



Capítulo 13. Los recursos dirigidos a la educación

En la última década Uruguay ha aumentado sensiblemente los recursos públicos dirigidos a la educación, y destina porcentajes históricamente altos de recursos en relación con su capacidad económica. En ese marco se ha instalado en el país un debate acerca del nivel de recursos que debe destinarse a la educación, así como también sobre la efectividad y eficiencia de su asignación, teniendo en cuenta algunos de los resultados educativos alcanzados.

Si bien en muchos casos el debate se centra en el incremento de los recursos destinados a la enseñanza, la evidencia empírica es ambigua respecto a la relación recursos-resultados. Un mayor nivel de recursos no lleva necesariamente a mejores resultados (véase por ejemplo Hanushek, 2002; Glewwe y otros, 2011). De ello no se infiere que los recursos no importan. Si bien gran parte de la evidencia disponible es criticada por establecer inferencia causal sobre datos observacionales, investigaciones basadas en datos experimentales o cuasi experimentales con estrategias de identificación del impacto más rigurosas, así como otras que observan algún aspecto de calidad de los recursos, generalmente aportan evidencia a favor de que los recursos importan, especialmente bajo determinados umbrales de nivel (véase Card y Krueger, 1996; Card y Payne, 2000). Los datos de PISA 2012 también aportan indicios sobre que, bajo cierto umbral de desarrollo económico, un aumento de los recursos asignados se correlaciona positivamente con una mejora de los resultados educativos (OCDE, 2013e).

Como ocurre en cualquier actividad, en educación importa no solamente la cantidad de recursos, sino también cómo se asignan y cómo se gestionan. La asignación de recursos en distintos componentes puede tener distinta efectividad en el logro de un determinado objetivo y la evidencia empírica disponible en general es poco concluyente en cuanto a qué combinación de recursos es la más efectiva (véase Glewwe y otros, 2007). En general, la efectividad de los recursos está mediada por una gran cantidad de factores contextuales e institucionales, lo que resulta en que una combinación efectiva en un determinado país o contexto no necesariamente es trasladable a otros.

En este contexto, con respecto al esfuerzo económico realizado en los últimos años, cabe hacerse una serie de preguntas. ¿Cómo se sitúa Uruguay en la comparación internacional? ¿Cuánto ha crecido el gasto público en educación en términos de los recursos que puede comprar? ¿En qué se han gastado los recursos financieros? ¿A qué niveles educativos fueron dirigidos? ¿Existió alguna priorización? ¿El aumento del gasto público se destinó a financiar aumentos de cobertura de estudiantes o implicó un mayor nivel de recursos por alumno atendido? ¿Los recursos públicos tuvieron una asignación diferencial teniendo en cuenta el contexto socioeconómico de los estudiantes? ¿Cuál es el nivel de gasto privado en educación? ¿Cuál fue su contribución a la evolución de los recursos totales para la educación en la última década? ¿Cómo se comparan los recursos por estudiante en el sistema público y en el privado?

Este capítulo procura responder estas y otras preguntas para aportar al debate sobre el nivel y la asignación de recursos para la educación en Uruguay en la última década. Primero se presenta la distinción entre financiamiento y provisión de educación y se explicitan brevemente las fuentes de información utilizadas. En segundo lugar, se detallan las distintas formas de medición de los recursos dirigidos a la educación. En tercer lugar, se presenta un panorama de la situación de Uruguay en cuanto al nivel de recursos públicos y privados dirigidos a la educación, su composición según niveles educativos y su evolución en la última década, situándolo en la comparación internacional. En cuarto lugar, se pone foco en la ANEP y se analiza la asignación de recursos según niveles y componentes del gasto en la última década. En quinto lugar, a partir de las estimaciones de gasto por estudiante, se analiza la brecha entre los recursos por estudiante en el sector público y privado en los últimos años. En sexto lugar, se realiza un análisis que procura dar cuenta de la asignación de algunos recursos educativos en relación con el contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes. Finalmente, el último apartado resume los principales resultados y realiza algunas consideraciones finales.

Gasto en educación, provisión y financiamiento: conceptos y fuentes de información

Para conocer el esfuerzo que se realiza a nivel nacional en cuanto a recursos²⁵² asignados al sector educativo hay que analizar el gasto total en educación, distinguiendo entre su financiamiento y su prestación. Cuando se estudia el primero de ellos corresponde observar el origen de los fondos que sostienen la actividad de referencia, mientras que cuando se analiza el segundo se observa quién realiza la prestación. El carácter público o privado proviene de la naturaleza del agente que financia o que ejecuta la intervención. En este sentido, al analizar la naturaleza de los recursos se pueden distinguir cuatro combinaciones.

Tabla 13.1 Estructura del gasto total en educación

Financiamiento	Prestación	
	Pública	Privada
Público	(I) Prestación pública, financiamiento público	(II) Prestación privada, financiamiento público
Privado	(III) Prestación pública, financiamiento privado	(IV) Prestación privada, financiamiento privado

Fuente: Grau (2001: 6).

En general, nos referiremos a gasto público o privado en referencia a la fuente de financiamiento, independientemente del prestador. Se considera gasto público en educación a todos los recursos financiados por el sector público dirigidos hacia el sector educativo, independientemente de quién sea el prestador (cuadrantes I y II de la tabla anterior). Un ejemplo del cuadrante I lo constituyen los gastos provenientes de rentas generales ejecutados por la ANEP. Un ejemplo del cuadrante II son las transferencias desde el presupuesto público a los centros CAIF, de gestión privada.

²⁵² La literatura suele referirse a los recursos asignados a la educación tanto en términos de gasto como de inversión, dependiendo del marco conceptual al que refiera. A lo largo de este capítulo se utilizará el término “gasto”.

No obstante, debe aclararse que las fuentes de información no siempre permiten distinguir la provisión de financiamiento, por lo que en general se asume implícitamente que la provisión pública se corresponde con financiamiento público. Sin embargo, existen algunas excepciones: por ejemplo, dentro de los gastos ejecutados por la ANEP existen partidas provenientes de donaciones del sector privado que financian servicios educativos públicos de forma puntual y son partidas no regulares. Estas partidas corresponderían al cuadrante III del esquema anterior, pero en general la información disponible no permite desagregarlas en forma sistemática.

Para la cuantificación del gasto público en educación se emplearon resúmenes de los balances presupuestales²⁵³ considerando los recursos ejecutados por las unidades ejecutoras y organizadoras del gobierno central que prestan servicios educativos o de apoyo a estos.²⁵⁴

En el caso del gasto privado, tanto en términos de prestación como de financiamiento (cuadrante IV), se consideraron los gastos de los hogares que se destinan a la educación estimados a través de la Encuesta de ingresos y gastos del INE de 2006 y su actualización mediante índices de precios y cantidades del sector educativo privado.²⁵⁵ El gasto de los hogares es la principal fuente de financiamiento del gasto privado educativo; sin embargo, otros agentes privados también destinan recursos para financiar prestaciones privadas, como por ejemplo las empresas, por medio de donaciones.

Finalmente, otras fuentes de recursos son las exoneraciones fiscales a instituciones de enseñanza privada y la renuncia fiscal derivada de las exoneraciones impositivas a las donaciones de empresas privadas dirigidas al sector educativo (tanto público como privado). Las primeras corresponden al cuadrante II del esquema anterior (financiamiento público, provisión privada), mientras que las segundas pueden estar incluidas en el cuadrante II o el I. Para la cuantificación de estos recursos se utilizaron las estimaciones de gasto tributario elaboradas por la Dirección General Impositiva (DGI) —que corresponden a la renuncia fiscal asociada a exoneraciones del impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) al sector de enseñanza privada y a la exoneración del IRAE por las donaciones de empresas privadas con destino a la educación y otros rubros— y las estimaciones del monto de exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social a instituciones de enseñanza privada elaboradas por BPS.

La medición del gasto en educación

A lo largo de este apartado nos referiremos a los recursos financieros asignados a la educación. El análisis se centrará en tres aspectos: cuál es el nivel y cómo han evolucionado los recursos financieros destinados a la educación en relación con la capacidad económica del país; cuál es el nivel y cómo han evolucionado los recursos en términos de su poder de compra; y cómo se han asignado los recursos entre niveles, rubros y tipos de centro en cuanto al contexto sociocultural de la población que atienden.

Para el primer análisis se utiliza el ratio del gasto en educación (público y privado) como porcentaje del PIB. Para el gasto público también se analiza su prioridad fiscal, a través del ratio de gasto público en educación sobre el gasto público total.

El segundo tipo de análisis incorpora el hecho de que los recursos financieros son luego transformados en bienes y servicios, en particular en recursos humanos (horas de docencia

²⁵³ Proporcionados por el MEF.

²⁵⁴ Por falta de información desagregada no se incluyen los gastos en educación ejecutados por los gobiernos departamentales. En el Anexo de notas metodológicas están los incisos considerados para la estimación del gasto público en educación.

²⁵⁵ Metodología disponible en el Anexo de notas metodológicas.



directa e indirecta, salarios docentes y no docentes, horas de servicios de apoyo, entre otros) y recursos materiales (infraestructura física, equipamiento educativo, computadoras, textos, entre otros). Resulta relevante analizar cómo han evolucionado los recursos financieros en términos del poder de compra de los distintos bienes y servicios utilizados para brindar el servicio educativo.

A nivel internacional, para medir el poder de compra del gasto en educación este se ajusta por índices generales de precios al consumo, que a los efectos de las comparaciones entre países se ajustan luego por paridad de poder adquisitivo (PPA).²⁵⁶ El ajuste del gasto a través de índices generales al consumo (en Uruguay, el índice de precios al consumo, IPC) ofrece una aproximación de lo que podría comprar ese monto de recursos en términos de una canasta representativa de bienes. Sin embargo, conviene aquí diferenciar lo que implica este ajuste del gasto en educación con relación a los dos tipos de recursos mencionados antes (humanos y materiales).

En términos de recursos humanos, el ajuste del gasto en remuneraciones a través del IPC reflejará la evolución de dos grandes factores: la evolución de los salarios reales de docentes y no docentes (es decir, la evolución del poder de compra de los salarios en términos de una canasta representativa de bienes) y la evolución de las “cantidades” de servicios de enseñanza (básicamente, de horas docentes y no docentes). Un aumento de cualquiera de estos dos factores se traducirá en un incremento del gasto real en remuneraciones dirigido a la enseñanza.

Una opción diferente a la generalmente utilizada a nivel internacional para el ajuste del gasto en remuneraciones es utilizar como factor de ajuste el índice medio de salarios (IMS) en lugar del IPC.²⁵⁷ Sin embargo, en este caso se obtendrá una medida únicamente de “cantidades” de servicios (horas), sin considerar la evolución del status salarial de docentes y no docentes. Para la medición de “gasto real” en educación resulta relevante considerar la evolución del status salarial del personal de la educación al menos por dos razones. En primer lugar, el nivel salarial impacta directamente sobre el atractivo de la profesión docente e influye sobre las decisiones de inscribirse en la carrera, así como de mantenerse en la ocupación docente a lo largo de la vida. En segundo lugar, bajo ciertas circunstancias pueden reflejar o inducir aumentos de calidad o productividad docente.²⁵⁸ Estas y otras razones hacen que la calidad docente, si bien no necesariamente se relaciona en forma lineal con el nivel salarial general, tampoco es cierto que permanezca invariante ante cualquier nivel salarial. El salario docente influye sobre la calidad del principal insumo del servicio educativo y por lo tanto constituye una parte de los recursos “reales” invertidos en la educación.

Debido a estas consideraciones, a lo largo de este apartado se utiliza el criterio general internacional de ajuste del gasto a través del índice de precios al consumo y se refleja de esta manera la evolución de los dos grandes factores que determinan la variación del gasto real de las remuneraciones (cantidades de horas o servicios en general, y salarios reales). No obstante, también se utiliza el ajuste a través del IMS para descomponer ambos factores por separado.

Con respecto al gasto en recursos materiales, en general el ajuste por IPC se aproxima razonablemente a la evolución del poder de compra de los recursos financieros invertidos en ellos. Si bien utilizaremos este ajuste para este tipo de recursos, también se ajustó la inversión en capital físico (que corresponde mayoritariamente a infraestructura) por el índice de costo de la construcción (ICC).

²⁵⁶ El ajuste se realiza para normalizar los distintos niveles de precios para la misma canasta de bienes entre países.

²⁵⁷ Véase Patrón y Vaillant (2012). Los autores utilizan el deflactor del PIB de Cuentas Nacionales, que es el IMS de enseñanza.

²⁵⁸ Por ejemplo, el caso de que mayores salarios reflejaran mayor formación o mejoras en el desempeño docente.

Finalmente, otro tipo de comparación internacional que se realiza es el análisis del gasto real por estudiante matriculado de Uruguay respecto al de otros países del mundo. El problema que surge en este caso es que el gasto real depende en buena medida de los salarios reales docentes de la economía en cuestión, debido a que la actividad educativa es fuertemente intensiva en recursos humanos, en particular docentes. A su vez, los salarios reales docentes, al igual que los salarios generales de cualquier economía, dependen de la capacidad económica del país en cuestión. Por ello, para comparar el gasto real por estudiante matriculado entre distintos países se relativiza dicho valor respecto al valor del PIB per cápita, este último como medida de los recursos disponibles por habitante en una economía.

El gasto en educación en Uruguay: nivel y evolución general de los recursos públicos y privados en la última década

El financiamiento y la provisión de educación en Uruguay

El siguiente cuadro presenta la distribución de los recursos en educación correspondientes al año 2012 de acuerdo a la naturaleza del agente en cuanto al financiamiento y la provisión, según el esquema presentado en el apartado anterior.²⁵⁹ El 76,3% del total de recursos destinados a la educación es financiado por el sector público y el resto corresponde a financiamiento privado, proveniente de hogares, instituciones sin fines de lucro y empresas. La enorme mayoría de los recursos públicos son ejecutados por organismos públicos (68,5% del total, cuadrante I) mientras que casi el 8% del total corresponde a fondos públicos (directos²⁶⁰ y renuncia fiscal) ejecutados por el sector privado (cuadrante II). Dentro del financiamiento público, hay recursos destinados de forma directa al sector educativo (cuadrantes I.a y II.a) y renuncia fiscal correspondiente a tributos que el Estado deja de recaudar en favor del sector educación, sea provisión pública (cuadrante I.b) o privada (cuadrante II.b).²⁶¹

Por otra parte, la casi totalidad del financiamiento privado se canaliza a través de instituciones privadas. La mínima excepción la constituyen los fondos expresados en el cuadrante III, que corresponden a las donaciones de empresas con destino a instituciones de enseñanza de provisión pública²⁶² (0,01% del total del gasto en educación). El gasto privado ejecutado por el sector privado representa casi el 24% del gasto total en educación y dentro de este la gran mayoría corresponde a gastos realizados por los hogares. Las donaciones de empresas privadas a instituciones privadas representan 0,03% del gasto total (cuadrante IV.a).²⁶³

²⁵⁹ Se utiliza el año 2012 porque es el último disponible con las cifras finales de gasto ejecutado.

²⁶⁰ El financiamiento de los CAIF se realiza con fondos públicos, pero su implementación es llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil. En la misma situación se encuentran los clubes de niños y centros juveniles financiados por el INAU, ejecutados por organizaciones de la sociedad civil, pero no se cuenta con información desagregada de su cuantía.

²⁶¹ Hay que destacar que el modo de estimación empleado por la DGI considera como supuesto que la estructura de gastos de las empresas se mantendría incambiada si no existiese el tratamiento diferencial, o sea, el Estado pasaría a recaudar estos montos en ausencia de dichas medidas.

²⁶² En el cuadro 13.A.1 del Anexo de cuadros puede verse la distribución de las donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. También tendrían que incluirse las donaciones que realizan los hogares, pero no se cuenta con esta información.

²⁶³ Corresponde a las donaciones efectuadas en el marco de las donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834.

Cuadro 13.1 Distribución del gasto total en educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación (en %) ⁽¹⁾. 2012

Financiamiento	Prestación		
	Pública	Privada	Total
Público	(I.a) Financiamiento, prestación pública 68,5	(II.a) CAIF 1,9	76,3
	(I.b) Renuncia fiscal, prestación pública 0,04	(II.b) Renuncia fiscal, prestación privada 5,9	
Privado	(III) Donaciones de empresas a instituciones públicas 0,01	(IV.a) Donaciones de empresas a instituciones privadas 0,03	23,7
		(IV.b) Pagos de hogares e inst. sin fines de lucro a inst. privadas 23,6	
Total	68,6	31,4	100,0

Fuente: MEF, INE, ANEP, MEC, DGI y BPS.

(1) El cuadrante II.a debería incluir otros componentes de gasto financiado por el sector público y ejecutados por agentes privados (por ejemplo, el gasto no docente dirigido a Aulas Comunitarias), pero no fue posible desagregarlos.

El gasto público en educación

En Uruguay, la provisión de educación pública se encuentra fuertemente concentrada en la ANEP (que provee la educación inicial, primaria, media básica y superior, educación técnica y tecnológica, así como también la formación de docentes) y en la Universidad de la República (que fue la única institución proveedora de educación universitaria pública hasta la reciente creación de la UTEC). Sin embargo, también hay otros servicios e instituciones que dirigen y ejecutan recursos públicos hacia el sector educativo. Tal es el caso de los gastos dirigidos a la educación ejecutados por el MEC, tanto para la función de regulación como para la provisión de algunos servicios educativos; los gastos ejecutados por el INAU correspondientes a las transferencias a los centros CAIF; los recursos ejecutados por el Plan Ceibal; los gastos ejecutados por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior en educación militar y policial respectivamente; y los fondos provenientes de programas sociales destinados a la educación pública enmarcados en el MIDES, entre otros.

Al referirse al “gasto público en educación” corresponde contabilizar todos estos recursos. Sin embargo, las principales fuentes de información no permiten identificar y discriminar el gasto en educación que realizan otros organismos distintos de la ANEP y la Udelar para años anteriores a 2004. Por ello, el análisis de la evolución y la distribución del gasto público en educación se realiza a partir de 2004 y hasta 2013.²⁶⁴

²⁶⁴ Los criterios de desagregación del gasto público en educación por niveles y los componentes que se incluyen están en el Anexo de notas metodológicas.



En 2013, el gasto público total en educación ascendió a 54.447²⁶⁵ millones de pesos de ese año.²⁶⁶ La distribución por niveles educativos muestra que la enseñanza primaria concentra la mayor parte de los recursos, lo cual se asocia a una cobertura de alumnos superior a la de los otros niveles de enseñanza.²⁶⁷ Le sigue en importancia el gasto en educación media,²⁶⁸ terciaria y por último la educación sin nivel asociado.²⁶⁹ La composición del gasto público en educación por niveles no ha tenido variaciones drásticas en el período de estudio; lo más destacable es el descenso de la participación de la educación primaria y terciaria y el aumento de la participación de la educación inicial y primera infancia, y sin nivel asociado.

Gráfico 13.1 Evolución de la composición del gasto público en educación, por niveles (1). 2004 – 2013



Fuente: MEF.

(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

²⁶⁵ La estimación presentada para 2013 es preliminar por no contar con toda la información del gasto ejecutado y considerar el crédito vigente en algunas partidas. Ver Anexo de notas metodológicas.

²⁶⁶ El cuadro 13.A.2 del Anexo de cuadros ilustra el gasto público en educación según nivel y organismo ejecutor para el período 2004-2013.

²⁶⁷ En el capítulo 3 de este informe está disponible la matrícula de la ANEP por nivel educativo.

²⁶⁸ Dentro de educación media se incluyó toda la educación técnico-profesional del CETP por no contar con información suficiente para su desagregación en media, terciaria o sin continuidad educativa. Cabe notar que la educación media representa cerca del 80% de la matrícula del CETP.

²⁶⁹ Los rubros sin asignar por nivel incluyen Ciencia y Tecnología, Escuela Nacional de Policía y Educación Militar no terciaria, INAU excluyendo CAIF, refuerzo de boleto gratuito del MTOP, programas educativos del MIDES excluyendo Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias, y otros gastos asociados a capacitaciones, educación para discapacidad, entre otros. Por educación inicial y de primera infancia se entiende todos los servicios educativos orientados a las edades menores de 6 años. Dentro del nivel de educación media se considera, además de secundaria, todo lo que está bajo la órbita del CETP, aunque sea educación sin continuidad laboral o terciaria, debido a que no fue posible su desagregación. En el Anexo de notas metodológicas se encuentra la metodología de desagregación.

Con relación a la capacidad económica del país, puede observarse que el gasto público en educación ha crecido sensiblemente: pasó de representar el 3,2% del PIB en 2004 al 4,8% del PIB en 2013. Se identifican dos períodos: uno de notorio crecimiento entre 2006 y 2009, cuando el gobierno se estableció la meta de alcanzar el 4,5% del PIB en recursos públicos para la educación, y otro de relativa estabilidad, entre 2009 y 2013.

Gráfico 13.2 Evolución del gasto público en educación, por niveles (1) como porcentaje del PIB. 2004 – 2013



Fuente: MEF y Banco Central del Uruguay (BCU).

[*] 2013 estimación preliminar.

(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

En el período analizado, el presupuesto público dirigido a cada nivel educativo creció en mayor proporción que el PIB. Puntualmente, los presupuestos asociados a inicial y primaria, y media²⁷⁰ se incrementaron poco más de medio punto del PIB al comparar 2004 y 2013. La educación terciaria y los rubros sin asignar por nivel aumentaron su participación en el PIB aproximadamente 0,2 puntos. Si se considera la estimación desagregada de los recursos dirigidos a inicial y a primaria, el nivel que aumentó más en términos porcentuales es el de educación inicial, que lo hizo un 80%, subiendo su participación 0,23 puntos del PIB.

El incremento de los recursos públicos para la educación fue resultado de un aumento del sesgo de la política fiscal hacia este sector. Puede observarse que el gasto público en educación aumentó sensiblemente su participación en el gasto público del gobierno central, pasando de representar 18,7% en 2004 a 28,2% en 2013.

²⁷⁰ Dentro de educación media se incluyó toda la educación técnico-profesional del CETP por no contar con información suficiente para su desagregación.



**Gráfico 13.3 Evolución del gasto público en educación, por niveles ⁽¹⁾
como porcentaje del gasto del gobierno central. 2004 – 2013 ⁽²⁾**



Fuente: MEF y BCU.

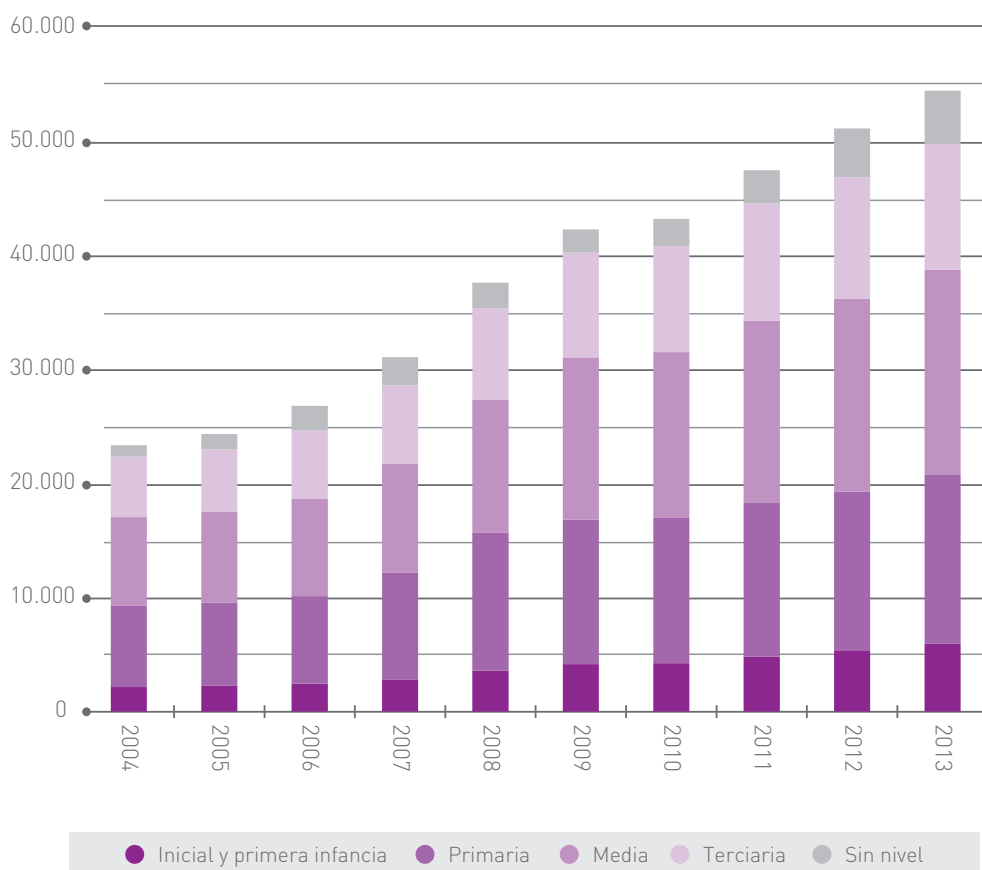
(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

(2) 2013 estimación preliminar.

En términos reales, también se observó un importante incremento del gasto público en educación entre 2004 y 2013, que se ubicó en 133% acumulado, equivalente a un crecimiento de 10% promedio acumulativo anual. Excluyendo el gasto en educación sin nivel asociado, el gasto público destinado a educación inicial fue el que más aumentó en el período y lo hizo a una tasa acumulativa anual del 12%. Le siguen la educación media con una tasa acumulativa anual del 9,7%, y terciaria y primaria con el 8,5% en ambos casos.



**Gráfico 13.4 Evolución del gasto público en educación, por niveles (1)
en millones de pesos (2), 2004 – 2013**



Fuente: MEF e INE.

(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

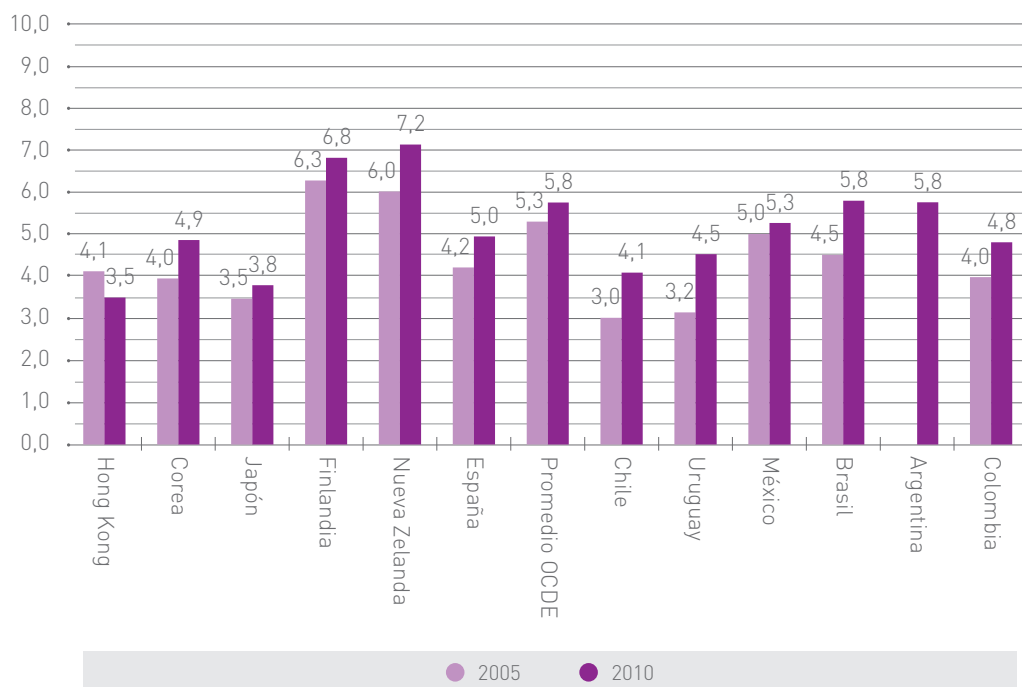
(2) Pesos constantes a 2013.

Si bien han aumentado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación, en la comparación internacional Uruguay continúa caracterizándose por destinar un relativamente bajo porcentaje de recursos con relación al PIB. El gráfico que sigue ilustra el gasto público en educación con relación al PIB para un conjunto de países seleccionados, de la región y del resto del mundo. Puede observarse que a 2005 Uruguay se encontraba dentro de los ratios más bajos de gasto público en educación sobre el PIB, solo superando a Chile.²⁷¹ Entre 2005 y 2010²⁷² el incremento de los recursos públicos en educación de Uruguay con relación al PIB ha sido de los más importantes entre los países objeto de comparación, lo que ha mejorado su posición relativa. No obstante, Uruguay continúa estando entre los países de menor ratio. A pesar del notable incremento, al 2010 el ratio de gasto educativo público con relación al PIB de Uruguay continuó situándose en un nivel inferior a países de la región como Argentina, Brasil o México, y bastante inferior al promedio de países de la OCDE.

²⁷¹ En Chile existe un fuerte peso relativo del gasto privado.

²⁷² Último dato disponible para la comparación internacional con todos los países presentados.

**Gráfico 13.5 Gasto público en educación como porcentaje del PIB.
Países seleccionados. 2005 y 2010**

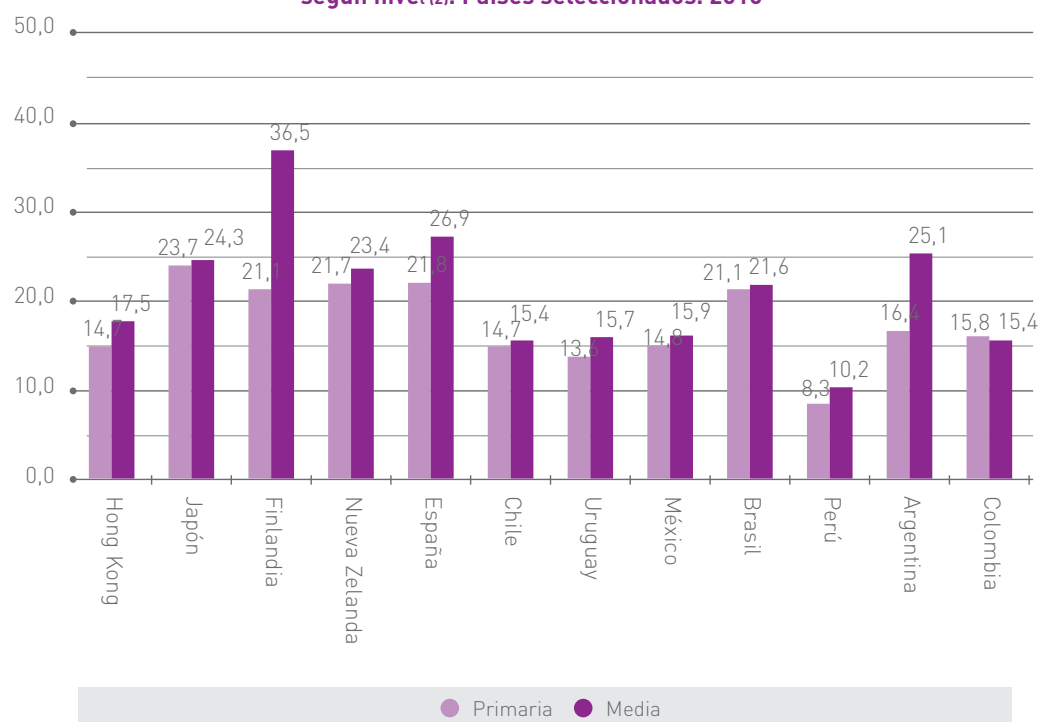


Fuente: OCDE (2013d), MEF y BCU.

Sin embargo, estas comparaciones deben ser complementadas con otras medidas; en particular por la consideración de la cantidad de estudiantes matriculados y la estructura demográfica de cada país. Siendo el gasto en educación primordialmente dirigido a la población joven, es esperable que países con mayor envejecimiento poblacional destinen una menor proporción de recursos a la educación con relación al PIB. Para tomar en cuenta este factor se analiza a continuación el ratio de gasto por estudiante efectivamente atendido y a los efectos de tomar en cuenta el desarrollo relativo de cada país se lo relativiza respecto al PIB per cápita.²⁷³

²⁷³ Es de esperar que los países más ricos gasten más por cada estudiante que está matriculado en su sistema porque tienen una dotación de recursos mayor a la uruguaya, como así también niveles salariales superiores (en general y del sector educación en particular). Este punto está desarrollado en el capítulo 11 de este informe.

Gráfico 13.6 Gasto público en educación ⁽¹⁾ por estudiante, como porcentaje del PIB per cápita, según nivel ⁽²⁾. Países seleccionados. 2010



Fuente: ANEP, BCU, INE, MEF, UNESCO.

(1) Se considera el total del gasto público en educación destinado a primaria y media presentado en los gráficos anteriores, con excepción de los gastos dirigidos al Liceo Militar (por no contar con su matrícula) y al Programa de Aulas Comunitarias (por no contar con el gasto diferenciado por componente del programa).

(2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

Cuando se considera el gasto público por estudiante con relación al PIB per cápita,²⁷⁴ la situación de Uruguay en la comparación internacional mejora relativamente con respecto a la comparación bruta del gasto público en relación con el PIB; al menos en lo que refiere a los gastos dirigidos a educación primaria y media, para los que es posible realizar la comparación. En términos de gasto público relativo por estudiante Uruguay se encuentra en una situación similar a la de Colombia, México y Chile. De los países de la región comparados, solamente Argentina y Brasil muestran un nivel de recursos públicos por estudiante de primaria y media (relativo a su capacidad económica) sustantivamente superior al de Uruguay.

Al tomar en cuenta a países de mayor capacidad económica fuera de la región, Uruguay muestra, en general, un rezago. Por ejemplo, a nivel de primaria Finlandia destina un 40% más de recursos por estudiante que Uruguay en relación con su capacidad económica. A nivel de educación media, Nueva Zelanda destina un 43% más de recursos por estudiante en relación con su nivel de recursos por habitante.

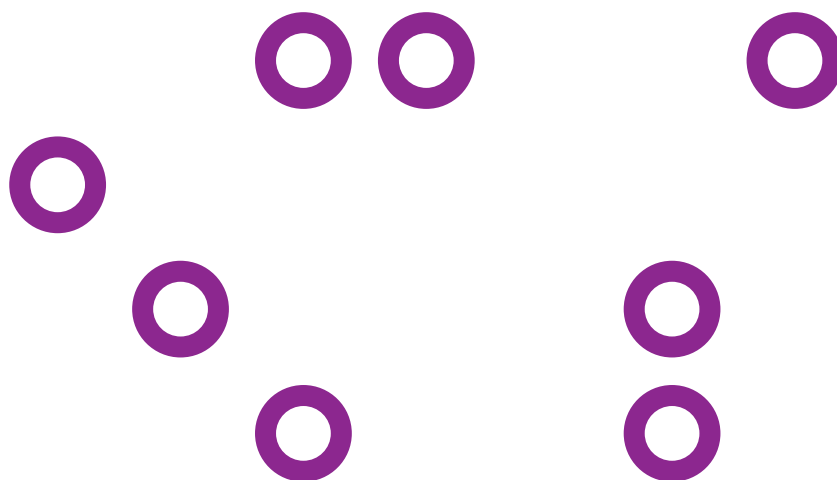
²⁷⁴ En el cuadro 13.A.3 del Anexo de cuadros se presenta la evolución del gasto público de la ANEP por estudiante como porcentaje del PIB per cápita entre 2004 y 2013.

En conclusión, al tomar en cuenta la población efectivamente atendida, Uruguay presenta un nivel de gasto público por estudiante en relación con su capacidad económica similar al de varios países de la región latinoamericana, aunque inferior a Argentina y Brasil, y se verifica un rezago respecto a los países con mayor capacidad económica de fuera de la región.

El gasto privado en educación

Con respecto al gasto privado, se elaboró una estimación del realizado por los hogares para el período 2004-2012²⁷⁵ según los distintos niveles educativos a partir del procesamiento y actualización de la información de la última Encuesta de ingresos y gastos de los hogares (EIGH) disponible, realizada en 2006 por el INE. Se consideró exclusivamente el gasto directo que efectúan los hogares, es decir, las erogaciones por concepto de matrícula y cuotas de enseñanza curricular según los distintos niveles educativos, así como también el gasto en enseñanza extracurricular y sin nivel educativo asociado.²⁷⁶ Para el total del gasto privado en educación se consideraron también las estimaciones oficiales del gasto en educación por parte de hogares e instituciones sin fines de lucro realizadas por el Banco Central del Uruguay (BCU) y las estimaciones de gasto tributario, elaboradas por la DGI, para incluir las donaciones realizadas por empresas a instituciones de enseñanza, al amparo de la ley 18.834.²⁷⁷

De acuerdo a las estimaciones mencionadas, el gasto privado realizado por los hogares, las instituciones sin fines de lucro y las empresas que hicieron donaciones destinadas a educación se ubicó en 2012 en 15.846 millones de pesos, equivalentes a 1,6% del PIB. Se observa un moderado incremento del ratio en relación con el PIB en el período considerado, que coincide con una fuerte expansión económica. Este incremento obedeció fundamentalmente al significativo aumento de los precios relativos de estos servicios (los precios crecieron 10% anual promedio).²⁷⁸ En tanto, la matrícula privada mostró una moderada expansión (3,6% anual promedio en el período analizado), inferior a la del crecimiento real del PIB.



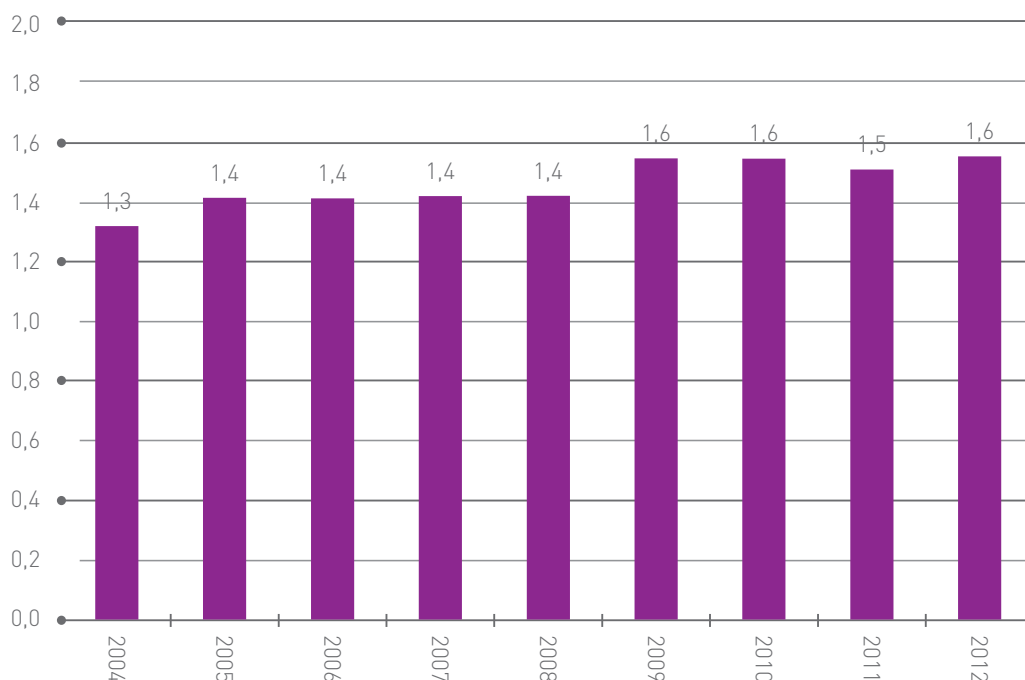
²⁷⁵ No se incluye 2013 por falta de datos.

²⁷⁶ La estimación realizada constituye un piso, dado que no se incluyen otros gastos realizados por los hogares tales como los de transporte o materiales, libros y útiles, entre otros.

²⁷⁷ Se puede ampliar la metodología de estimación del gasto privado en el Anexo de notas metodológicas.

²⁷⁸ El crecimiento de los precios de la enseñanza privada fue de 139% entre 2004 y 2013, y superó al crecimiento del IPC (88,3%, fuente INE) y al del índice de precios del PIB (76,4%, fuente BCU). En los cuadros 13.A.4 y 13.A.5 del Anexo de cuadros se puede ver la evolución de la matrícula y los precios de la educación privada.

Gráfico 13.7 Evolución del gasto privado total en educación realizado por los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas a instituciones de enseñanza ⁽¹⁾ como porcentaje del PIB. 2004 – 2012

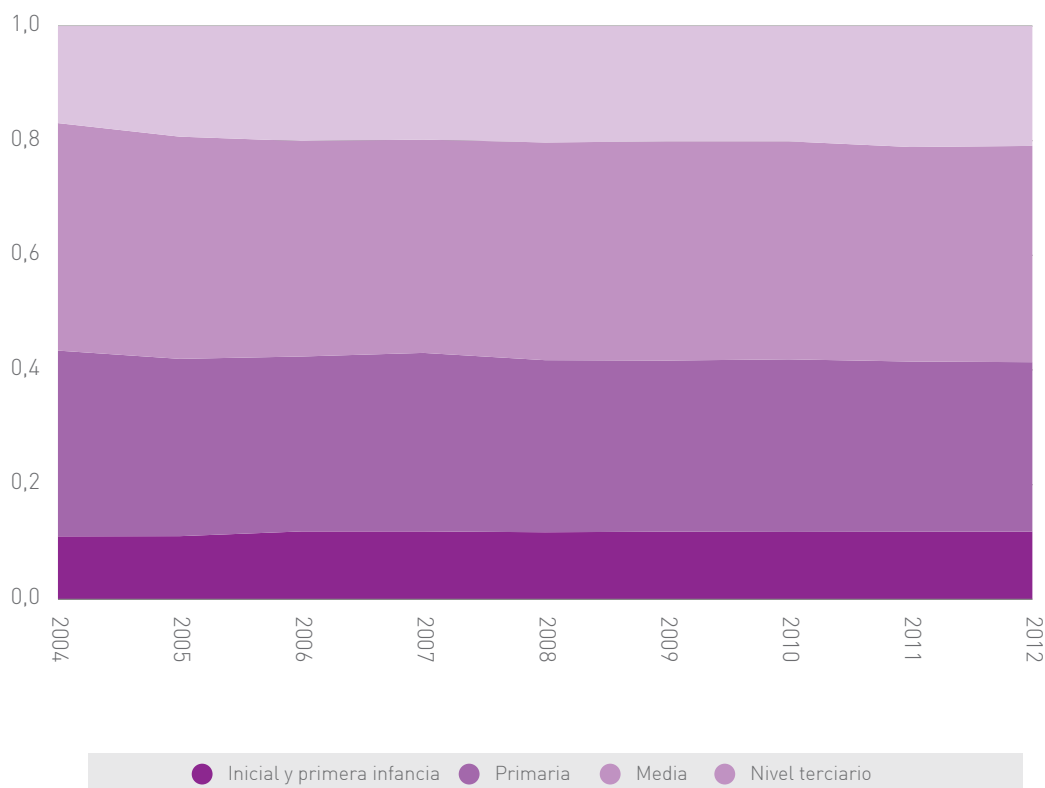


Fuente: INE, MEC y BCU.
(1) Empresas amparadas por la ley 18.834.

En cuanto a la composición según niveles educativos del gasto privado curricular realizado por los hogares, a diferencia de lo observado con el gasto público, es la enseñanza media la que concentra la mayor parte de los recursos (en 2012, 38% del gasto privado total). Le siguen en importancia el gasto privado en enseñanza primaria (30%), terciaria (21%) y, finalmente, el gasto en educación inicial (12%). En el caso del gasto privado ha habido cambios más notorios en su composición por niveles. En los últimos nueve años la participación de la enseñanza terciaria aumentó de 17% a 21% del gasto privado curricular, como resultado de la significativa expansión de los servicios de enseñanza universitaria y terciaria no universitaria brindados por el sector privado.



Gráfico 13.8 Evolución de la composición del gasto privado en educación realizado por los hogares, según niveles. 2004 – 2012



Fuente: INE, MEC y BCU.

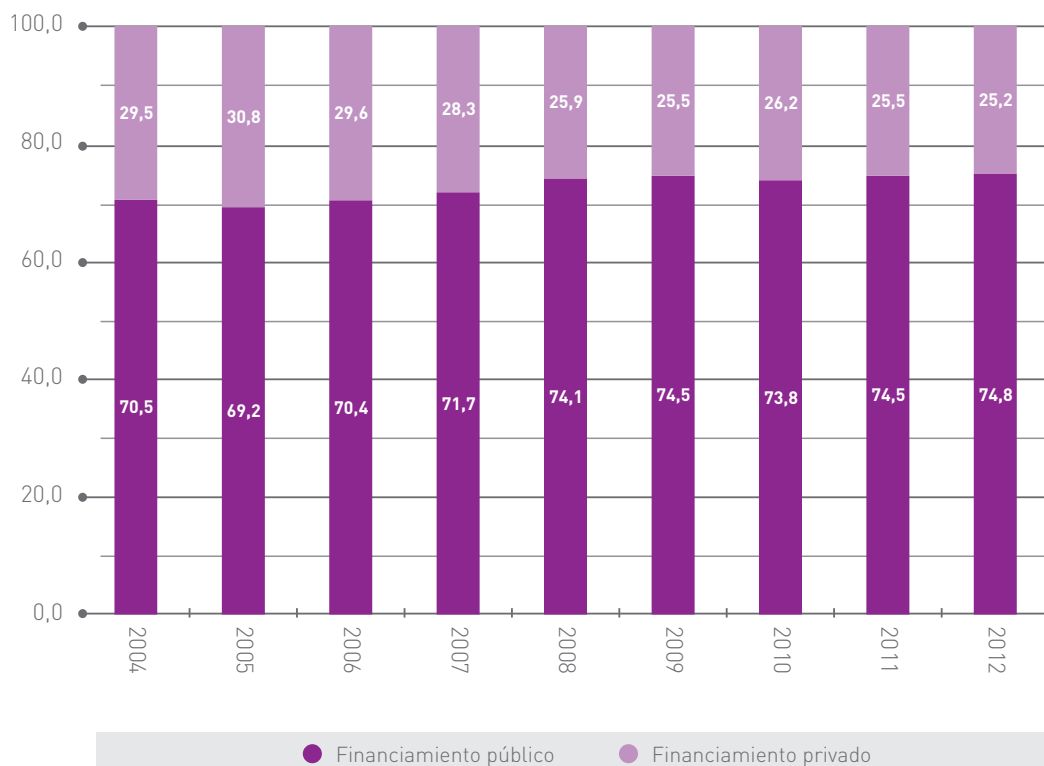
El gasto total en educación

Combinando las estimaciones de gasto público y privado en educación se obtiene una medida del esfuerzo relativo de gasto en educación de la sociedad en su conjunto, en términos de su capacidad económica. El gasto total en educación, tanto público como privado, alcanzó el 6,2% del PIB en 2012; en 2004 era del 4,5%.²⁷⁹

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la composición del gasto total en educación, desagregada según su fuente de financiamiento. La tendencia desde 2004 ha sido al aumento de la participación del gasto público en detrimento del privado. De acuerdo a estas cifras, el peso del financiamiento privado cayó en la última década, pasando de representar del 30% al 25% del financiamiento total. El peso del financiamiento privado en Uruguay es similar al de Argentina y México, inferior al de Chile y superior a lo que representa en el promedio de los países de la OCDE (16,4%).

²⁷⁹ Se toma el total del gasto público en educación y el total del gasto privado, incluyendo el gasto de los hogares e instituciones sin fines de lucro y las donaciones de las empresas al sector educativo, amparadas por la ley 18.834.

Gráfico 13.9 Evolución de la composición del gasto total en educación ⁽¹⁾ según financiamiento. 2004 – 2012

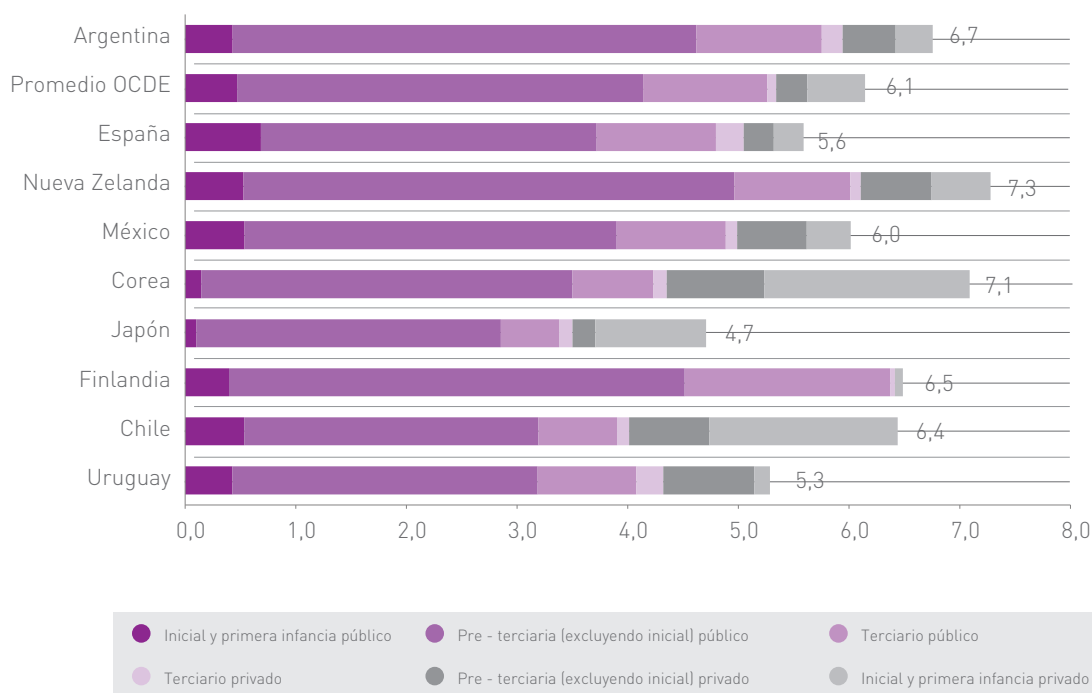


Fuente: MEF, INE, ANEP, MEC, DGI y BPS.

(1) Dentro del gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. La construcción se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas. Como gasto total se considera a nivel público y privado, el gasto curricular, extracurricular y sin nivel.

Cuando se considera estrictamente el gasto en educación en primera infancia, inicial, primaria, media y terciaria con relación al PIB, tanto público como privado, Uruguay también se sitúa en un ratio inferior al de varios países de la región y del resto del mundo. En 2010 (último año para el que se dispone de datos completos internacionales) el gasto total en educación curricular se situó en 5,3% del PIB en Uruguay, mientras que en países de la región latinoamericana como México, Chile y Argentina se situó en todos los casos por encima del 6%.

Gráfico 13.10 Gasto en educación por niveles (1), según tipo de financiamiento (2), como porcentaje del PIB. Países seleccionados. 2010



Fuente: MEF, INE, ANEP, MEC, DGI y BPS.

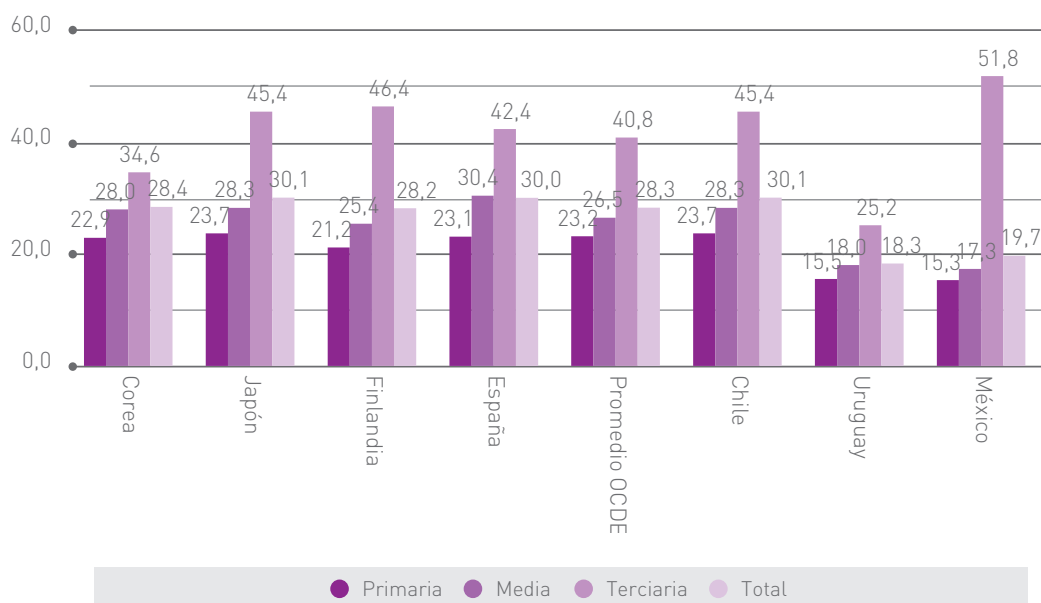
(1) Como gasto total se considera a nivel público y privado, el gasto curricular, extracurricular y sin nivel.

(2) Dentro del gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. La construcción se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas.

Al analizar el gasto total por estudiante (público y privado) en relación con la capacidad económica de los países se observa que Uruguay está en una situación similar a la de México en cuanto a la educación primaria y media, pero continúa presentando una brecha con los países de fuera de la región y con Chile. Esto ocurre tanto en la educación obligatoria como en la de nivel terciario, si bien las mayores diferencias se observan en este último nivel.



Gráfico 13.11 Gasto público y privado ⁽¹⁾ en educación como porcentaje del PIB per cápita ⁽²⁾, según niveles. Países seleccionados. 2010



Fuente: OCDE (2013d), MEF, INE, ANEP, MEC y BCU.

- (1) Las estimaciones para Uruguay consideran los gastos realizados por los hogares e instituciones sin fines de lucro y por el gobierno, tanto de la ANEP como de otras unidades ejecutoras públicas. Para los demás países se considera la información proporcionada por el informe de la OCDE (2013d). La construcción se puede ampliar en el Anexo de notas metodológicas.
- (2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

La renuncia fiscal asociada a la educación

Hasta aquí se han expuesto el nivel y la evolución general del gasto público y privado en educación en la última década. Sin embargo, al analizar el esfuerzo fiscal que el país realiza hacia la educación, además de estudiar la cuantía de los recursos empleados directamente en su financiamiento, también hay que considerar la renuncia fiscal que se realiza en favor del sector. En otras palabras, los impuestos o aportes que se dejan de cobrar para favorecer el desarrollo de instituciones (generalmente privadas) que se desempeñan en el sector educativo.

La renuncia fiscal hacia la educación se compone del gasto tributario y de la exoneración de algunos aportes a la seguridad social. Gasto tributario se denomina al sacrificio fiscal ocasionado por los tratamientos fiscales especiales que procuran favorecer a un sector o grupo a través de la disminución de los impuestos que cargan esa actividad (González y otros, 2011).

Para la cuantificación de la renuncia fiscal dirigida a la educación se tomaron las estimaciones realizadas por la DGI, que consideran las exoneraciones de IVA e IRAE que las instituciones de enseñanza privada tienen según el artículo 69 de la Constitución de la República,²⁸⁰ y las exoneraciones a las empresas por realizar donaciones a instituciones 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. De acuerdo con este último, las donaciones pueden dirigirse a instituciones públicas o privadas, de salud, investigación y educación.²⁸¹

²⁸⁰ "Art. 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".

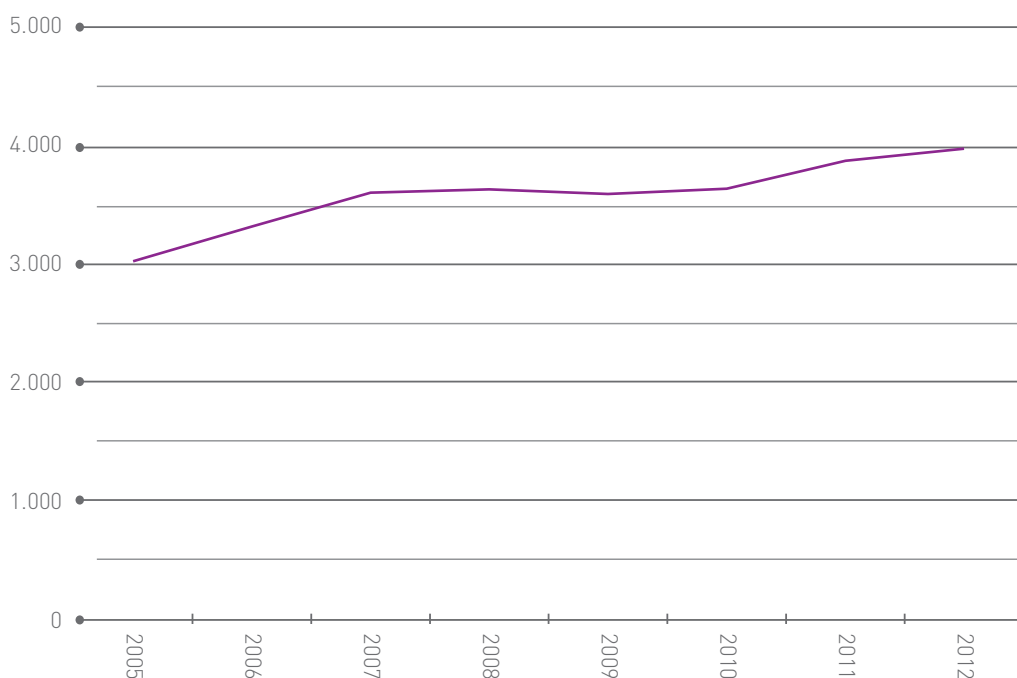
²⁸¹ Al contar únicamente con información agregada de este componente del gasto tributario para todo el período 2005-2013, hay que aclarar que se sobreestima el gasto tributario destinado a educación, ya que incluye exoneraciones por donaciones a otras actividades. De todos modos, la mayor parte de las donaciones amparadas por esta ley se dirigen a instituciones educativas. Ver composición de las donaciones 2010, 2011 y 2012 en el cuadro 13.A.1 del Anexo de cuadros.

Por otra parte, también se considera en la estimación la renuncia fiscal asociada a exoneraciones de aportes a la seguridad social. Esta corresponde a la dispensa del pago total de aportes patronales (jubilatorios, por seguro de enfermedad, diferencia de cuota mutual e impuesto a las retribuciones a cargo del empleador) de la enseñanza privada, al amparo también del artículo 69 de la Constitución de la República (BPS, 2004).²⁸²

Debe tenerse en cuenta que la estimación de la renuncia fiscal no implica que de dejarse de aplicar la recaudación fiscal se incrementaría en esa misma medida. Las familias y las instituciones educativas privadas podrían cambiar su comportamiento ante un cambio en la normativa que afectara las exoneraciones impositivas o de aportes, lo que alteraría la base imponible de los impuestos o aportes y, de esta manera, la recaudación final.

La renuncia fiscal hacia el sector educativo habría alcanzado en 2012 a 3.979 millones de pesos, equivale al 8,5% del gasto público en educación, al 25,1% del gasto educativo privado y al 6,3% del gasto educativo total. En términos reales, la renuncia fiscal creció entre 2005 y 2012 a una tasa acumulativa anual de 6,7%.

Gráfico 13.12 Evolución de la renuncia fiscal real destinada a educación en millones de pesos (1). 2005 – 2012



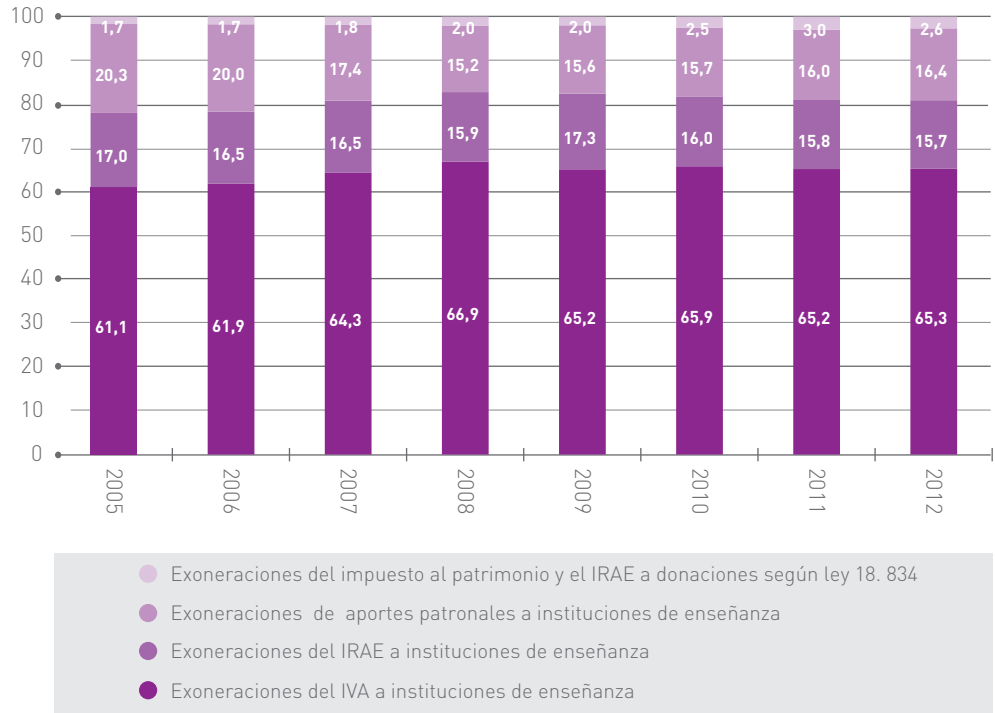
Fuente: BCU, BPS, DGI e INE.
(1) Pesos constantes a 2013.

²⁸² Los aportes patronales jubilatorios de industria y comercio se encuentran actualmente en 7,5% de la remuneración nominal de los trabajadores, el aporte por concepto de salud es de 5% más el complemento de cuota mutual, si corresponde, y el fondo de reconversión laboral (FRL) es 0,125%. Por falta de información, en este estudio se incluyen únicamente los aportes jubilatorios.

La mayor parte de la renuncia fiscal dirigida a la educación corresponde a exoneraciones del IVA a las instituciones educativas, que representa el 65,3% del total en 2012. La renuncia por exoneración del IRAE representa un 15,7% del total, cifra algo inferior a la de la exoneración de aportes patronales a la seguridad social (16,4%). Finalmente, el monto asociado a las exoneraciones por donaciones de la ley 18.834 representa no más del 3% del total en todos los años analizados.

Considerando que un porcentaje menor de las donaciones se dirige al sector público y que las exoneraciones del IVA, el IRAE y los aportes patronales son dirigidas a instituciones de enseñanza privada, se observa que casi la totalidad de la renuncia fiscal está dirigida al sistema educativo privado.

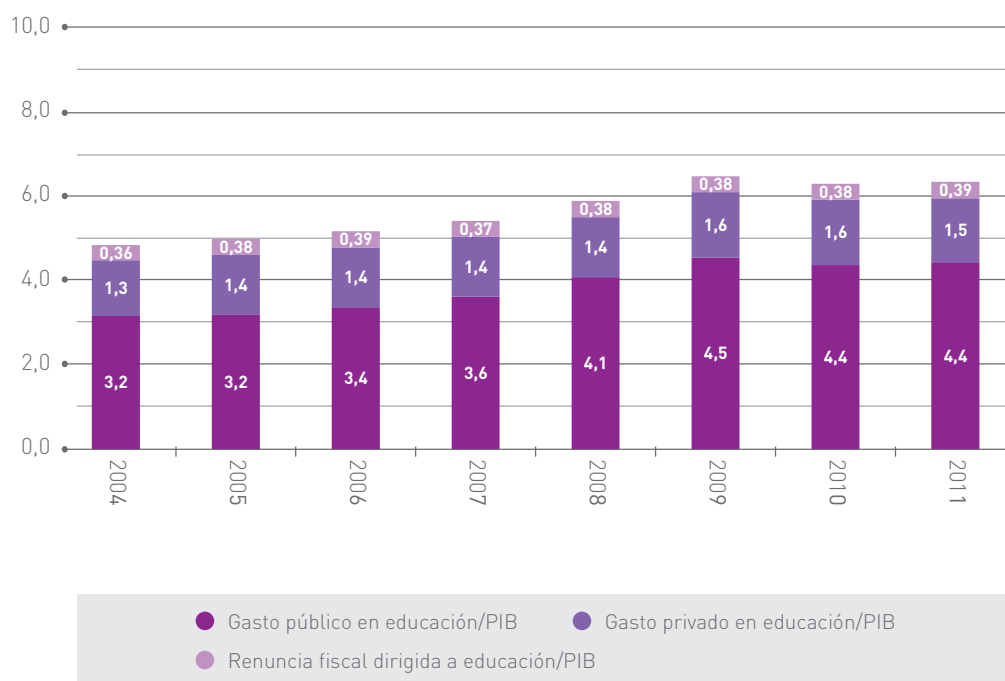
Gráfico 13.13 Evolución de la composición de la renuncia fiscal destinada a educación según origen. 2005 – 2012



Fuente: BPS y DGI.

En términos del PIB, la renuncia fiscal con destino a la educación representó en 2012 un 0,39%, observándose un leve incremento entre 2005 y 2012. Considerando el total de los recursos (gasto público, renuncia fiscal y gasto privado), se estima que Uruguay destinó un 6,6% del PIB a la educación en 2012.

Gráfico 13.14 Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB según financiamiento (1). 2004 – 2011



Fuente: ANEP, BCU, DGI, INE, MEC, MEF.

(1) Dentro del gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. La construcción se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas.

El gasto en educación ejecutado por la ANEP: su distribución según niveles y rubros en la última década

En este apartado se pone foco en el gasto ejecutado por la ANEP, institución que concentra el 69% del gasto público en educación y el 92% del gasto público dirigido a la enseñanza pre terciaria en 2013.²⁸³ La información surge principalmente de los balances de ejecución presupuestal del organismo. Cabe precisar que los balances solamente distinguen los gastos ejecutados por los distintos consejos: CODICEN, CEIP, CES, CETP y CFE.²⁸⁴

La información disponible no permite desagregar el gasto por ciclos (por ejemplo, ciclo básico y bachillerato dentro de secundaria), ni por programas (por ejemplo, escuelas de tiempo completo dentro de primaria). No obstante, se realizaron algunas estimaciones para dar cuenta de alguna dimensión de los recursos destinados a niveles más desagregados. En particular, se realizaron estimaciones para desagregar el gasto del CEIP en el correspondiente a inicial y a primaria, el gasto del CES en el correspondiente al ciclo básico y al bachillerato, y los gastos destinados a formación docente previos a 2007. También se realizaron estimaciones del costo salarial docente asociado a algunas modalidades de primaria (tiempo completo, aprender), y al ciclo básico y el bachillerato de secundaria.

²⁸³ Dentro de la educación pre-terciaria se considera la educación inicial, primaria y media. Dentro del gasto de la ANEP, pre-terciario se considera todo el gasto excepto el destinado al CFE. No fue posible desagregar el componente de educación terciaria del CETP, por lo que quedó incluido.

²⁸⁴ El CODICEN incluye los recursos destinados a la administración general del sistema, pero también gastos transversales a todos los niveles y gran parte de los recursos dirigidos a inversiones en todos los niveles; el CEIP incluye los recursos destinados a la enseñanza primaria e inicial; el CES incluye lo destinado al ciclo básico y el segundo ciclo en liceos de enseñanza secundaria; el CETP incluye lo destinado a las diversas modalidades de enseñanza técnica, desde la enseñanza media básica, media superior, terciaria y cursos técnicos no asociados a los niveles de educación formal; y el CFE incluye los recursos destinados a la formación docente (está desagregado como unidad ejecutora a partir de 2007).

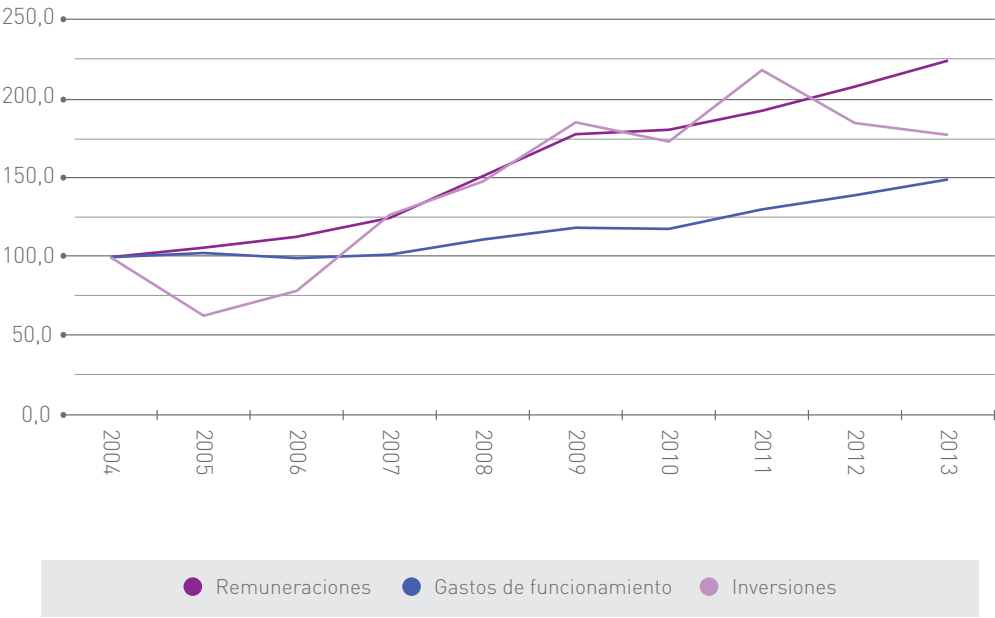
Se dispone de datos desagregados en tres grandes rubros: remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones.

La distribución del gasto ejecutado por la ANEP según rubros

Desde el punto de vista de la distribución de gasto por rubros, se destaca el enorme peso de las remuneraciones (representan en torno al 81% del gasto total), lo que configura a la actividad educativa como muy intensiva en recursos humanos. Le siguen en importancia los gastos de funcionamiento (10%), que comprenden materiales, suministros y otros gastos. Finalmente, el gasto en inversión de capital (infraestructura y equipamiento educativo) concentra una parte minoritaria del gasto total, en torno al 9% de los recursos. En la última década dichos porcentajes han variado levemente, observándose un aumento de la participación de las remuneraciones en detrimento de los gastos de funcionamiento.

En el siguiente gráfico se observa la evolución real de estos rubros entre 2004 y 2013.²⁸⁵ Las remuneraciones constituyeron el componente de mayor expansión y aumentaron más del doble en términos reales (aumentaron un 123%, lo que equivale a un crecimiento acumulado anual de 9,3%). Los gastos de funcionamiento se incrementaron de forma más moderada (48,8% acumulado para el mismo período). Finalmente, las inversiones en infraestructura y equipamiento aumentaron en forma significativa, alcanzando un crecimiento acumulado de 76% (6,5% acumulado anual).

Gráfico 13.15 Evolución índice de gasto real (1) ejecutado por la ANEP según rubros. 2004 – 2013



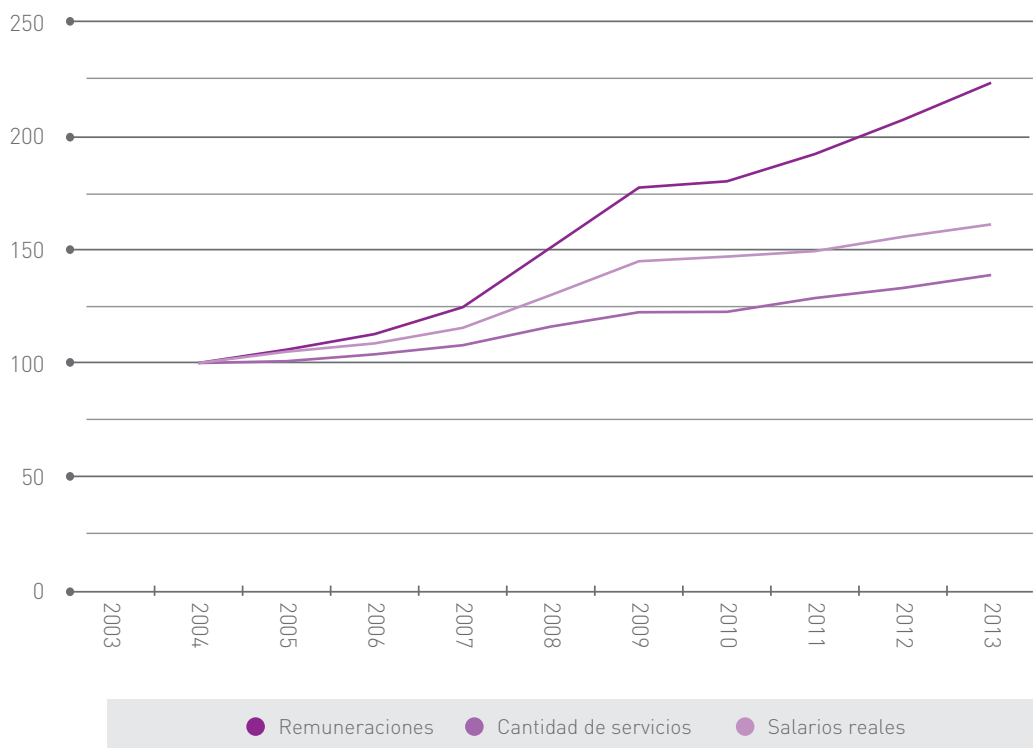
Fuente: INE y MEF.
(1) Deflactados por IPC e ICC, base 2004.

²⁸⁵ Para el análisis de la evolución real rubro a rubro se deflactan los componentes de remuneraciones y funcionamiento por el IPC, y el de inversiones por el ICC.



La evolución de las remuneraciones reales puede descomponerse en cantidades y precios: variaciones de cantidades de servicios y crecimiento de salarios reales de docentes y no docentes. La unidad de medida de la cantidad de servicios no se corresponde con una variable puntual, sino que representa las unidades físicas asociadas a las remuneraciones (básicamente horas docentes, horas de otros servicios, etc.) estimadas de forma indirecta a partir de la masa de remuneraciones y el índice de salarios. El gráfico siguiente presenta la evolución del total y de cada subcomponente.

Gráfico 13.16 Evolución de los índices de remuneraciones reales, salarios reales y cantidad de horas de la ANEP (1). 2003 – 2013



Fuente: INE y MEF.

(1) Remuneraciones reales deflactadas por IPC, cantidad de servicios educativos u horas como remuneraciones deflactadas por IMS ANEP y salario real de la ANEP como IMS ANEP/IPC.

Puede observarse que la expansión de la masa de remuneraciones reales respondió principalmente al crecimiento de los salarios reales de docentes y no docentes²⁸⁶ (61% acumulado, o 5,4% promedio anual). Sin embargo, también se verificó una expansión de las horas (38,7%, o 3,7% promedio anual), ya sea para atender una mayor cantidad de alumnos, para aumentar la cantidad de servicios dirigidos a todos los alumnos o a algunos de ellos, o para reducir el ratio de alumnos por docente.

La distribución del gasto de la ANEP según niveles y componentes

El gasto en educación ejecutado por la ANEP en términos reales se expandió en todos los niveles educativos en la última década. El que creció más fue el gasto en educación técnico-profesional, que aumentó 179% entre 2004 y 2013. Los recursos dirigidos a educación inicial, primaria y secundaria crecieron a tasas menores pero igualmente significativas (124%, 97% y 100% respectivamente). Si se agrupan educación inicial y primaria por un lado, y educación secundaria

²⁸⁶ Ver capítulo 11 de este informe.

y técnico profesional por otro,²⁸⁷ se observan tasas de crecimiento con un moderado sesgo hacia la educación media (8,2% y 9,2% anual, respectivamente).

Básicamente, el incremento del gasto dirigido a cada nivel puede tener dos fines: aumentar la cobertura de alumnos en el nivel o aumentar los recursos que en promedio se destinan por alumno atendido. A continuación se analiza la importancia relativa de cada uno de estos aspectos en la evolución del gasto en cada nivel.

Cuadro 13.2 Variación acumulativa anual del gasto real de la ANEP por niveles (en %).

	Año y nivel					
	2004-2013			2005-2013		2004-2012
	Inicial y primaria	Técnico profesional	Secundaria	Ciclo básico de secundaria	Bachillerato de secundaria	Formación docente
Gasto	8,2	12,1	8,0	9,3	8,0	11,6
Remuneraciones	8,9	11,5	8,8	9,2	8,5	11,3
Cantidad de horas (1)	3,3	5,8	3,2	3,5	2,8	5,3
Salarios reales (2)	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5	5,7
Alumnos	-1,6	2,3	-0,6	0,4	-1,1	0,3
Gasto por alumno	10,0	9,5	8,7	8,8	9,2	11,3
Remuneraciones por alumno	10,8	9,0	9,5	8,7	9,7	11,0
Horas por alumno	5,1	3,4	3,8	3,1	4,0	5,0

Fuente: ANEP, MEF e INE.

(1) Corresponde a la evolución del IMS de ANEP deflactado por IPC.

(2) Cantidad de horas docentes y no docentes.

Los recursos reales públicos por estudiante matriculado crecieron significativamente entre 2004 y 2013; prácticamente se duplicaron en todos los niveles educativos. En todos, el componente de mayor incidencia fue el aumento del gasto en recursos humanos por estudiante, fundamentalmente explicado por el incremento del salario real medio de docentes y no docentes (5,4% acumulativo por año).

El otro componente del crecimiento de la masa de remuneraciones por alumno fue la expansión de la cantidad de horas por alumno atendido. En educación inicial y primaria es donde se verifica el mayor crecimiento de este componente (5,1% acumulativo por año). Dicho crecimiento respondió, entre otros factores, a la expansión de las escuelas con tiempo pedagógico ampliado (tiempo completo y tiempo extendido), a la disminución del ratio de alumnos por docente, a la expansión de la educación física, a la extensión de programas de apoyo (maestros comunitarios, maestros Ceibal, entre otros). Asimismo, puede observarse que en educación inicial y primaria todo el incremento del gasto se destinó a aumentar los recursos por alumno, en un contexto en el que la matrícula en ese nivel cayó (a una tasa de 1,6% acumulativo anual). Por tanto, los recursos por estudiante en inicial y primaria aumentaron más que los recursos totales dirigidos al nivel (10% frente al 8,2% acumulativo anual).

²⁸⁷ No se pudo desagregar el gasto asociado a los distintos niveles del CETP. Aunque dentro de su oferta hay formación de nivel terciario y sin continuidad educativa, la mayor parte de la matrícula de CETP está compuesta por alumnos de educación media (80% en 2014, según Reporte de matrícula del CETP).

En educación secundaria también ocurre que la totalidad del incremento del gasto se destinó a aumentar los recursos por alumno, dado que la matrícula global cayó levemente en el período 2004-2013. No obstante, la cantidad de horas por alumno atendido se expandió a una tasa inferior a la de inicial y primaria (3,8% frente a 5,1% acumulativo anual).

A la interna del CES se realizaron estimaciones de desagregación del gasto entre el ciclo básico y el bachillerato diversificado a partir de 2005.²⁸⁸ Entre 2005 y 2013 se observa un crecimiento mayor de los recursos destinados al ciclo básico (9,3% anual) con relación al bachillerato diversificado (8% anual). Para el ciclo básico se estimó una mayor expansión de la cantidad de horas totales con respecto al bachillerato (3,5% frente a 2,8% promedio anual). No obstante, la mayor expansión de la cantidad de servicios (u horas docentes y no docentes) en el ciclo básico fue destinada a aumentar la cobertura de estudiantes (la matrícula aumentó a una tasa anual de 0,4%). En cambio, en el bachillerato se registró una caída de la matrícula y toda la expansión se tradujo en un aumento del gasto por estudiante.

Por su parte, el mayor incremento del gasto real total dirigido a la educación técnico-profesional obedeció a que parte de este se destinó a financiar aumentos netos de cobertura, cosa que no sucedió en los otros dos grandes subsistemas. Nótese que es en este nivel donde se registra la mayor expansión de la cantidad de horas (5,8% promedio anual).²⁸⁹ No obstante, al considerar la cantidad de horas por alumno es uno de los niveles donde se registra la menor expansión, junto con el ciclo básico de secundaria (3,1% promedio por año para el período 2005-2013).

Gráfico 13.17 Evolución del gasto real anual por alumno (ANEP) por niveles (1). 2004 – 2013



Fuente: ANEP, MEF e INE.
(1) Precios constantes a 2013.

²⁸⁸ La metodología de desagregación se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas.

²⁸⁹ Ver evolución del gasto real de la ANEP por niveles, por rubros, en el cuadro 13.A.7 del Anexo de cuadros.

Más allá de la evolución de los recursos asignados a los distintos niveles educativos, interesa observar el monto diferencial de recursos por estudiante entre niveles. Puede apreciarse que la formación docente presenta el mayor gasto por estudiante (en 2012, 72.347 pesos anuales por estudiante), y le sigue en importancia la educación técnico profesional (en 2013, 66.123 pesos anuales por estudiante). En educación inicial y primaria los recursos por estudiante ascendieron en 2013 a 54.359 y 52.438 pesos anuales por alumno, respectivamente. Finalmente, el menor nivel de gasto por alumno lo presenta secundaria (50.867 pesos anuales por alumno). En definitiva, los recursos por estudiante destinados a la educación técnica superan en un 20% los destinados a inicial y primaria y en un 30% los de secundaria.²⁹⁰

Para el caso de educación secundaria, el cuadro siguiente presenta las fuentes de las diferencias en el costo de formación anual de un estudiante de ciclo básico respecto al de bachillerato, analizando los distintos componentes que conforman el costo salarial docente directo por alumno.²⁹¹ Puede observarse que la asignación de recursos de docencia directa al interior del subsistema de secundaria muestra un sesgo levemente a favor del ciclo básico (14%), fundamentalmente explicado por el mayor tiempo de instrucción y levemente contrarrestado por la mayor formación de los docentes del bachillerato y por un salario levemente superior de estos últimos, si bien la diferencia salarial entre el ciclo básico y el bachillerato ha tendido a caer en los últimos años.²⁹² Si bien no se dispone de información desagregada detallada del resto de los recursos, otros recursos docentes y de apoyo también estarían relativamente más concentrados en el ciclo básico en relación al bachillerato.²⁹³

Cuadro 13.3 Costo salarial docente directo por estudiante, por sus factores determinantes, según ciclo de educación secundaria (CES). 2012

Ciclo	Salario mensual ⁽¹⁾	Porcentaje de docentes titulados ⁽²⁾	Horas semanales por grupo ⁽³⁾	Estudiantes promedio por grupo ⁽⁴⁾	Cantidad de grupos ⁽⁵⁾	Costo salarial anual por estudiante ⁽⁶⁾
Ciclo básico de secundaria	19.405	56,2	39	30	4.301	22.227
Bachillerato de secundaria	19.834	70,7	35	32	3.151	19.511
Razón ciclo básico / bachillerato	97,8	79,4	111,4	93,2	136,5	113,9

Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.

(1) Salarios nominales a precios 2013 para grado 4, efectivo, titulado, tiempo extendido correspondiente a cada ciclo.

(2) Proporción de docentes titulados en cada uno de los ciclos.

(3) Número teórico de horas de clase semanal que tienen cada uno de los ciclos. En el caso de ciclo básico, todos los grados tienen la misma cantidad de horas, en bachillerato se realizó un promedio.

(4) Cantidad de estudiantes que tiene cada ciclo por grupo, en promedio. Se construye dividiendo el total de alumnos entre el total de grupos del ciclo.

(5) Cantidad de grupos que hay en los grados comprendidos en cada ciclo.

(6) Incluye todas las remuneraciones percibidas por los docentes a lo largo del año (salario, licencia, aguinaldo, etc.) y los aportes personales y patronales a la seguridad social. Su construcción se puede ampliar en el Anexo de notas metodológicas.

²⁹⁰ En cuadro 13.A.8 del Anexo de cuadros se encuentra disponible la distribución de la matrícula y del gasto de la ANEP.
²⁹¹ Como ya fue expuesto, el componente salarial es el de mayor peso en el gasto educativo.
²⁹² Otra fuente de sesgo a favor del bachillerato la constituye el hecho de que los docentes de mayor grado tienden a elegir horas en este nivel, si bien está incorporada porque no se contó con la información como para estimar exactamente la diferencia entre ambos ciclos. La información detallada sobre la evolución y la composición de los salarios docentes se presenta en el capítulo 11 de este informe.
²⁹³ Hay más programas educativos de apoyo dirigidos exclusivamente a educación media básica que a educación media superior, y además los primeros son de mayor tamaño. La descripción de estos programas se encuentra en el capítulo 4 de este informe.

El gasto por estudiante matriculado en el sector privado y la comparación público-privado

El gráfico siguiente presenta el gasto real promedio por alumno matriculado para el sistema público (ANEP) y el privado,²⁹⁴ considerando solamente el gasto en educación pre-terciaria.²⁹⁵ El gasto por estudiante del sector privado creció en el período considerado, pero a una tasa inferior a la del sector público (4% frente a 11% acumulativo anual). La brecha del gasto medio por estudiante entre el sector público y el privado se redujo: en 2006 el gasto promedio por estudiante en el sector público equivalía al 59% del privado y en 2012 se situó en el 87%.²⁹⁶ El gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita pasó de representar el 10,9% en 2006 al 15,4% en 2012, mientras que el privado cayó del 18,5% al 17,6%.

Gráfico 13.18 Evolución del gasto real anual público (1) (ANEP) y privado (2) por alumno. 2004 – 2013



Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.

(1) Para el caso de la ANEP se considera el gasto dirigido a educación inicial, primaria, secundaria y técnico profesional (incluida la educación técnica terciaria debido a la imposibilidad de desagregarla).

(2) No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada debido a la falta de información sobre matrícula de los jardines órbita MEC (matrícula de inicial privada).

²⁹⁴ No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada total porque faltan datos de matrícula de jardines órbita MEC (matrícula de inicial privada), lo que distorsiona la estimación. Para las desagregaciones de primaria y media no hay problemas de disponibilidad de matrícula, por lo que se estiman desde 2004.

²⁹⁵ Ver metodología de construcción del gasto por alumno en el Anexo de notas metodológicas.

²⁹⁶ La evolución de esta relación año a año se presenta en el cuadro 13.A.9 del Anexo de cuadros.

Al analizar el gasto por estudiante público y privado por niveles educativos se encuentran diversas situaciones. El gasto por alumno en educación media pública representaba en 2004 un 37% del correspondiente a la educación media privada. A 2012, la brecha se redujo y pasó a representar un 54%. Aún con este aumento se destaca que en este nivel el gasto por alumno público representa poco más de la mitad de lo que destina el sector privado. En el caso de educación primaria se partía de una situación menos desigual en 2004 y a 2012 la brecha también disminuyó. En ese año el gasto por estudiante de primaria público alcanzó a representar un 84% de correspondiente a la educación privada.

**Cuadro 13.4 Evolución del gasto público y privado por alumno ⁽¹⁾.
Educación primaria y media ⁽²⁾. 2004 – 2012**

Oferta (primaria)	Año								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Privado	40.914	43.027	42.478	44.325	45.078	48.273	52.168	54.056	56.940
Público	22.270	22.910	24.497	27.896	33.444	38.480	39.993	44.795	48.111
Razón público/privado	54,4	53,2	57,7	62,9	74,2	79,7	76,7	82,9	84,5
Oferta (media)	Año								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Privado	67.667	71.540	73.734	74.893	77.525	82.442	87.482	90.061	95.663
Público	25.206	26.737	28.495	32.726	38.973	46.290	46.408	49.810	51.960
Razón público/privado	37,3	37,4	38,6	43,7	50,3	56,1	53,0	55,3	54,3

Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.
(1) Precios 2013.

(2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos

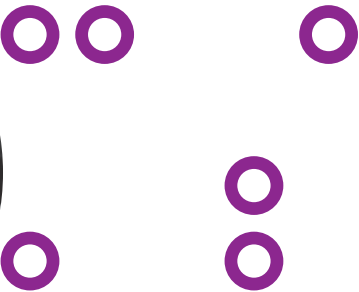
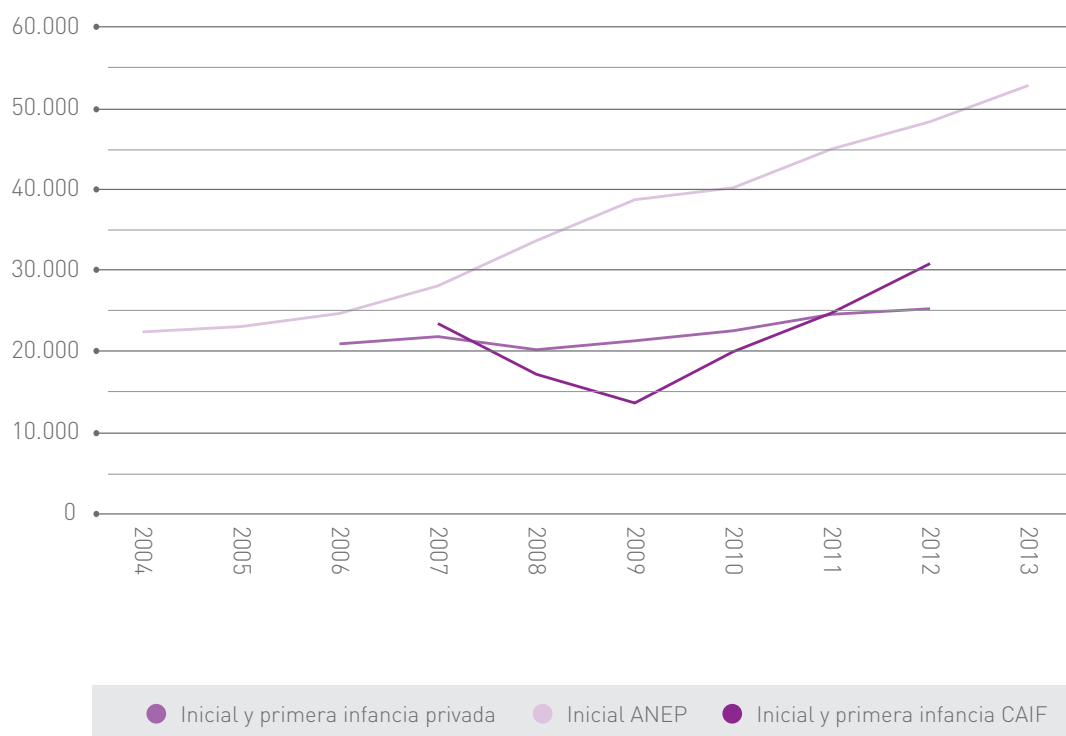


Gráfico 13.19 Evolución del gasto público y privado ⁽¹⁾ por alumno ⁽²⁾. Primera infancia y educación inicial. 2004-2013



Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.

(1) Precios 2013.

(2) No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada debido a la falta de información sobre matrícula de los jardines órbita MEC (matrícula de inicial privada).

Sin embargo, en el nivel inicial la situación es inversa, ya que el gasto por alumno público supera al privado en todo el período y además su brecha aumenta. El gasto por estudiante de educación inicial y primera infancia privada pasa de representar aproximadamente el 80% del gasto por estudiante de la ANEP en 2006 a ser la mitad en 2012. La notoria diferencia entre el sistema público y el privado en este nivel está vinculada a la diversidad de ofertas que existe en el sector privado en cuanto a educación inicial y primera infancia, que constituyen un abanico variado de propuestas, cantidad de horas y costos. Además, la oferta privada incluye todos los niveles y edades previos a la primaria (inicial y primera infancia), mientras que la ANEP tiene una oferta centrada en 3, 4 y 5 años (en especial los últimos dos) y mucho más homogénea en cuanto a horas de clase.

Si se realiza la comparación incluyendo al Plan CAIF la situación es diferente. Esta modalidad ofrece alternativas de servicios que podrían considerarse más equiparables a la educación privada en cuanto a las edades de cobertura, extensión horaria y diversidad de ofertas.²⁹⁷ La brecha entre el costo por estudiante para CAIF (que incluye inicial y primera infancia) e inicial y primera infancia privado oscila en período 2007-2012, pero se mantienen muy próximos y ambos distantes del gasto por estudiante de la ANEP, que es más cercano al gasto por estudiante de primaria, por la naturaleza de su actividad.

²⁹⁷ Ver capítulo 3 de este informe.

¿Existe una asignación diferencial de los recursos atendiendo a las poblaciones en situación más desfavorable?

Un aspecto importante a considerar a la hora de analizar el gasto en educación en Uruguay es su asignación en diferentes contextos socioeconómicos de la población. En este sentido, cabe preguntarse si existe una asignación diferencial de recursos, por ejemplo con respecto a alumnos de contextos de origen más desfavorables.

Dado que el país carece de registros administrativos sistematizados y disponibles a nivel de centros que permitan analizar la distribución del gasto y de los recursos humanos y materiales, la forma de aproximación a la distribución de recursos debe hacerse a través de otras fuentes. Para este análisis utilizamos la base de datos de PISA para educación media básica y la del Monitor Educativo de Primaria para educación primaria. En ambos casos es posible, además, comparar la situación a través del tiempo, considerando los datos en los años 2003 y 2012, en PISA, y 2003 y 2013 en el Monitor Educativo de Primaria.

Cabe precisar que los indicadores analizados fueron contruidos a partir de respuestas de los directores sobre cada tema en particular y no sobre un relevamiento exhaustivo de los docentes o los recursos materiales. En los casos en los que la pregunta refiere a una percepción o valoración (por ejemplo, de la infraestructura, de la escasez de docentes o de la calidad de los recursos), las respuestas necesariamente estarán condicionadas por las expectativas de los directores de centros. Asimismo, los indicadores analizados son parciales en tanto no abarcan a la totalidad de los recursos educativos. A pesar de estas limitantes la información analizada refiere a algunos recursos clave y permite observar grandes tendencias en la distribución de los recursos públicos al interior de la educación primaria y media.

Educación primaria

Los centros educativos de primaria común se clasifican en seis categorías: urbana común, tiempo completo, aprender, rural y práctica. Si se considera el contexto sociocultural de la escuela es posible observar cómo se distribuyen los recursos en el período según esta variable, de forma de analizar si existe una asignación diferencial de recursos para alumnos de diferentes contextos. Para ello se utiliza la variable contexto 2010 (ANEP, 2012a), creada a partir del agrupamiento que define cinco niveles de contexto socioeconómico y cultural con la misma cantidad de escuelas (la división se realiza en función de los puntos de corte dados por los quintiles de la distribución del índice de contexto socioeconómico y cultural). De esta forma, el quintil 1 agrupa al 20% de escuelas con contextos más desfavorables, el quintil 2 al siguiente 20% y así sucesivamente, hasta el quintil 5, conformado por el 20% de escuelas con indicadores socioculturales más favorables. La clasificación implica un ordenamiento relativo de cada categoría con respecto a las restantes, pero no una definición en términos sustantivos de las características socioeconómicas y culturales de las escuelas que se ubican en cada quintil. El análisis se realiza solamente para las escuelas comunes urbanas, que concentran el 94% de la matrícula de primaria común pública en 2012.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución por tipo de escuela y quintiles de contexto socioeconómico para 2012. Como puede observarse, las escuelas urbanas comunes se presentan principalmente en los tres quintiles más altos, mientras que las aprender solo se ubican en los dos primeros quintiles, es decir, en los contextos más desfavorables. Las escuelas de tiempo completo, por su parte, se ubican en todos los quintiles, pero en mayor proporción en los más bajos.

Cuadro 13.5 Distribución de escuelas públicas comunes urbanas según categoría y contexto socioeconómico y cultural ⁽¹⁾ (en %). 2012

Categoría	Quintil						Total
	1	2	3	4	5	s/d	
Urbana común	0,8	1,4	35,2	35,8	26,8		100,0
	(3)	(5)	(129)	(131)	(98)		(336)
Aprender	50,2	49,1	0,4			0,4	100,0
	(136)	(133)	(1)			(1)	(271)
Tiempo completo	20,6	28,2	23,5	12,9	9,4	5,3	100,0
	(35)	(48)	(40)	(22)	(16)	(9)	(170)
Práctica y habilitada de práctica		5,5	15,7	22,8	55,9		100,0
		(7)	(20)	(29)	(71)		(127)

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Contexto socioeconómico y cultural según metodología ya mencionada en este informe.

Uno de los indicadores sobre la asignación de recursos físicos disponible en el monitor de primaria es el indicador sobre infraestructura que surge a partir de la opinión de los directores de las escuelas de educación común sobre cinco aspectos: la capacidad locativa de las aulas, los bancos, los baños, el patio o las áreas de recreo y el espacio para comedor. En él se observa que los mayores valores del indicador (que indican situaciones valoradas como más problemáticas por parte de los directores) se presentan en las escuelas de los quintiles más bajos. Sin embargo, entre 2003 y 2013 el indicador mejora en todos los contextos y la brecha entre los quintiles correspondientes a contextos más y menos favorables disminuye en el período.

Cuadro 13.6 Índice de infraestructura ⁽¹⁾ de escuelas públicas urbanas según contexto sociocultural. Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	4,9	3,5
2	4,5	3,5
3	4,0	3,4
4	3,8	3,5
5	3,6	3,0
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-1,3	-0,5

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Índice sumatorio simple construido a partir de la opinión de los directores de las escuelas sobre cinco aspectos: la capacidad locativa de las aulas, los bancos, los baños, el patio o áreas de recreo y el espacio para comedor. Los valores del índice asumen valores entre 0 y 10 en los que 0 significa que la infraestructura no se considera un problema y 10 que es muy problemática.

Uno de los indicadores sobre asignación de recursos humanos es el que identifica la presencia de maestro de apoyo en la escuela. Según este indicador en 2013 el porcentaje de escuelas que tienen maestro de apoyo estable alcanza el 32,6%. Este porcentaje aumenta de forma muy importante desde 2003 (22,3%). La distribución de los maestros de apoyo en las escuelas tiene un perfil progresivo (aumenta a medida que el contexto socioeconómico de la escuela es más desfavorable): el mayor porcentaje de escuelas con presencia permanente de maestro de apoyo se ubica en los contextos más desfavorables (primeros quintiles).

Cuadro 13.7 Distribución de escuelas públicas urbanas con presencia de maestro de apoyo fijo ⁽¹⁾, según contexto sociocultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	30,2	41,2
2	34,6	35,9
3	22,3	33,1
4	15,4	26,8
5	9,3	26,1
Total	22,3	32,6
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-20,9	-15,2

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Cantidad de escuelas que cuentan con al menos un maestro de apoyo, sobre el total de escuelas.

Otros indicadores sobre asignación de recursos humanos se presentan en el siguiente cuadro. Como puede observarse, en 2013 el porcentaje de escuelas con presencia de maestro adscripto o subdirector y trabajador social ha aumentado respecto a 2003. En el caso de los maestros adscriptos o subdirectores, en 2013 el porcentaje de escuelas con estos recursos humanos es superior en los contextos más favorables.²⁹⁸ En el caso de los trabajadores sociales, su presencia en 2013 es progresiva, ya que los porcentajes son algo superiores en los quintiles correspondientes a contextos menos favorables.

²⁹⁸ La asignación de estos recursos está asociada al tamaño de las escuelas.

Cuadro 13.8 Distribución de escuelas públicas urbanas con presencia de maestro adscripto o subdirector, y trabajador social ⁽¹⁾, según contexto sociocultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Recurso humano y año			
	Maestro adscripto o subdirector		Trabajador social	
	2003	2013	2003	2013
1	56,0	75,3	18,8	21,0
2	53,9	76,0	12,4	19,0
3	44,5	64,0	9,5	10,4
4	55,1	73,6	6,0	13,7
5	66,3	81,3	2,1	12,2
Total	54,7	74,0	12,0	15,2
Diferencia quintil 5-quintil 1	10,4	6,0	-16,7	-8,9

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Cantidad de escuelas urbanas de educación común que cuentan con subdirector o maestro adscripto y trabajador social, sobre el total de escuelas.

La antigüedad de los docentes en la docencia es un indicador de su experiencia. Según los resultados presentados en el cuadro siguiente, los docentes con menor experiencia en 2003 se ubicaban principalmente en las escuelas de contextos más desfavorables (quintiles más bajos), lo que constituía un perfil en principio regresivo de la distribución del recurso docente (medido en experiencia). No obstante, puede observarse una sustantiva mejora en la distribución de este recurso: en 2013 la proporción de docentes con 4 años o menos de antigüedad es relativamente similar en todos los contextos, y la diferencia entre el porcentaje en el quintil 5 y 1 disminuye de forma importante. En definitiva, la distribución de los recursos docentes según su experiencia pasó de presentar un patrón regresivo a un perfil relativamente neutro.

Cuadro 13.9 Distribución de docentes con 4 años o menos de antigüedad como maestro ⁽¹⁾, según contexto sociocultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	32,1	18,5
2	29,1	18,2
3	28,2	24,0
4	22,0	20,8
5	16,7	16,5
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-15,4	-2,0

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Cantidad de maestros con 4 años o menos de antigüedad en la docencia, sobre el total de maestros.



La cantidad de alumnos por maestro (calculado como la suma de maestros y la suma de alumnos por escuela) en 2013 es mayor en los contextos más favorables, lo que indica una distribución progresiva de recursos hacia las poblaciones de contexto más desfavorable.

Cuadro 13.10 Alumnos por maestro en escuelas públicas urbanas según contexto socioeconómico y cultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	28,9	23,2
2	28,8	22,5
3	29,0	22,9
4	28,8	22,7
5	28,9	24,6

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

Finalmente, se analizan las diferencias en el costo salarial docente por estudiante, que suele ser la parte más importante de los recursos por alumno. Este costo depende del salario docente, del ratio de estudiantes sobre docentes (ratio entre el número de docentes necesarios para enseñar a los estudiantes y la cantidad de estudiantes) y el tiempo de clase. Utilizando los datos de salarios para maestros grado 4 y el ratio de estudiantes por docente es posible calcular un costo salarial “tipo” por estudiante para distintos tipos de escuela.²⁹⁹

Según se observa en el siguiente cuadro, el costo salarial de las escuelas de tiempo completo es casi el doble que el costo de las urbanas comunes, lo que se explica exclusivamente por la relación de tiempo en la escuela entre ambos tipos de centro. Los ratios de estudiantes por maestro son similares en ambos tipos de centro, mientras que el salario por hora de un maestro de tiempo completo es levemente inferior al de un maestro de 20 horas en un grado medio.

Si bien las escuelas de tiempo completo se ubican en todos los quintiles de contexto socioeconómico, su presencia es más extendida en los contextos más desfavorables, por lo que el diferencial de recursos por estudiante de estas escuelas constituye un indicador de progresividad del gasto.

²⁹⁹ Considerando solamente los maestros de aula y sin aportes patronales.

Cuadro 13.11 Costo salarial ⁽¹⁾ docente ⁽²⁾ por estudiante según tipo de escuela. 2012

Tipo de escuela	Salario maestro grado 4	Estudiantes	Maestros	Razón estudiantes/docentes	Costo salarial docente por estudiante (anual)
Urbanas comunes	31.053	97.409	4.185	23,3	16.009
Tiempo completo	59.798	30.238	1.317	23,0	31.253
Aprender	32.956	80.289	3.887	20,7	19.146

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Los salarios mensuales incluyen la prima por docencia directa, otros beneficios (aguinaldo, salario vacacional) y los aportes patronales. El salario mensual de un maestro grado 4 en escuela aprender se calcula considerando la compensación por 8 salas docentes anuales a precios constantes de 2013.

(2) Se incluye cantidad de maestros de aula, maestros de apoyo (bajo el supuesto de un maestro de apoyo por escuela, se considera en el cálculo el total de escuelas con maestro de apoyo fijo) y maestros comunitarios (bajo el supuesto de un maestro comunitario por escuela aprender, por lo que se considera en el cálculo el total de escuelas aprender).³⁰⁰

Por su parte, el costo salarial por estudiante de las escuelas aprender supera en un 10% el de las escuelas urbanas comunes. En este caso, las diferencias no provienen del tiempo reglamentario de clase, sino de un mayor ratio de docentes por estudiante y de un salario levemente mayor de los docentes de las escuelas aprender en relación con los de las urbanas comunes.

Debido a que las escuelas aprender se ubican en los dos quintiles más desfavorables de la distribución de escuelas, la mayor asignación de recursos docentes a estos centros también constituye un indicador de progresividad del gasto en educación primaria.

En síntesis, en primaria existe una asignación diferencial (compensatoria) de recursos docentes, que puede visualizarse en indicadores clave de recursos por estudiante, tales como el ratio de docentes por estudiantes, la extensión del tiempo de clase o la presencia de maestros de apoyo y de trabajadores sociales. La distribución de docentes según experiencia, si bien ha mejorado entre 2003 y 2013, muestra en la actualidad un patrón distributivo neutro. Finalmente, el indicador disponible asociado a la percepción de la calidad de la infraestructura por parte de los directores muestra un patrón levemente regresivo.

Educación media

En educación media no existe un monitor tan desarrollado como en primaria, por lo que la fuente de información proviene de las pruebas PISA. Los datos de PISA permiten analizar cómo se distribuyen algunos de los indicadores de recursos según el tipo de centro de educación media. Los indicadores aquí analizados están contruidos a partir de valoraciones de los directores de los centros educativos y son parciales en tanto no describen toda la asignación de recursos. En particular, algunos indicadores relevantes como el ratio de alumnos por docente o la presencia de programas de apoyo según contexto en la educación media no pudieron ser obtenidos para este informe.³⁰¹ A pesar de estas limitantes, los indicadores analizados abarcan algunos aspectos clave referidos a la formación y escasez de docentes, la calidad de los recursos educativos y la infraestructura.

³⁰⁰ En ANEP (2014b) se explicita que la población objetivo de los maestros comunitarios son las escuelas aprender, por lo que resulta razonable el supuesto aquí realizado de que cada escuela aprender posee un maestro comunitario.

³⁰¹ No se dispone de una clasificación de todos los centros de educación media según contexto socioeconómico de los estudiantes, ni de microdatos como para construirlo, como sí ocurre en primaria. Existen datos indicativos, como la focalización de ciertos programas de apoyo educativo o los ratios de alumnos por grupo en centros identificados por zonas geográficas. Algunos de estos aspectos son analizados en otros capítulos de este informe.

Como se observa en el siguiente cuadro, la calidad de los recursos educativos³⁰² y sus diferentes componentes (material de laboratorio, libros de texto, computadoras, conexión a Internet, software educativo y material de biblioteca) no se percibe significativamente diferente entre liceos públicos y escuelas técnicas en 2012. Lo mismo sucede con la calidad de la infraestructura física.³⁰³ Sin embargo, dos indicadores de recursos humanos indican una percepción de mayores deficiencias en las escuelas técnicas. Por un lado, en ellas se percibe una mayor escasez de docentes³⁰⁴ que en los liceos públicos y, por otro, una menor proporción de docentes titulados.³⁰⁵

Cuadro 13.12 Diferencia de medias para recursos seleccionados en liceos públicos y escuelas técnicas. 2012

Tipo de centro	El centro tiene escasez de:						Indicadores				
	Material de laboratorio	Libros de texto	Computadoras	Internet	Software	Material de Biblioteca	Calidad de los recursos educativos	Ratio computadoras por estudiante	Calidad infraestructura	Escasez docentes	Proporción de docentes titulados
Liceos públicos	1,9 (0,1)	1,9 (0,1)	2,0 (0,1)	2,0 (0,1)	2,5 (0,1)	2,0 (0,1)	-0,1 (0,1)	0,3 (0,0)	-0,5 (0,1)	0,2 (0,1)	0,6 (0,0)
Escuelas técnicas	1,7 (0,2)	2,3 (0,2)	1,8 (0,2)	2,3 (0,2)	2,2 (0,3)	2,1 (0,2)	-0,1 (0,2)	0,4 (0,1)	-0,6 (0,2)	0,6 (0,2)	0,5 (0,0)
Diferencia técnicos-liceos	-0,2	0,3	-0,3	0,3	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,4	-0,1
Diferencia técnicos-liceos	-0,2	0,3	-0,3	0,3	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1	0.44*	-0.13*

Fuente: PISA-OCDE (2012).

Errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Los datos de PISA también permiten conocer cómo se distribuyen algunos de los indicadores de recursos según tipo de centro y entorno³⁰⁶ para la educación media, lo que permite analizar si se mantienen diferencias en la disponibilidad y calidad de recursos cuando se comparan diferentes tipos de centro compuestos por alumnos de similares características socioeconómicas. Según se observa en el cuadro siguiente, la calidad de los recursos educativos y de la infraestructura física no se percibe como significativamente diferente según el contexto de los liceos públicos, en ninguno de los dos años analizados. Tampoco se perciben diferencias en el ratio de computadoras por estudiante entre los contextos muy desfavorable y favorable para los liceos públicos en 2003, pero esta diferencia se vuelve significativamente a favor del contexto más desfavorable en 2012, en el contexto de la expansión del plan Ceibal. Por otra parte, la percepción de escasez de docentes resulta mayor en los liceos públicos de contextos muy desfavorables en 2003, pero la diferencia desaparece en 2012, y lo mismo sucede con la proporción de docentes titulados.

Dentro de las escuelas técnicas, en 2012 el indicador sobre el ratio de computadoras por estudiante tiene el mismo comportamiento que en los liceos públicos, ya que presenta mejores valores en los contextos más desfavorables, pero la proporción de docentes titulados es significativamente mayor en los contextos favorables. El resto de los indicadores en 2012 no resultan con diferencias significativas entre los contextos extremos, y tampoco en 2003.

³⁰² El índice de calidad de los recursos educativos ("scmatedu") se deriva de seis ítems que miden la percepción de los directores sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de equipos de laboratorio; la escasez o insuficiencia de materiales didácticos; la escasez o insuficiencia de computadoras para la enseñanza; la escasez o insuficiencia de conexión a Internet; la escasez o insuficiencia de programas informáticos para la enseñanza; y la escasez o insuficiencia de materiales de biblioteca. Mayores valores del indicador indican mejor calidad.

³⁰³ El indicador de calidad de la infraestructura física ("scmatbui") se deriva de tres ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de terreno y edificios escolares; la escasez o la insuficiencia de sistemas de calefacción e iluminación; y la escasez o insuficiencia de espacio educativo (por ejemplo, aulas). Como todos los elementos se invirtieron para escalar, los valores más altos de este índice indican una mejor calidad de la infraestructura física. Mayores valores del indicador indican mejor calidad.

³⁰⁴ El índice de escasez de docentes ("tcshort") se deriva de cuatro ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son la escasez de: profesores de ciencias calificados; profesores de matemática calificados; profesores de lengua calificados; y profesores calificados de otras asignaturas. Mayores valores del indicador indican una mayor escasez según el director del centro.

³⁰⁵ La proporción de docentes titulados ("propcert") se calcula dividiendo el número de docentes titulados entre el número total de docentes.

³⁰⁶ La explicación de la construcción de la variable que identifica el tipo de centro y entorno, y las categorías comparables, se encuentra en el capítulo 7 de este informe.



Cuadro 13.13 Indicadores de recursos educativos en liceos públicos y escuelas técnicas según contexto de los centros (1). 2003 y 2012

Tipo de centro y contexto	Años e indicadores seleccionados				
	2003				
	Calidad de los recursos educativos	Razón computadoras por estudiante	Calidad infraestructura	Escasez docentes	Proporción de docentes titulados
Liceos públicos, muy desfavorable	-1,521	0,036	-1,350	0,081	0,443
	[0,2]	[0,0]	[0,4]	[0,3]	[0,1]
Liceos públicos, desfavorable	-1,052	0,061	-0,934	0,840	0,452
	[0,2]	[0,0]	[0,1]	[0,2]	[0,0]
Liceos públicos, medio	-1,367	0,062	-1,296	0,978	0,531
	[0,1]	[0,0]	[0,1]	[0,2]	[0,0]
Liceos públicos, favorable	-1,211	0,026	-1,029	1,309	0,617
	[0,2]	[0,0]	[0,2]	[0,1]	[0,0]
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	0,310	-0,010	0,322	1.23*	0.174*
Escuelas técnicas, muy desfavorable	-1,808	0,084	-1,316	1,070	0,258
	[0,1]	[0,0]	[0,2]	[0,2]	[0,0]
Escuelas técnicas, desfavorable	-1,406	0,048	-1,442	1,152	0,365
	[0,2]	[0,0]	[0,2]	[0,2]	[0,0]
Escuelas técnicas, medio	-1,549	0,083	-1,029	0,842	0,342
	[0,2]	[0,0]	[0,2]	[0,2]	[0,1]
Escuelas técnicas, favorable	-1,724	0,091	-1,404	0,383	0,288
	[1,0]	[0,0]	[0,8]	[0,5]	[0,1]
Escuelas técnicas: diferencia favorable - muy desfavorable	0,084	0,007	-0,088	-0,687	0,030
	2012				
Liceos públicos, muy desfavorable	-0,650	0,421	-0,165	-0,362	0,702
	[0,6]	[0,1]	[0,5]	[0,5]	[0,1]
Liceos públicos, desfavorable	-0,101	0,425	-0,512	0,449	0,539
	[0,2]	[0,1]	[0,2]	[0,2]	[0,0]
Liceos públicos, medio	0,099	0,312	-0,754	0,296	0,522
	[0,1]	[0,0]	[0,3]	[0,2]	[0,0]
Liceos públicos, favorable	0,042	0,126	-0,009	0,315	0,710
	[0,1]	[0,1]	[0,2]	[0,2]	[0,0]
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	0,692	-0.295*	0,156	0,676	0,008
Escuelas técnicas, muy desfavorable	-0,525	0,813	-0,516	0,826	0,287
	[0,3]	[0,2]	[0,3]	[0,5]	[0,0]
Escuelas técnicas, desfavorable	0,033	0,494	-0,758	0,879	0,459
	[0,2]	[0,1]	[0,3]	[0,2]	[0,0]
Escuelas técnicas, medio	0,363	0,277	-0,478	0,375	0,526
	[0,3]	[0,1]	[0,5]	[0,3]	[0,1]
Escuelas técnicas, favorable	-0,730	0,133	-0,898	0,691	0,587
	[1,1]	[0,0]	[0,4]	[0,7]	[0,1]
Escuelas técnicas: diferencia favorable - muy desfavorable	-0,206	-0.680*	-0,382	-0,134	0.300*

Fuente: PISA-OCDE (2003-2012).

(1) Errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.



En resumen, al interior del sector público no se perciben grandes diferencias entre los liceos públicos y las escuelas técnicas en cuanto a la disponibilidad y calidad de los recursos analizados, si bien se percibe que los liceos públicos tienen mayor proporción de docentes titulados y menores problemas en cuanto a escasez de docentes que las escuelas técnicas. No parece existir una asignación compensatoria de estos recursos de acuerdo con las percepciones de los directores de los centros, excepto por el ratio de computadoras por estudiante. No obstante, la evolución desde 2003 a 2012 deja de reforzar la desigualdad en algunos indicadores de liceos públicos —concretamente en la percepción de escasez docente y proporción de docentes titulados— para presentar una distribución neutral en cuanto al contexto.

Consideraciones finales

Uruguay ha incrementado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación en la última década en relación con su capacidad económica. Esto se ha traducido en un significativo crecimiento real de recursos en todos los niveles educativos, desde la educación inicial a la terciaria. El sector público ha sido el que ha realizado la mayor contribución al crecimiento de los recursos en la última década, por lo que aumentó su peso en el financiamiento total de la educación y se redujo significativamente la brecha del gasto medio por estudiante entre el sector público y el privado.

Cuando se analiza en qué se gastaron primordialmente los recursos, poniendo foco en la ANEP, se observa que la masa de remuneraciones de este organismo constituyó el componente que más creció en la última década, si bien las inversiones en capital físico también crecieron en forma significativa.

También se constata que el aumento del gasto ejecutado por la ANEP se destinó fundamentalmente a incrementar los recursos por estudiante atendido. En el único subsistema en donde el aumento del gasto se destinó parcialmente a financiar nueva cobertura fue en la educación técnico profesional. ¿A qué correspondió ese mayor gasto por alumno? El componente de mayor incidencia fue el gasto en recursos humanos, fundamentalmente explicado por el incremento del salario real medio de docentes y no docentes. El otro componente que explica (en menor medida) el aumento del gasto por estudiante es la expansión de la cantidad de servicios (horas) por alumno atendido; si bien ello ocurrió con más notoriedad en la educación inicial y primaria.

El aumento de la cantidad de servicios (u horas) por estudiante en educación primaria ocurrió simultáneamente con una mejora de la asignación de recursos clave (ratio de docentes por alumno, tiempo de clase, experiencia docente), principalmente en las poblaciones de contexto socioeconómico más desfavorable. En educación media no se percibe una asignación compensatoria de recursos educativos, de calidad de la infraestructura y de docentes, si bien, tal como se explicitó en el capítulo 4 de este informe, buena parte de los programas de apoyo educativo se dirigen a centros o estudiantes de contextos desfavorables.

La educación técnico-profesional tiene una asignación de recursos por estudiante cerca de 30% superior a la de la educación secundaria. Existió un sesgo de recursos hacia la educación técnico-profesional más allá de los destinados a expandir la atención a nuevos alumnos en este último subsistema. A su vez, la educación secundaria fue el subsistema de menor priorización y llegó a presentar el menor nivel de gasto por estudiante relativo en el último año del período analizado.

A pesar de los avances en materia de nivel de recursos dirigidos a la educación pública, en la comparación internacional Uruguay continúa mostrando un rezago en cuanto a la asignación de recursos en relación con su capacidad económica, tanto al considerar el gasto global como al tomar en cuenta el gasto por estudiante. Esta constatación pone foco en la necesidad de continuar aumentando la asignación de recursos hacia la educación, al menos por dos factores. En primer lugar, porque el país aún enfrenta déficits de cobertura dentro de la educación obligatoria (particularmente en la educación media y la educación inicial) y la eliminación de esos déficits constituye una presión adicional de recursos docentes, de infraestructura y de materiales. Si se tiene en cuenta que el gasto por estudiante se encuentra en un nivel aún inferior al del promedio de algunos países de la región y de fuera de ella, no parece deseable que los recursos necesarios para expandir la cobertura provengan de una disminución del nivel actual de recursos por alumno. En segundo lugar, porque el hecho de que Uruguay destine un menor nivel de recursos por estudiante en comparación con varios países del mundo cuestiona acerca de si el nivel actual es el deseable.

