBLICO SOCIAL

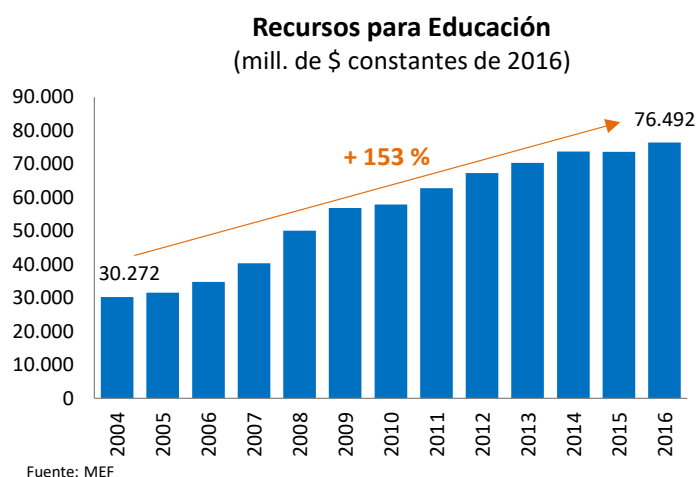
2. Educación

1) Los recursos para la educación

En este apartado se presenta un panorama de los recursos otorgados a la educación a lo largo de los dos últimos periodos presupuestales (2005-2009 y 2010-2014) y en lo que va del presente, identificando cómo evolucionaron en términos reales; cuánto representan en términos de prioridad macroeconómica; hacia qué rubros fueron dirigidos y qué acciones o políticas permitieron implementar. Se describe en primer lugar al conjunto de recursos destinados a todo el sector educación, y en segundo lugar se pone foco en los recursos otorgados a ANEP, UdelaR y UTEC, instituciones que concentran el 85% del presupuesto asignado al sector.

Durante la pasada década los recursos públicos invertidos en educación han crecido notoriamente en términos relativos a la capacidad económica del país. En 2005 los recursos públicos destinados a la educación representaban tan solo un 3,2% del PIB; mientras que esta cifra alcanzó el 4,8% en 2016 y se proyecta que el año 2017 cierre con un valor de 4,9%.

Alcanzar esta cifra supuso un esfuerzo importante en términos presupuestales dado el crecimiento del PIB (5% real promedio anual entre 2010 y 2014). En efecto, el crédito para la educación en el quinquenio 2010-2014 creció casi un 30% en términos reales. Así, en el año 2016, los recursos destinados a la educación crecieron 3,8% real, aumento que supera ampliamente la variación del PIB en el mismo periodo (1,5%). De esta forma, en 2016 se llegó a un crédito presupuestal para la educación que ascendió a \$76.492 millones



Estos incrementos presupuestales fueron posibles en la medida que desde 2004 a la fecha, en cada instancia de presupuesto y de rendición de cuentas, la educación fue considerada prioritaria en la asignación de los recursos.

El aumento de los recursos públicos se dirigió a todos los organismos vinculados a la educación, aunque claramente se destaca la asignación incremental dirigida hacia ANEP y UdelaR que implicó que los recursos asignados a estas dos instituciones pasaran de 2,9% del PIB a 4,1% entre 2005 y 2016.

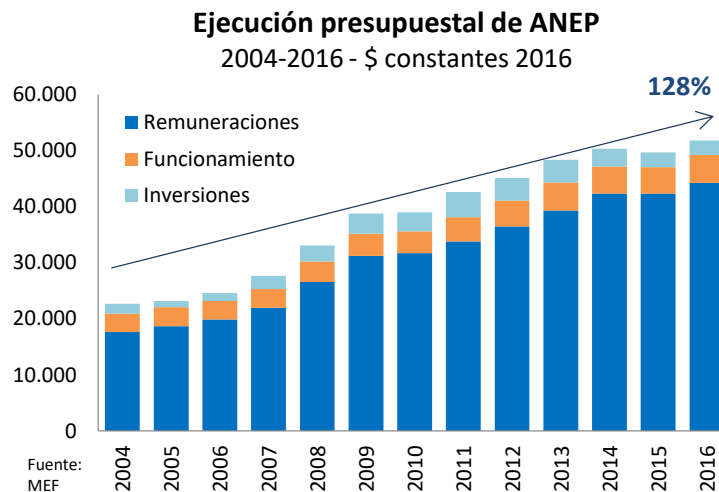
Recursos Públicos para la Educación						
Instituciones	Crédito 2005		Crédito 2016		Crédito 2017*	
	Mill. \$	% PIB	Mill. \$	% PIB	Mill. \$	% PIB
Instituciones básicas del sistema educación formal	12.514	2,9%	64.960	4,1%	71.956	4,2%
ANEP	10.059	2,4%	51.788	3,3%	57.259	3,3%
UDELAR	2.455	0,6%	12.763	0,8%	14.153	0,8%
UTEC	-----	-----	408	0,0%	543	0,0%
Administración Central e Inciso 21	689	0,2%	5.195	0,3%	5.701	0,3%
Educación policial y militar	410	0,1%	1.008	0,1%	1.111	0,1%
Otros Administración Central	85	0,0%	2.592	0,2%	2.882	0,2%
Partidas del inciso 21 con destino a educación	194	0,0%	1.596	0,1%	1.709	0,1%
Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES	179	0,0%	2.601	0,2%	3.070	0,2%
Ciencia y Tecnología	158	0,0%	910	0,1%	1.036	0,1%
MEC	118	0,0%	221	0,0%	236	0,0%
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII	40	0,0%	688	0,0%	800	0,0%
Plan Ceibal	-----	-----	2.138	0,1%	2.133	0,1%
Incentivo a la demanda educativa en secundaria	-----	-----	518	0,0%	569	0,0%
Donaciones Especiales	-----	-----	170	0,0%	170	0,0%
TOTAL	13.540	3,2%	76.492	4,8%	84.635	4,9%

Fuente: MEF

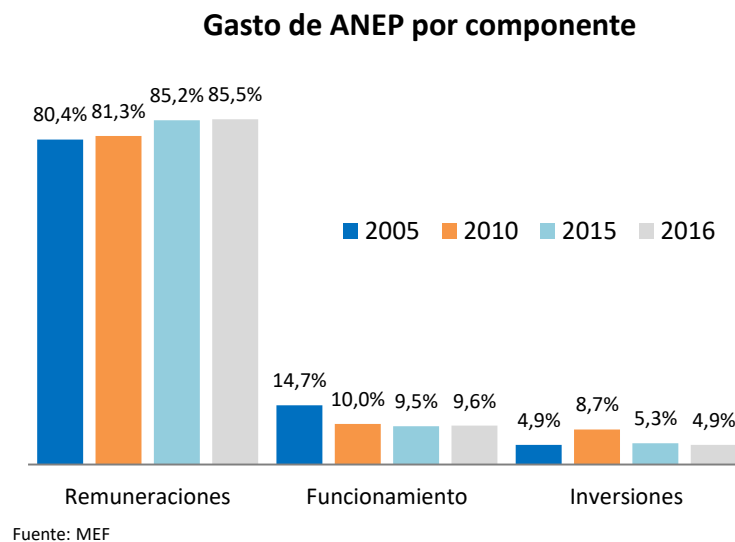
Nota: En "Otros Administración Central" se encuentra el subsidio al boleto que para 2016 asciende a 1.386 millones de pesos. En "Otras partidas del inciso 21 con destino a educación" se incluye el Fondo de Solidaridad que tiene como destino becas que asciende en 2016 a 252 millones de pesos y el INEFOP con un monto de 391 millones de pesos. *Proyección

1. ANEP

Los gastos de ANEP aumentaron 128% en términos reales en el período 2005-2016. Dichos incrementos fueron destinados a mejorar los salarios, al financiamiento de nuevos cargos, así como a incrementar las partidas de inversiones. Pero claramente, fue el incremento de la masa salarial el más preponderante, con un aumento de 151%.



De hecho, en 2005 el 80% del total de recursos de ANEP se destinaron a remuneraciones, mientras que en 2016 este porcentaje fue de 85%.



Para el año 2018, la Ley de Presupuesto 2015-2019 asignó a la ANEP una partida incremental respecto a su línea de base de \$ 4.468 millones, con destino al incremento de salarios, para financiar gastos de funcionamiento asociado a las nuevas obras, para la ampliación del tiempo extendido y al Sistema Nacional de Cuidados.

ASIGNACIONES PRESUPUESTO ANEP				
Precios 2015				
Concepto	2016	2017	2018	2019
Línea de Base	44.937	44.937	44.937	44.937
Remuneraciones	38.355	38.355	38.355	38.355
Funcionamiento	4.144	4.144	4.144	4.144
Inversiones	2.438	2.438	2.438	2.438
Total incrementos Ley de Presupuesto	2.150	4.468	4.468	4.468
Nueva obra, ampliación capacidad o cambio modalidad de Sistema Nacional de Cuidados (Art. 553)	550	1.143	1.143	1.143
Ampliación tiempo extendido Educación Media (Art. 554)	32	82	82	82
Acuerdo salarial (Art. 671)	246	426	426	426
	1.228	2.544	2.544	2.544
Remuneraciones	2.056	4.196	4.196	4.196
Sistema Nacional de Cuidados (Art. 553)	7	17	17	17
Ampliación tiempo extendido Educación Media (Art. 554)	29	49	49	49
Funcionamiento	35	66	66	66
Sistema Nacional de Cuidados (Art. 553)	59	207	207	207
Inversiones	59	207	207	207
Total asignaciones Ley de Presupuesto	47.087	49.405	49.405	49.405

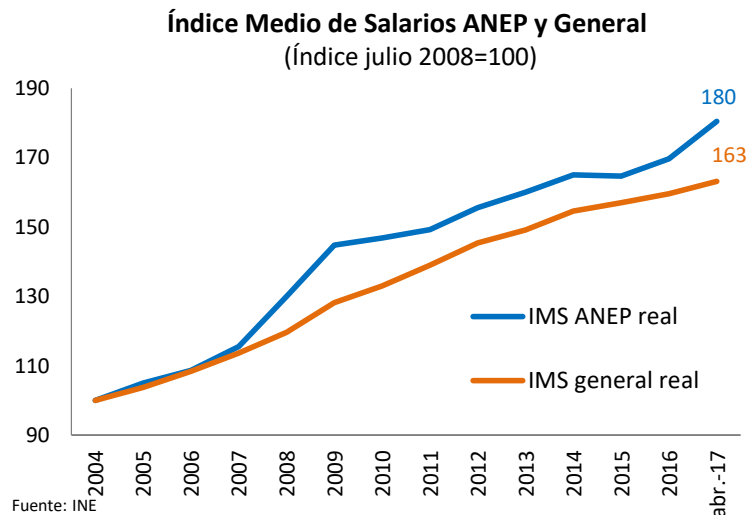
(1) La partida del artículo 552 puede ser distribuida por ANEP entre remuneraciones y gastos de funcionamiento

Remuneraciones

Los mayores recursos asignados para remuneraciones permitieron alcanzar una mejora sustancial del salario real de docentes y no docentes, lograr avances en la reducción de disparidades salariales, procurándose además, generar incentivos al presentismo. Asimismo, permitió incorporar más recursos humanos o incrementar el número de horas destinada a los servicios educativos.

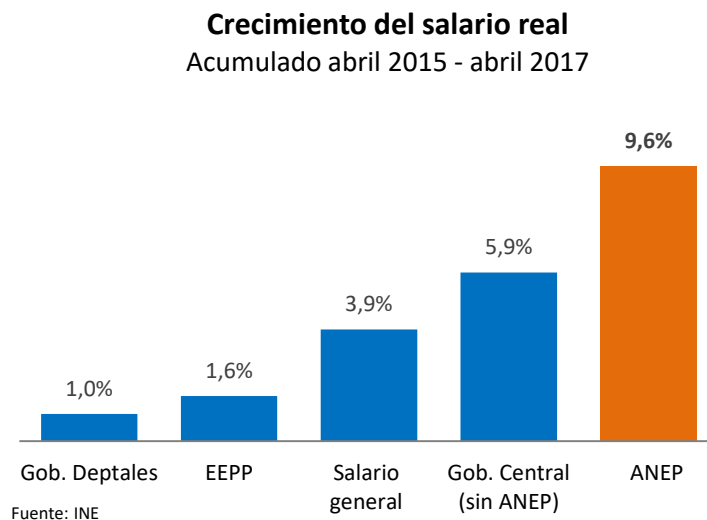
Todas estas partidas con destino a remuneraciones implicaron un incremento real de la masa de remuneraciones de ANEP mayor al incremento del gasto total de la institución y muy superior al incremento real del PIB.

En relación al aumento real de los salarios, la priorización y el énfasis en mejorar los salarios de los docentes y no docentes de la educación pública se refleja en la evolución más favorable de los mismos si se los compara con la evolución de los salarios de todos los trabajadores (públicos y privados). Tal como lo muestra el siguiente gráfico, tomando como punto de partida el año 2004, el promedio de los salarios de la ANEP creció 80% en términos reales, mientras que los salarios promedio de la economía lo hicieron 63%.



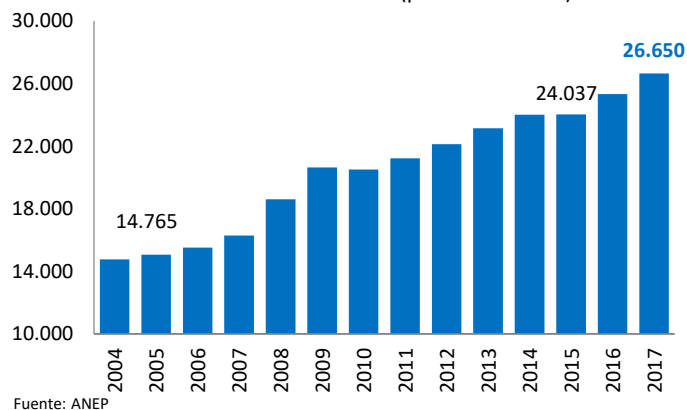
Esta tendencia de aumento diferencial de los salarios de ANEP respecto al promedio de la economía se ha profundizado en este periodo de gobierno. En efecto, en lo que va de esta administración el salario real de la ANEP aumentó 9,6% real mientras que el de la economía aumentó 3,9%.

El aumento de salarios real de ANEP a su vez fue superior al aumento del salario del resto de los funcionarios del Gobierno Central, de los Gobiernos Departamentales y las Empresas Públicas.



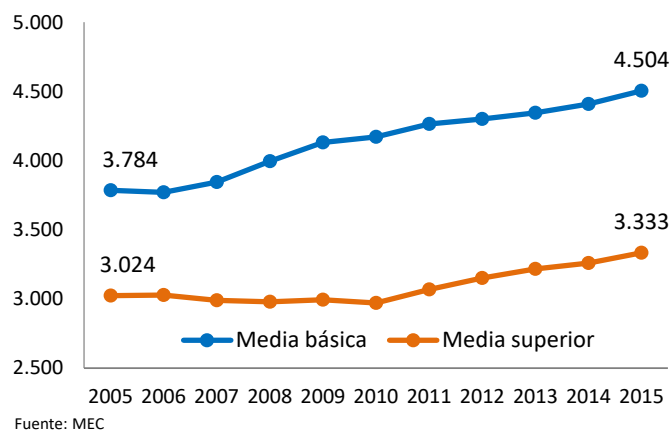
De esta manera, un maestro recién egresado (Grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar \$ 14.765 nominales en 2004 a \$ 26.650 nominales en 2017, en ambos casos a precios de 2017. Esto equivale a un incremento de 80% en el salario real que perciben los docentes comprendidos en esta categoría.

Salario mensual nominal docente grado 1
20 hs semanales (precios de 2017)



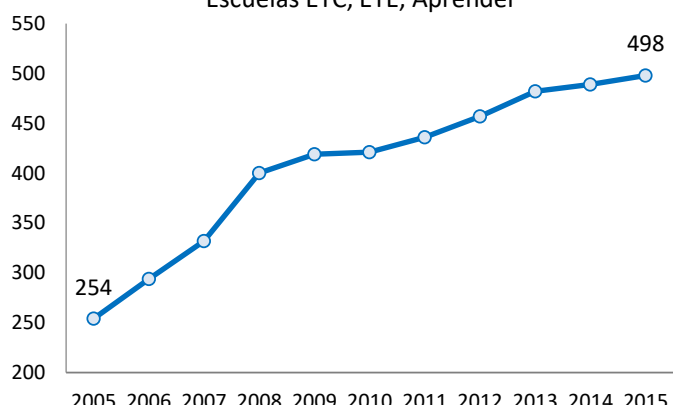
Pero como se dijo anteriormente, el aumento de masa salarial no solo implicó mayor salario para el personal de ANEP, sino también significó un aumento de las horas destinadas a la función educativa. En concreto, la cantidad de servicios educativos se expandió 50% entre 2004 y 2016, lo que equivale a un crecimiento de 3,4% acumulativo anual. Esto último incluye expansión de servicios para aumentar cobertura (en educación técnica e inicial) y aumento de horas docentes por alumno, en particular en primaria. De hecho, a nivel de primaria se dio una fuerte expansión de los centros de tiempo completo y tiempo extendido. A nivel de inicial, hubo también un crecimiento importante de los centros que atienden a esta población. Y a nivel de secundaria un aumento de grupos tanto en educación media básica como en educación media superior.

Grupos en secundaria pública

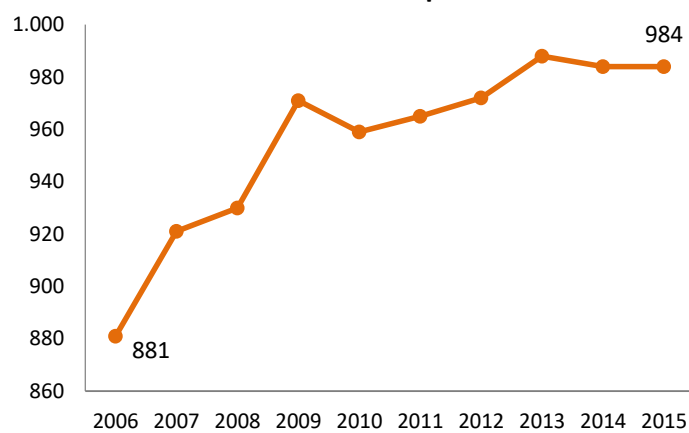


Centros de primaria públicos

Escuelas ETC, ETE, Aprender



Centros de inicial públicos



Fuente: MEC. Nota: incluye jardines de infantes y escuelas con clases jardineras.

Infraestructura

Importa destacar que, en el período presupuestal 2010-2014 se aumentaron sustancialmente los recursos destinados a inversiones, monto que fue consolidado en la línea de base para este presupuesto por \$ 2.438 millones para el presente quinquenio. Ello permitirá el mantenimiento de la infraestructura existente, realizar parte de la nueva infraestructura prevista y la compra de equipamiento educativo. Adicionalmente, la ANEP prevé el mecanismo de participación público privada para la realización de nueva infraestructura edilicia.

Obras realizadas y a realizar con la línea de base de inversiones 2016-2020				
CONSEJO	MODALIDAD	2016	2017-2020	Ctd. de obras
Inicial y primaria	Escuela especial	1	4	5
	Escuela Tiempo Completo	16	28	44
	Jardines Infantes	5	58	63
	Rural Común	2	8	10
	Urbana Común	10	27	37
Sub total Inicial y primaria		34	125	159
Educación Media General	Ciclo Básico	8	17	25
	Ciclo Básico y Segundo Ciclo	2	31	33
	Ciclo Basico TC	2	9	11
	Ciclo Básico TE	2	4	6
	Segundo Ciclo	0	1	1
Sub total Media general		14	62	76
Educación Media Técnica	Ciclo Básico	0	0	0
	Ciclo Basico TC	2	2	4
	Ciclo Básico TE	4	2	6
	Ciclo Básico Tecnológico	1	6	7
	Ciclo Básico Tecnológico	0	7	7
	Ciclo Básico Tec. Agrario Ext.	1	0	1
	Esc. Técnica	0	6	6
	Polo Tecnológico	0	2	2
	Superior	0	3	3
	Teatro	0	1	1
Sub total Media técnica		8	29	37
Formación Docente		2	22	24
TOTAL GENERAL		58	238	296

Fuente: ANEP

En relación a las inversiones que la ANEP está desarrollando con su línea de base, en 2016 se realizaron 58 intervenciones de las cuales 34 fueron obras realizadas para inicial y primaria, 14 para educación media general, 8 para educación media técnica y 2 para formación docente. Estas intervenciones comprenden tanto la realización de edificios nuevos para expandir la oferta

educativa, como la ampliación de edificios existentes, remodelaciones de otros así como mantenimiento profundo.

Para el resto de los años del quinquenio el crédito para inversiones con el que dispone ANEP le permite continuar con la expansión y el mejoramiento de la infraestructura. Según los objetivos de ANEP y considerando el monto de crédito disponibles, la ANEP podría completar en el quinquenio las 238 intervenciones.

Actualmente ANEP elaboró dos proyecto de PPP que ya están licitando y está estructurando dos proyectos más. Mediante el mecanismo de PPP, la ANEP podrá expandir aún más su oferta educativa.

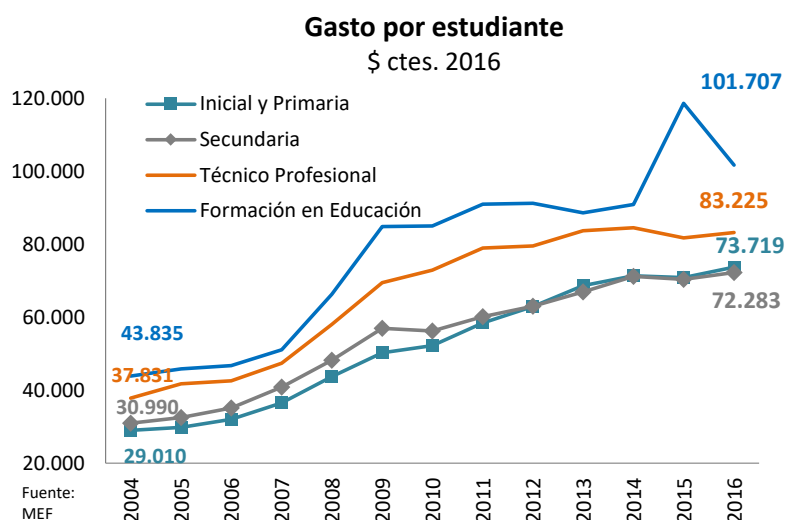
Proyectos educativos de Participación Público-Privado							
Contratante	Proyecto	Estatus	Monto de inversión aprox. (mill. USD)	Pago por disponibilidad Anual Máximo (mill. USD)	Cantidad de centros	Duración del contrato (años)	Periodo a partir del cual está disponible
ANEP-INAU	PROYECTO 1	Abierta licitación - fecha de apertura de ofertas 5 de junio 2016	48	11,5	44 jardines de infantes 15 Centros CAIF	22	2019
ANEP	PROYECTO 2	Abierta licitación - fecha de apertura de ofertas 21 de agosto 2016	79	20,1	7 Escuelas 6 aulas 16 Escuelas 9 aulas 9 Polos Tecnológicos 10 Polideportivos	22	2019
ANEP-INAU	PROYECTO 3 (*)	En estructuración - fecha estimada lanzamiento de licitación: julio/agosto 2017	20-25	sd	20-25 Centros CAIF 8 Escuelas	12/22	2020
ANEP	PROYECTO 4 (*)	En estructuración - fecha estimada lanzamiento de licitación: agosto/setiembre 2017	100	sd	40 liceos 15 UTU	22	2020
TOTAL			252		189		

* En estructuración

Fuente: MEF

Gasto por estudiantes

El gasto total se incrementó fuertemente en todos los subsistemas, llegando a duplicarse en términos reales entre 2004 y 2016 para el total de la ANEP.



En educación inicial y primaria, el incremento del gasto se tradujo enteramente en un aumento de los recursos por estudiante¹. El aumento del gasto total dirigido a inicial y primaria junto con la caída de la matriculación (16%), se tradujo en un incremento de 154% de los recursos promedio por estudiante². En 2016, el gasto por estudiante se ubicó en unos \$ 74 mil anuales, a precios de 2016.

En educación secundaria, el incremento del gasto se tradujo en un aumento significativo del gasto promedio por estudiante, que no obstante se ubicó al final del periodo levemente por debajo del gasto por estudiante de educación inicial y primaria, unos \$ 72 mil anuales. En educación secundaria el aumento del gasto real total, en un contexto de caída de la matrícula, redundó en que los recursos promedio por estudiante matriculado aumentarían en 133% en el periodo.

El gasto dirigido a educación técnica fue el que tuvo mayor crecimiento real en el periodo; en este caso, además del incremento del gasto medio por estudiante, buena parte del aumento se destinó a financiar nueva cobertura. El gasto medio por estudiante creció 120%, situándose en \$ 83 mil anuales.

El incremento del gasto total dirigido a formación docente en el marco de un fuerte crecimiento de la matrícula (18%), se tradujo en un crecimiento de

¹ El Presupuesto Nacional registra los recursos ejecutados por PAEPU (MECAEP) y por PAEMFE (MEMFOD) como gastos del CODICEN. No obstante, para la determinación del gasto por alumno dichos gastos se suman a los recursos ejecutados por el CEIP y CES respectivamente. El resto de los créditos del CODICEN se distribuyen proporcionalmente entre las restantes Unidades Ejecutoras del Inciso.

² Cabe mencionar que la matrícula de Primaria corresponde al dato a diciembre de cada año. Por lo que el gasto por alumno refiere a lo efectivamente destinado por alumno que cursó todo el año en la educación primaria pública.

132% del gasto por estudiante entre 2004 y 2016. En 2016, éste se ubicó en \$ 102 mil anuales, el más alto de los cuatro subsistemas.

Matrícula	Matrícula		Variación acumulada 2016-2004		Var. acum.
	2004	2016	Número	%	%
Educación Inicial y Primaria	472.643	426.201	-46.442	-10%	-1%
Pública	404.515	339.050	-65.465	-16%	-1%
Inicial	84.612	85.833	1.221	1%	0%
Primaria	319.903	253.217	-66.686	-21%	-2%
Privada	68.128	87.151	19.023	28%	2%
Inicial	20.603	29.971	9.368	45%	3%
Primaria	47.525	57.180	9.655	20%	1%
Educación Media	318.426	347.880	29.454	9%	1%
Pública	283.234	305.608	22.374	8%	1%
Privada	35.192	42.272	7.080	20%	3%
Educación Media Básica	161.736	182.273	20.537	13%	1%
Pública	141.231	156.677	15.446	11%	1%
Secundaria (CB)	123.869	122.764	-1.105	-1%	0%
CB Rurales	1.869	1.663	-206	-11%	-1%
UTU (CBT, CBA, FPB2007)	15.493	32.250	16.757	108%	6%
Privada	20.505	25.596	5.091	25%	2%
Educación Media Superior	156.690	165.607	8.917	6%	0%
Pública	142.003	148.931	6.928	5%	0%
Secundaria (Bachillerato)	112.669	103.751	-8.918	-8%	-1%
UTU (EMT, EMP)	29.334	45.180	15.846	54%	3%
Privada	14.687	16.676	1.989	14%	1%
Educación Técnica Terciaria	3.671	10.580	6.909	188%	8%
UTU (Técnicos, Tecnólogos)	3.671	10.580	6.909	188%	8%
Otra formación técnica	20.724	5.249	-15.475	-75%	-10%
UTU (otros cursos)	20.724	5.249	-15.475	-75%	-10%
Formación docente	21.087	28.709	7.622	36%	2%
Magisterio	6.159	6.451	292	5%	0%
Profesorado	14.594	14.322	-272	-2%	0%
Otros (1)	167	3.968	3.801	2276%	28%

(1) Incluye Educador Social, Asistente técnico en primera infancia, Profesorado técnico, entre otras

Lineamientos para el quinquenio y avances

La infraestructura realizada en 2016 y planificada para el resto del quinquenio va en línea con los objetivos trazados por ANEP.

Se constata una apuesta importante a expandir la matrícula de los niños de 3 años y el tiempo pedagógico en primaria, así como la matrícula de secundaria.

Expansión de la matrícula de 3 años

Uruguay tiene una cobertura muy importante de los niños en educación inicial que ha venido creciendo de forma sostenida para alcanzar al día de

hoy la cobertura universal de los niños de 5 años y la cobertura prácticamente universal de los niños de 4 años (91% de cobertura). En relación a los niños de 3 años, actualmente la cobertura es muy importante, alcanzando el 73%. Sin embargo, la cobertura para este tramo etario es muy diferente dependiendo del nivel económico de los niños. Así, para el primer quintil de ingresos la cobertura es de 62,8%, mientras que para el quinto quintil la cobertura es de 96,7%³.

En el presupuesto quinquenal 2015-2019 elaborado por la ANEP se indica que “una temprana inserción de los niños en centros educativos diseñados para su atención promueve el desarrollo integral con fuerte impacto en la escolaridad posterior. A la vez, se atiende a las necesidades sociales de las familias posibilitando la incorporación de las mujeres al mercado laboral, contribuyendo a la ruptura de los círculos de pobreza”.

El desafío que enfrenta el país, en relación a la educación inicial, es universalizar la cobertura para los niños de 3 años. Esto implica incorporar a aproximadamente 14.000 niños de esta edad, principalmente de los sectores más vulnerables. Entre 2005 y 2015, se incorporaron a ANEP 5.000 niños de 3 años. Para el periodo 2015-2020 el objetivo trazado por la ANEP es la incorporación de 8.000 niños de esta edad. De esta forma, casi que se duplicará la matrícula para este tramo etario.

La demanda por este nivel está siendo tan importante que en 2016 se incorporaron mucho más niños de los previstos. De hecho, se esperaba incorporar 800 niños de 3 años y se incorporaron 2.500. Esto fue posible mediante la reorganización del servicio abriendo grupos de 3 años en escuelas comunes que disponían de algún espacio.

Expansión del tiempo pedagógico:

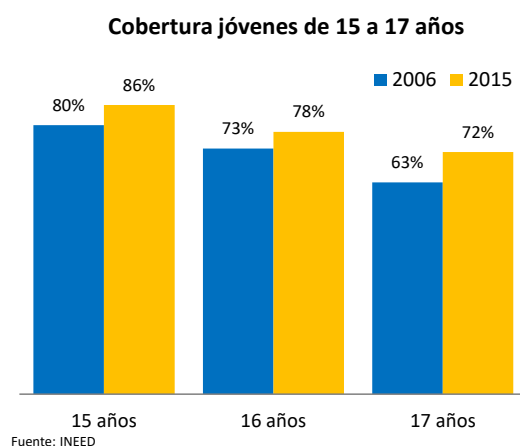
La expansión de las escuelas de tiempo completo ha sido y sigue siendo una línea importante que desarrolla la ANEP como forma de aportar una oferta educativa que permite aportar un currículo ampliado. La matrícula en escuelas de tiempo completo ha aumentado constantemente. Actualmente hay 300 instituciones educativas con modalidad de tiempo completo o extendido y una matrícula de 50.000 alumnos. Sin embargo, esta matrícula involucra solamente al 15% de la matrícula de inicial y primaria de ANEP. El objetivo para este quinquenio es seguir expandiendo la oferta de escuelas

³ Estimaciones propias usando la Encuesta Continua de Hogares de 2016.

de tiempo completo y llegar a 2020 con una cobertura de 21%, lo que se equivale con el aumento de 20.000 plazas.

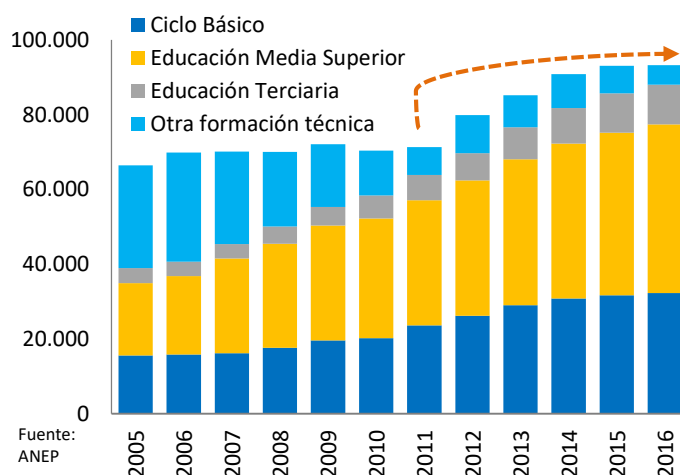
Incorporación de jóvenes en educación media

El fortalecimiento de la educación media es un objetivo estratégico y una de las prioridades que cuenta con un amplio respaldo social y político. En particular, para la educación media se trazó como meta acercarse a la universalización en la asistencia y mejorar sustancialmente la tasa de egreso de media básica y media superior. ANEP está trabajando en este sentido, y ha logrado aumentar la cobertura para los jóvenes de 15 a 17. De hecho, desde 2006 a la fecha la cobertura a los 15 años pasó de 80% a 86%, a los 16 de 73% a 78% y a los 17 de 63% a 72%.



Dentro de la educación media, la educación técnico-profesional se ha destacado por el incremento de la matrícula que ha experimentado. En particular, destaca el crecimiento de los últimos años, pasando de unos 70 mil estudiantes en el año 2010 a unos 93 mil en 2016. A su vez, dentro de la matrícula técnica se observa una reestructuración, aumentando fuertemente los matriculados en cursos con nivel de ciclo básico o superior en desmedro de cursos no formales de educación técnica (“Otra formación técnica”).

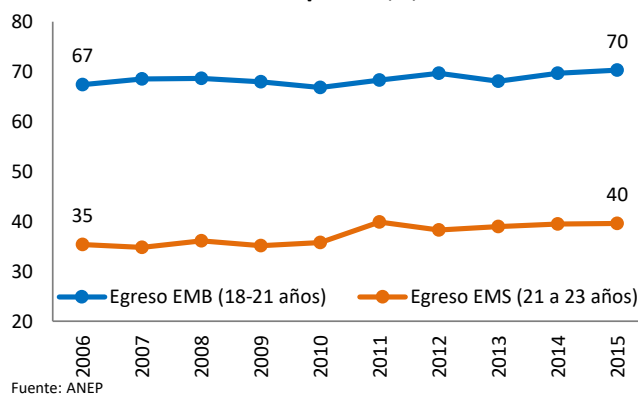
Matrícula UTU por niveles



El informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016 elaborado por el INEED, señala avances como una leve mejora de la tasa de egreso de secundaria, el aumento de la cobertura en educación inicial, el descenso de la repetición en primaria. Sin embargo, señala que en otros aspectos que hacen a la calidad educativa no parece haber avances significativos, como los aprendizajes que logran los alumnos y las inequidades en los logros que se da entre estudiantes de diferente nivel socioeconómico y las dificultades para que los estudiantes culminen los ciclos educativos y lo hagan en el tiempo estipulado.

El egreso en los distintos niveles ha aumentado en los últimos 10 años aunque sigue existiendo una situación preocupante en la cual solo el 70% de los jóvenes de entre 18 y 21 años completaron la Educación Media Básica y solo el 40% de los jóvenes de entre 21 y 23 años completaron la educación media superior.

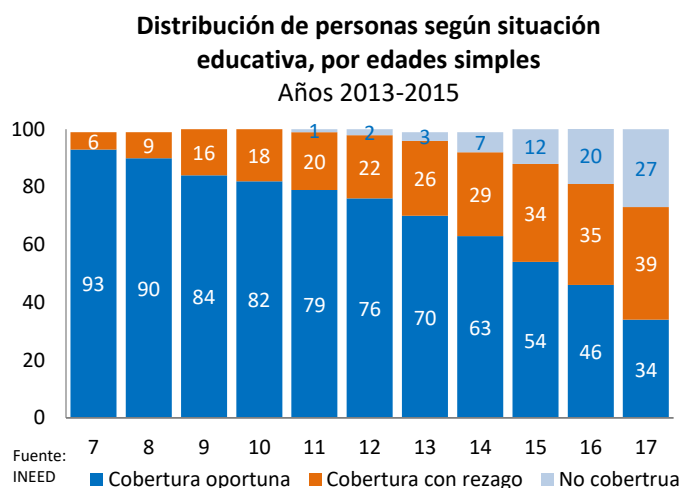
Egreso de la educación media básica y superior (%)



Fuente: ANEP

Además, el egreso de los ciclos educativos es muy distinto para los estudiantes de diferente nivel socioeconómico y difiere a su vez entre los que viven en Montevideo y el interior. El 71% de los jóvenes del quintil más alto de ingresos culminan la educación media básica, mientras que este porcentaje es de 15% para los estudiantes del primer quintil. Por su parte, los estudiantes que viven en Montevideo tienen el doble de posibilidades de terminar la educación media superior que aquellos que viven en localidades pequeñas del interior del país.

A medida que avanza la edad, la cobertura disminuye y aumenta la cobertura de los estudiantes que cursan en un grado distinto al teórico (cursan con rezago). A los 13 años el 29% de los adolescentes cursan con rezago o abandonaron el sistema educativo y a los 17 años este porcentaje asciende a 66%.



En relación a los aprendizajes, el informe del INEED señala que considerando los resultados de las evaluaciones educativas desde 1996 a la fecha tanto para primaria como para secundaria “es posible hablar de un sistema educativo que no ha logrado modificar el bajo e inequitativo desempeño de sus estudiantes”⁴. Si bien Uruguay se posiciona relativamente bien con respecto a los países de América Latina en relación a los aprendizajes, el informe evidencia “un serio problema en el desarrollo de competencias básicas”, tanto a nivel de educación media como de educación primaria.

De hecho, en 2015 las pruebas PISA señalan que el 52% de los estudiantes Uruguayos de 15 años no llegaba al nivel mínimo de desempeño en matemáticas. En relación a los niños, los niveles también son bajos y existe

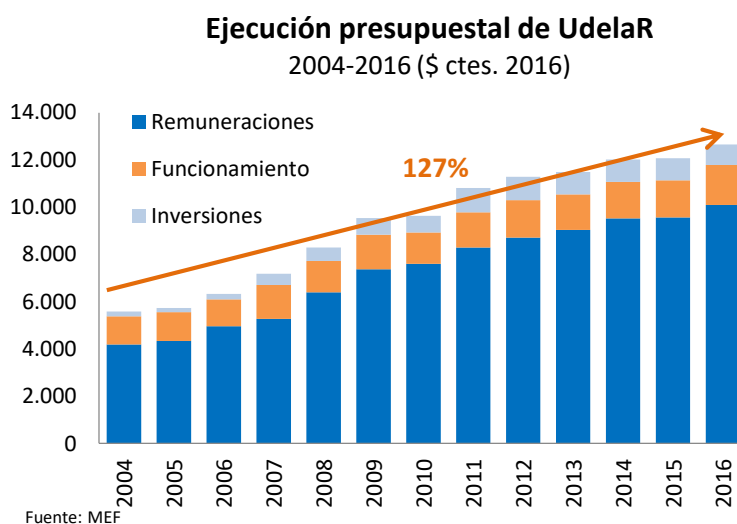
⁴ Se consideran las evaluaciones nacionales de la ANEP que se realizan desde 1996 y las pruebas PISA que se realizan para Uruguay desde el año 2003.

una fuerte inequidad en los resultados. Los resultados de las pruebas TERCE, muestran que el 70% de los alumnos de contexto muy favorable alcanzan los dos máximos niveles de aprendizaje, mientras que este porcentaje se reduce a 22% para los alumnos de contexto muy desfavorable.

2. UdelaR

La Universidad de la República (UdelaR), principal institución de educación superior del país, comprende un total de 23.279 estudiantes ingresados a carreras de grado en 2015⁵, habiendo egresado en el mismo año de las carreras de grado y posgrado 7.555⁶ profesionales y cuenta con 16.941 funcionarios entre docentes y funcionarios técnicos y administrativos.

Los recursos asignados a la UdelaR se incrementaron sostenidamente en el período 2004-2016, evidenciando una tasa de crecimiento superior a la del producto, alcanzado a representar el 0,8% del PIB. Esta sostenida expansión de los recursos tuvo un fuerte énfasis en el incremento de las inversiones, además de un sustantivo incremento de la masa de remuneraciones (tasas de crecimiento de 333% y 141%, respectivamente en términos reales).



Este incremento de recursos permitió el desarrollo de la Universidad en el interior del país, la mejora salarial de docentes y no docentes y el apoyo a la expansión del régimen de dedicación total y la mejora de la oferta de posgrados.

La UdelaR definió seis proyectos transversales a todos sus programas presupuestales: 1) adecuación salarial (aumentos generales), 2) mejoramiento de la calidad académica y de las condiciones laborales (oportunidades de ascenso, extensiones horarias, entre otras), 3) mejoramiento de infraestructura, 4) investigación y fortalecimiento de

⁵ Estadísticas Básicas de la UDELAR 2015.

⁶ Dato 2014, último disponible para egresados en el tomo de Estadísticas Básicas de la UDELAR 2015.

posgrados, 5) acceso democrático a la enseñanza superior de calidad y 6) fortalecimiento y calidad de la gestión y el desarrollo institucional.

Para el fortalecimiento de sus proyectos transversales en la Ley de Presupuesto 2015-2019 fue asignado un incremento de \$ 598 millones para 2016, que se incrementó \$ 545 millones más a partir de 2017, con destino a aumento salarial de docentes y no docentes, fortalecimiento de la política de dedicación total, mejora de posgrados, programas de becas y el Hospital de Clínicas. Asimismo, a partir de un convenio con la Dirección Nacional de Deporte la UdelaR cuenta con una partida anual de \$ 50 millones, para todo el periodo.

ASIGNACIONES PRESUPUESTO				
Precios 2015				
Concepto	2016	2017	2018	2019
Línea de Base	10.602	10.602	10.602	10.602
Remuneraciones	9.304	9.304	9.304	9.304
Funcionamiento	712	712	712	712
Inversiones	586	586	586	586
Total incrementos Ley de Presupuesto	598	1.143	1.143	1.143
Aumento general remuneraciones (Art. 561)	326	663	663	663
Dedicación total (Art. 562)	30	60	60	60
Fortalecimiento posgrado (Art. 563) (1)	74	168	168	168
Remuneraciones	430	891	891	891
Fortalecimiento posgrado (Art. 563)	19	42	42	42
Programa de becas, transporte, alimentación y o. gastos (Art. 567)	75	75	75	75
Funcionamiento	94	117	117	117
Hospital de Clínicas (Art. 564) (2)	50	110	110	110
Inversiones varias (Art. 567)	25	25	25	25
Inversiones	75	135	135	135
Total asignaciones Ley de Presupuesto	11.200	11.745	11.745	11.745

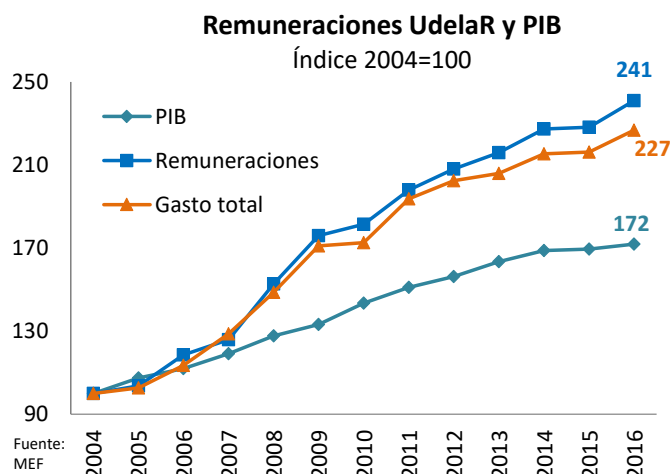
(1) La UdelaR puede distribuir el crédito entre remuneraciones y gastos de funcionamiento. En 2016 se destinó cerca de un 80% para remuneraciones. Se mantiene este porcentaje para el resto de los años.

(2) La partida puede ser distribuida por la UdelaR entre inversiones y gastos de funcionamiento. En 2016 el total fue destinado a inversiones

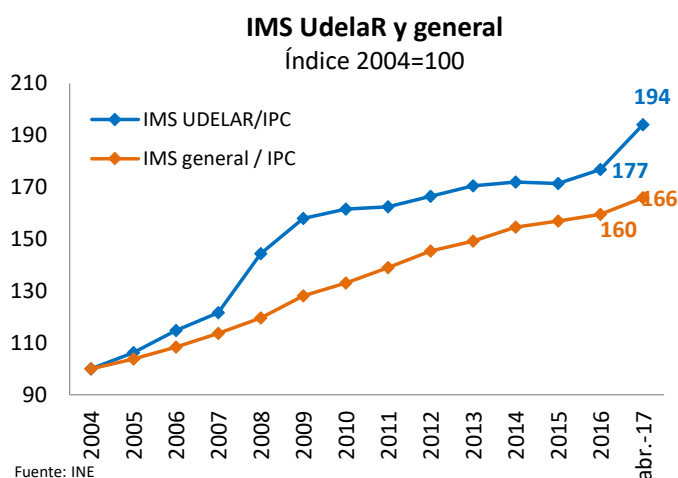
(3) Para todos los años se expone el incremento respecto a la Línea Base

Remuneraciones

Las partidas otorgadas con destino a remuneraciones implican un incremento real de la masa de remuneraciones de UdelaR mayor al incremento del gasto total de la institución y muy superior al incremento real del PIB. Entre 2004 y 2016 la masa salarial de UdelaR más que se duplicó en términos reales (141%). Dicho incremento incluye tanto un aumento del poder de compra de los salarios como de la cantidad de horas de enseñanza.



Los salarios reales de la UdelaR crecieron 77% entre 2004 y 2016, lo que equivale a aumentos acumulativos anuales del 4,9% en términos reales. Este incremento en el poder de compra del salario de los funcionarios de la UdelaR es significativamente superior al experimentado por los salarios promedio de la economía (60% acumulado y 4% promedio anual). Si se considera el último dato disponible de marzo 2017, el salario real de UdelaR se incrementó 90,5% desde 2004, mientras que el salario real de la economía lo hizo en 63,1%.



Asimismo, una parte importante del incremento de la masa salarial corresponde a incrementos en la cantidad de horas (docentes y no docentes) destinadas a los servicios educativos⁷. En efecto, las cantidades de servicios educativos se expandieron 38% entre 2004 y 2016, lo que equivale a 2,7% acumulativo anual. Se han incrementado el número de docentes debido a la

⁷ La evolución de las cantidades se mide ajustando la masa de remuneraciones de ANEP por el incremento de los salarios de los funcionarios de la institución, medido a través de su respectivo Índice Medio de Salarios.

ampliación y diversificación de la oferta educativa⁸. Asimismo, la regionalización de la UdelaR también implicó contar con más recursos docentes y no docentes. Por otra parte, se ha trabajado en incrementar la dedicación horaria de los docentes. En particular, el número de docentes en Régimen de Dedicación Total pasó de 473 en 2004 a 1.097 en 2015⁹.

Desde el año 2009 a 2015 los puestos docentes evidenciaron un incremento de 26%, alcanzando un total de 10.809 en 2015. El mayor incremento corresponde a las Ciencias de la Salud, con un aumento de 32%, seguido por Ciencias y Tecnologías y las Ciencias Sociales (con incrementos en el entorno de 26% respectivamente). Por su parte, las horas docentes registraron un incremento de 36%, alcanzando un total de 248.330 en 2015.

Infraestructura

Para cumplir con su programa de inversiones la UdelaR contó con \$ 3.366 millones en el período 2010-2014, lo que significó un incremento de 102% real¹⁰ respecto a los recursos del período presupuestal anterior. A partir del año 2018 la UdelaR contará con \$ 721 millones anuales para inversiones, lo que permite la continuidad de las obras comprendidas en el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP), que comenzaron en el quinquenio pasado y tienen previsto extenderse durante el presente período. Asimismo, se podrán desarrollar nuevas obras de infraestructura edilicia, dentro del Plan de Inversiones previsto para el presente quinquenio con el mecanismo de Participación Público Privada.

Gasto por egresado

A continuación se analizan las tendencias de los últimos años en el nivel de egresos y de recursos por egresado de la UdelaR.

⁸ Entre 2004 y 2015 (último dato disponible) se pasó de 66 a 97 carreras de grado, y de 133 opciones de postgrado a 277.

⁹ Último dato disponible.

¹⁰ A precios 2015 teniendo en cuenta la evolución del IPC.

El costo por egresado fue calculado por área de conocimiento¹¹ asignando a cada área la ejecución presupuestal correspondiente¹²; considerando egresados de grado¹³.

El gasto por egresado¹⁴ se incrementó 41% en términos reales entre 2004 y 2014, alcanzando un valor medio de \$ 1,5 millones por alumno egresado. El incremento real del total de recursos (119%) se correspondió con un incremento importante del número de egresados (56%), por lo cual el incremento del total de recursos no se tradujo íntegramente en un aumento de igual magnitud en el costo de formación de un egresado. No obstante, los promedios esconden diferencias significativas en la situación de las distintas áreas del conocimiento.

Los mayores costos por egresados corresponden a Ciencias Agrarias y el área Artística. La primera área tuvo un fuerte aumento del gasto por egresado (42%), producto de una evolución del gasto muy por encima de la cantidad de egresados. En cuanto al área Artística, con una duplicación de los egresados en el período, es una de las áreas con menor aumento del gasto por egresado (16%).

El mayor incremento del gasto por alumno correspondió a Ciencias y Tecnología, alcanzando un promedio cercano a los \$ 3 millones anuales en 2014.

¹¹ Las distintas carreras de la UDELAR se agrupan en las siguientes áreas de conocimiento:

Ciencias Agrarias: Facultad de Agronomía y Veterinaria; **Ciencias y Tecnologías:** Facultad de Arquitectura, Ciencias, Ingeniería y Química. **Sociales y Humanas:** Facultad de Ciencias Económicas y Escuela de Administración, Facultad de Ciencias Sociales, Derecho, Humanidades, Licenciatura en Ciencias de la Comunicación y Escuela Universitaria de Bibliotecología; **Ciencias de la Salud:** Facultad de Medicina, Facultad de Odontología, Escuela de Tecnología Odontológica, Facultad de Psicología, Facultad de Enfermería, Escuela Universitaria de Parteras de Montevideo y Paysandú, Escuela Universitaria de Nutrición y Dietética, Escuela Universitaria de Tecnología Médica y Licenciatura en Educación Física. Se considera la ejecución de recursos de Facultad de Medicina, Hospital de Clínicas (sin atención de la salud), Instituto de Higiene, Facultad de Odontología, Facultad de Psicología y Facultad de Enfermería. **Artística:** Escuela Nacional de Bellas Artes y Escuela Universitaria de Música.

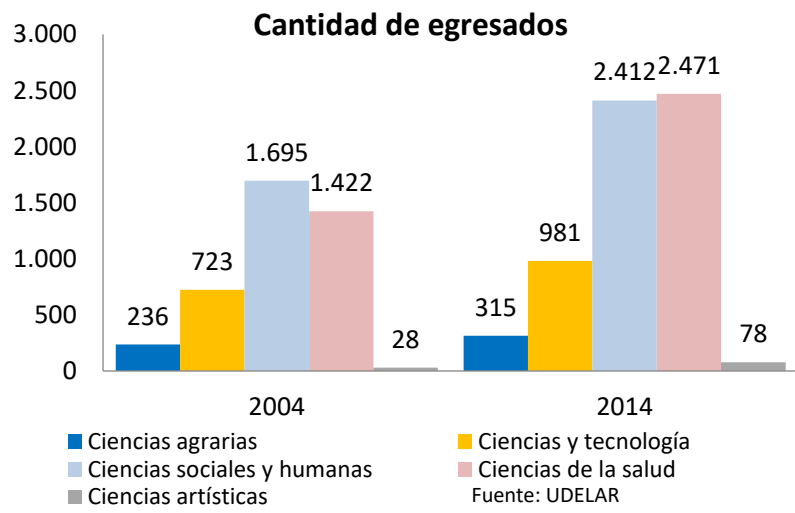
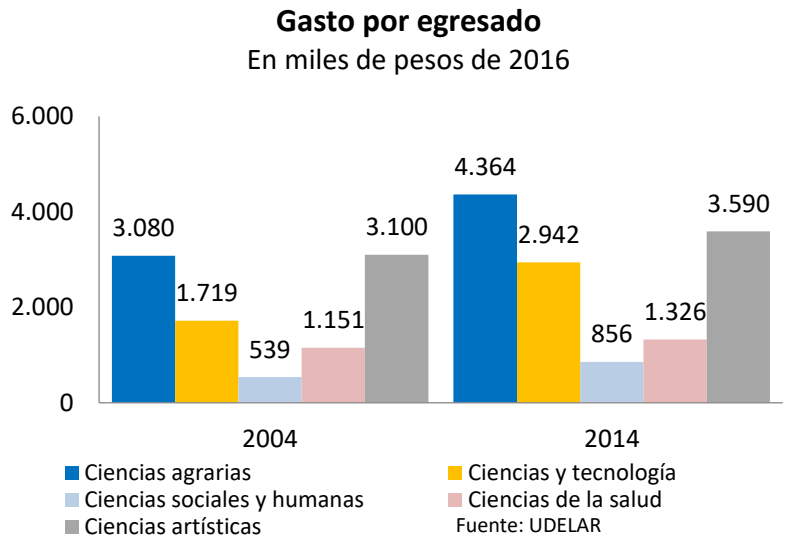
¹² Se toman promedios móviles para suavizar las series

¹³ Se emplean datos de los Anuarios Estadísticos del MEC y de los tomos de Estadísticas Básicas de la UDELAR.

¹⁴ Existen dos unidades ejecutoras cuyo gasto no fue posible asignar a un área específica: Regionales y Oficinas Centrales y Escuelas Dependientes de Rectorado. Considerando que ambas unidades implican una parte importante del presupuesto universitario, fueron imputadas a todas las áreas según la ponderación que tienen las mismas en el total del presupuesto. Importa destacar, que para el caso del área Ciencias Médicas se excluye del monto presupuestal asignado a esta área el gasto de atención a la salud en el Hospital de Clínicas.

El área Ciencias Sociales y Humanas, si bien tuvo un elevado aumento del gasto por egresado, es la que presenta el menor nivel, inferior a \$ 1 millón en 2014 y el mayor número de egresados, cerca de 2.500 egresados en 2014.

Por su parte, el área de Salud también con cerca de 2500 egresados en 2014, registró una duplicación del gasto en el periodo, acompañado por una evolución también al alza de los egresados, dando por resultado un aumento del gasto por egresado de 15%.



3. UTEC

En diciembre de 2012 fue creada la Universidad Tecnológica (UTEC), con el objetivo de cubrir la falta de recursos humanos altamente calificados en áreas claves para el desarrollo productivo y tecnológico de nuestro país, así como contribuir a una mayor equidad social en el acceso y desarrollo profesional de nivel terciario en el interior del país.

La UTEC trabaja en coordinación con UdelaR y UTU y explora nuevas modalidades de enseñanza como la modalidad a distancia, y la implementación de una matrícula flexible que permita al estudiante complementar la formación de la UTEC con otras ofertas educativas relacionadas que sean ofrecidas por otras instituciones de nivel terciario.

Para cumplir con estos objetivos se ha establecido la sede central en el interior del país y se han creado tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), ubicados en Fray Bentos, Durazno y Rivera, cada uno de los cuales se especializará en determinadas áreas productivas.

La UTEC viene realizando un sostenido esfuerzo de articulación con otras instituciones a nivel nacional e internacional. Estos esfuerzos se ven reflejados también en la infraestructura. Las carreras de Colonia se dictan en locales del CETP y CES y en Paysandú se utiliza el Polo Tecnológico con la presencia del CETP y UdelaR.

En el año 2014 UTEC inició sus primeras carreras, Licenciatura en Ciencia y Tecnologías de Lácteos en Colonia, y Licenciatura en Análisis Alimentario, en Paysandú. En 2015 incorporó dos carreras impartidas en conjunto con el CETP, los tecnólogos en Mecatrónica y Manejo de Sistemas de Producción Lechera (en Fray Bentos y Colonia, respectivamente) y la Tecnicatura en Tecnologías de la Información en Durazno. En el año 2016 se lanzó una nueva carrera en Durazno, Ingeniería de Energías Renovables. Este año la UTEC está en proceso de consolidación de las carreras iniciadas, con un fuerte incremento de la matrícula, y de diseño de nuevas carreras.

Matrícula de la UTEC por carrera					
Carrera	Lugar	2014	2015	2016	2017
Tecnólogo en Ingeniería Biomédica	Fray Bentos				40
Ingeniería en Energías Renovables	Durazno			43	84
Ingeniería en Mecatrónica	Fray Bentos		24	52	86
Tecnólogo en Jazz y Música Creativa	Mercedes				10
Licenciatura en Análisis Alimentario	Paysandú	19	39	53	91
Licenciatura en Ciencia y Tecnología de Lácteos	Colonia	26	38	39	49
Ingeniería en Logística	Rivera				29
Tecnólogo en Mecatrónica Industrial	Rivera				35
Ingeniería en Sistemas de Riego, Drenaje y Manejo de Efluentes	Durazno				34
Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera	Colonia		9	15	15
Tecnicatura en Tecnologías de la Información	Durazno y Fray Bentos		63	177	273
TOTAL ESTUDIANTES		45	173	379	746

Fuente: UTEC

Asimismo, la UTEC desarrolla programas transversales, Programa de Fomento a la Investigación, Programa de Emprendurismo, idioma inglés, Programa de Ciencias Básicas y Programa de Evaluación y Estadística.

En el presente año la nueva Universidad cuenta con 746 estudiantes, en 11 carreras en funcionamiento. Para el 2020 aspira a trabajar con una matrícula no menor a los 3.000 estudiantes y ofrecer alrededor de 20 carreras.

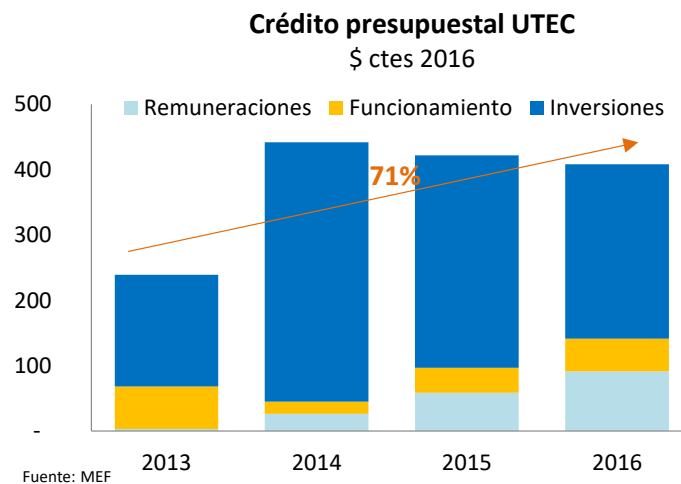
En el año 2016 en la UTEC estuvieron ocupados 102 docentes y 53 funcionarios no docentes, lo que representa un incremento de 74% respecto al año 2015. En cuanto a las horas docentes en 2016 fueron 2.465 en total (24 horas promedio por docente), lo que significa un fuerte incremento respecto a 2015 (1.240 horas en total, 23 horas promedio por docente).

En el Presupuesto 2015-2019 se le asignaron a la UTEC \$ 385 millones, a los que se agregan \$ 100 millones a partir de 2017 destinados a remuneraciones. En las asignaciones del actual período 2015-2019 fueron priorizados los gastos de funcionamiento y remuneraciones, marcando la diferencia con el anterior presupuesto cuyo principal destino fueron las inversiones.

Cabe destacar que este organismo contó con importantes flexibilidades para la gestión de sus créditos presupuestales en el inicio de su actividad que permitieron fortalecer los recursos para inversiones. Como consecuencia de ello, en los años 2013 a 2016 los créditos disponibles para inversiones ascendieron a unos \$ 896 millones, de los cuales más de \$ 500 millones aún estaban disponibles a fines de 2016 para cubrir necesidades de inversión en infraestructura de los próximos años.

Inversiones UTEC				
	2014 ⁽¹⁾	2015	2016	Acumulado a 2016
Ejecución presupuestal	333	297	267	896
Ejecución real - CND	0	86	239	325
Fondos disponibles al final del año	333	544	572	

(1) Corresponde al crédito no ejecutado en 2013 y al crédito 2014



La consolidación y culminación de las carreras demandará recursos incrementales tanto para remuneraciones y funcionamiento, como para inversiones particularmente para la adquisición de equipamiento específico para las carreras con un fuerte componente tecnológico. En 2017 la UTEC cuenta para inversiones con \$ 650 millones, considerando lo no ejecutado hasta fines de 2016 y los créditos asignados por la Ley de Presupuesto para 2017. Con estos recursos se prevé puedan ser cubiertas las necesidades de recursos incrementales para 2018.

2) Propuesta de asignación de recursos de la Rendición de Cuentas 2016

Para 2018 se propone una asignación de crédito incremental de \$ 1.848 millones con destino exclusivo para ANEP y UdelaR. Es de destacar que dada la actual situación de las cuentas públicas, este incremento presupuestal es el único propuesto en este mensaje de Rendición de Cuentas (además del asignado para el poder judicial).

Además, las instituciones educativas tendrán un incremento de crédito en relación al año anterior que asciende a \$ 1.138 millones.

En total, las instituciones educativas podrán disponer en 2018 de \$ 2.986 millones adicionales con respecto a 2017.

Descomposición del incremento presupuestal 2018			
(Millones de \$ de 2017)			
Instituciones educativas	Ya	Propuesta	Total
	asignado para 2018	RR.CC. 2016	
ANEP	934	1.500	2.434
UDELAR	0	348	348
Otros	204	0	204
Total	1.138	1.848	2.986

Nota: se asume que las partidas se ajustan por el incremento general de remuneraciones

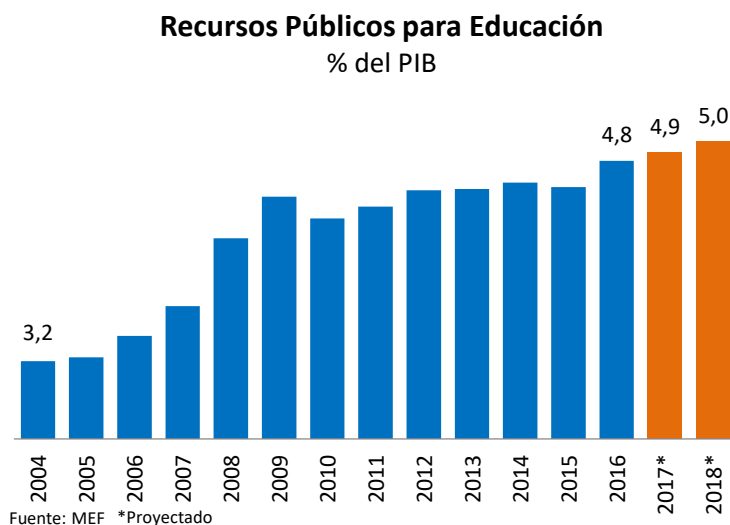
Esta propuesta de asignación de créditos para 2018 implica un esfuerzo presupuestal dada la actual coyuntura, que se suma al esfuerzo realizado en los primeros años del quinquenio. En efecto, las instituciones educativas recibirían en los 3 primeros años del quinquenio \$ 10.329 millones adicionales a los que tenían en 2015, lo que implica un crecimiento real de los créditos de 12%, muy superior al crecimiento de la economía en el mismo periodo (6,1%).

Asignación presupuestal realizada y propuesta para 2018					
(Millones de \$ de 2017)					
	2015	2016	2017	2018	2015-2018
Incremento Presupuestal		4.119	3.224	2.986	10.329
ANEP		2.526	1.995	2.434	6.955
UDELAR		677	629	348	1.654
Otros		916	600	204	1.720

El destino propuesto para los \$ 1.848 millones incrementales es el financiamiento de incrementos salariales de los funcionarios de ANEP y UdelaR.

Más allá de los recursos adicionales que el gobierno volcará a la educación en este quinquenio, las instituciones educativas cuentan con un importante monto de recursos para inversión que podrán seguir utilizándose para el desarrollo de las obras de infraestructuras requeridas. Este monto de partida, con el que ya cuentan las instituciones educativas a partir de 2018 asciende a \$ 2.645 millones anuales en el caso de ANEP, a \$ 721 millones anuales para UdelaR, \$ 364 millones anuales para CAIF a partir de 2018 y \$ 82 millones anuales para la UTEC.

De esta forma la proyección de créditos para la educación según la propuesta de este mensaje se corresponde con alcanzar al 2018 el 5% del PIB para la educación.



ANEP

En esta Rendición de Cuentas se busca continuar con el apoyo a ANEP, en esta oportunidad para seguir con el proceso de mejora salarial mediante un incremento presupuestal acorde a las posibilidades actuales.

En cuanto a la mejora salarial, si bien en el periodo 2005-2015 el salario real de los funcionarios de ANEP y UdelaR aumentó 69% y 75% respectivamente, se entiende necesario seguir avanzando en incrementar los salarios de los funcionarios de la institución.

En el presente mensaje presupuestal se contemplan las partidas necesarias para fortalecer el rubro salarial con el objetivo de seguir avanzando en los incrementos salariales, tanto de docentes como no docentes de la ANEP. En tal sentido se propone una asignación incremental de \$ 1.500.000.000 con la intención de:

- alcanzar en el año 2020 un salario nominal mínimo de \$ 25.000 a precios de enero de 2015 para los funcionarios docentes, grado uno, con una carga horaria de trabajo de 20 horas semanales, manteniendo la variación entre grados correspondiente a la escala salarial del docente segundo ciclo Tiempo Extendido. Hoy el salario de estos docentes es de \$ 26.650 y de continuar el aumento será en 2020, a precios de ese año, de \$ 34.500.

- alcanzar en el año 2020 un salario nominal mínimo de \$ 23.455 a precios de enero de 2015 para los funcionarios no docentes, grado uno, con una carga horaria de trabajo de 40 horas semanales, manteniendo la actual variación entre grados.
- incrementar el salario real de los Inspectores, Directores y Subdirectores un mínimo de 17,1% en el periodo 2016-2020.

Para el caso de los funcionarios docentes, se estaría avanzando en el primer tramo de la política de mejora salarial la que, de continuarse en el resto del período de gobierno, supondrá para los mismos incrementos de salarios reales de entre 17% y 20% dependiendo de la categoría de docente que se considere. Esto es así pues el salario de ingreso de los docentes de los diferentes ciclos educativos no es el mismo, aunque la ANEP los ha aproximado bastante como resultado de la política que ha llevado adelante en el periodo anterior. Por lo tanto, avanzar hacia un salario de ingreso de \$ 25.000 a precios de 2015 para todos los docentes supone, a la vez, terminar de resolver esta inequidad salarial.

Por su parte, para los funcionarios no docentes, alcanzar un salario de \$ 23.455 supone un incremento real en el quinquenio aún mayor al de los docentes que oscila entre 24% y 26% dependiendo del Consejo donde se trabaje. Este incremento salarial no docente, también supone terminar de resolver otra inequidad salarial, equiparando el grado de ingreso a los Escalafones “D”, “E” y “F” del Sector No Docente, en 40 horas, a la retribución de un Maestro 20 horas de Grado 1 sin compensación por permanencia en el aula.

Si bien para esta Rendición de Cuentas no se propone incrementar el crédito para inversiones, ANEP cuenta con importantes recursos para continuar avanzando en el mantenimiento de la infraestructura y en la expansión de la misma con el objetivo de mejorar las condiciones en donde se desarrolla la tarea educativa y a la vez asegurar los espacios educativos de aquellos colectivos que se pretende incorporar.

UdelaR

Para este periodo presupuestal el Poder Ejecutivo propone otorgar partidas de remuneraciones para incrementar la masa de remuneraciones de la UdelaR. El monto de recursos propuestos para tal fin asciende a \$ 348 millones.

En caso de destinar el total del monto para remuneraciones propuesto por el Poder Ejecutivo a incremento salarial, y de continuar con estos incrementos para los cinco años del periodo presupuestal, supondría incrementar los salarios reales de la institución 19%, cifra superior a la obtenida en el quinquenio pasado.