

Mecanismos de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la ANEP en Uruguay

Mechanisms for the elaboration, approval and allocation of the budget for ANEP in Uruguay

LUCÍA CASTRO*

Universidad de la República

MELISSA HERNÁNDEZ**

Instituto Nacional de Evaluación Educativa

CECILIA OREIRO***

Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Resumen:

En el artículo se presenta una descripción de los mecanismos de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto nacional para la educación pública bajo la órbita de la ANEP en Uruguay, los mecanismos de discusión y asignación del presupuesto a cada consejo de educación y, finalmente, los mecanismos de discusión y asignación del presupuesto a los centros educativos de tres consejos. Se identifica una alta centralización y fragmentación del proceso de asignación de recursos educativos, siendo Montevideo el lugar desde donde se toman la mayoría de las decisiones presupuestales. Cada consejo de la educación presenta particularidades que hacen que el proceso de asignación de recursos a cada centro educativo sea específico. Finalmente, mediante el caso de la enseñanza secundaria, se identifican aquellos elementos que afectan a la dotación de recursos de un centro educativo.

Palabras clave: Educación – Presupuesto – Recursos – Asignación – Uruguay

Abstract:

The article presents a description of the mechanisms for the formulation, discussion, and approval of the national budget for public education under ANEP in Uruguay, the mechanisms for discussion and allocation of the budget to each education council, and, finally, the mechanisms for discussion and allocation of the budget to the schools of three councils. There is a high degree of centralization and fragmentation in the process of allocating education resources, with Montevideo being the place from which most budget decisions are made. Each education council has particular features that make the process of allocating resources to each school specific. Finally, in the case of secondary education, those elements that affect the resource allocation of an education centre are identified.

Keywords: Education – Budget – Resources – Allocation – Uruguay

Cita recomendada: Castro, L., Hernández, M. y Oreiro, C. (2019), "Mecanismos de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la ANEP en Uruguay", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 97 a 110.

1. Introducción

En el sistema educativo uruguayo la potestad de formular, implementar y gestionar políticas educativas en la educación pública obligatoria¹ la tiene un ente autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2014: 54). La ANEP es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN) y está compuesta por cuatro consejos de educación: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE) (Ley N°18.437, 2008).

El sistema educativo uruguayo se caracteriza por ser centralizado y fragmentado², lo que incluye también al mecanismo de elaboración, aprobación y asignación presupuestal (INEEd, 2016: 11; Mancebo, 2012: 11; Santiago *et al.*, 2016: 13). La mayoría de las decisiones son tomadas por las autoridades del sistema que están radicadas en Montevideo, la capital del país. En este sentido, el sistema es centralizado, tanto funcional como territorialmente. Asimismo, el sistema es fragmentado porque la ANEP se compone de cuatro consejos de educación cuyo funcionamiento es, en gran parte, independiente.

La definición presupuestal resulta clave para poder planificar y considerar las metas y políticas que reflejen los objetivos que se plantea el sistema. Ante esto, es pertinente preguntarse ¿cómo es el mecanismo institucional a través del cual se elabora, discute, aprueba y asigna el presupuesto público nacional dirigido a la educación pública?

Para responder a esa pregunta es necesario considerar que en la asignación presupuestal de recursos educativos públicos existen distintos niveles de decisión que serán abordados a lo largo del trabajo. Por lo tanto, en la segunda parte del trabajo se presenta la asignación presupuestal desde el gobierno central a la ANEP; en la tercera parte se aborda cómo es la distribución entre los consejos de educación, a la interna de la ANEP y, en una cuarta parte, se indaga en la asignación de recursos desde cada consejo de educación a los centros educativos (ver figura 1). En la quinta parte del trabajo, se presenta el caso de la educación secundaria y los elementos que afectan la asignación de recursos que se hace a la interna de la institución. En la última parte se presentan las conclusiones.

El análisis realizado se basa en entrevistas a actores relevantes³, una recopilación de fuentes secundarias y otros trabajos vinculados con la eficiencia en la distribución de recursos educativos.

2. Mecanismos de elaboración y aprobación del presupuesto nacional para la educación pública en la órbita de ANEP

La elaboración y aprobación de la Ley de presupuesto (Ley N° 19.355, 2015 y anteriores), por mandato constitucional, se realiza durante los primeros seis meses de gobierno. Esto es parte de una primera etapa de definición del monto total a distribuir y se debe considerar la negociación que hay por detrás. Esta ley está constituida por dos partes: la cuadrícula, que incluye los créditos presupuestales autorizados para cada institución (remuneraciones, costos operativos e inversiones); y los artículos, que establecen el aumento o la reducción marginal en relación a la situación presupuestal anterior (Morató, 2017: 15-16). O sea, la elaboración de la ley sigue un enfoque de tipo marginal.

En el proceso de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto nacional participan tanto el Parlamento y el Poder Ejecutivo (PE) como los delegados de las instituciones

objeto de ese presupuesto⁴. En el caso de la educación pública bajo la órbita de la ANEP es la propia institución la que participa.

El presupuesto educativo comienza a ser discutido cuando el PE, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), elabora una propuesta para la educación pública⁵ que incluye en el mensaje presupuestal. El marco legal habilita al PE a hacer uso de un alto grado de discrecionalidad en cuanto a la elaboración de la propuesta de presupuesto. La elaboración del presupuesto nacional, del que el educativo es sólo una parte, sigue un procedimiento vertical en el cual el MEF es quien define las metas fiscales de acuerdo a las prioridades del PE para el quinquenio y como consecuencia determina un límite de gasto (Morató, 2017: 17).

Debido a que la ANEP es un ente autónomo, tiene la potestad de presentar, en paralelo al PE, su propio proyecto de presupuesto para la educación pública bajo su órbita. Este comienza con el trabajo conjunto entre el CODICEN y los consejos de educación para la estimación de necesidades y definición de prioridades. El CODICEN determina las líneas estratégicas a desarrollar, estos lineamientos se plantean a los consejos y, en base a ellos, cada subsistema establece sus objetivos, líneas de acción concretas y recursos presupuestales necesarios para su cumplimiento (Nollenberger, 2013: 3). Para esto, se tiene en cuenta el costo de todos los nuevos elementos pedagógicos, además de los existentes hasta entonces.

El CODICEN, en su propuesta, debe determinar la consistencia de los objetivos planteados con los lineamientos generales, la coherencia de los recursos solicitados por cada consejo con los objetivos y líneas definidos y, finalmente, la viabilidad en cuanto a la disponibilidad de recursos prevista por el ente para financiar las acciones planteadas. Desde 2016 se elabora el presupuesto público por programa y proyectos asignados a unidades ejecutoras (anteriormente se asignaba directo a la unidad ejecutora), lo que contribuye a vincular presupuesto con objetivos. Como resultado, es necesario definir el monto que se propone destinar a los diferentes programas y proyectos en cada consejo.

Una vez definida la propuesta a la interna de la ANEP, se presenta al Parlamento en el marco de la discusión del presupuesto nacional, y al mismo tiempo el Parlamento recibe la propuesta del PE. El PE define el tope máximo del presupuesto a través de su propuesta, aunque el Parlamento puede enviar un mensaje complementario sugiriendo un incremento y detallando la forma en que se financia.

Existen autores que afirman que la discusión parlamentaria en torno al presupuesto no deriva en mejoras en la política de calidad del gasto. El tiempo es escaso y se requieren importantes capacidades técnicas que resultan muy costosas como para ser consideradas en las negociaciones y tener un impacto real en la discusión que, en los hechos, se termina dando exclusivamente sobre el incremental (Morató, 2017: 28).

El nuevo presupuesto se plantea a partir de la línea de base (conocida también como “planillado”), es decir, lo vigente en el presupuesto anterior, y se discute sobre los incrementos por encima de esta línea, que incluyen el cálculo de los costos de cada nueva partida. Estos incrementos suelen tener un destino específico que resulta de los ámbitos de negociación mencionados previamente (por ejemplo: fortalecimiento de educación media básica, incremento de inversiones para la construcción de nuevas escuelas de tiempo completo, creación de nuevos grupos o incorporación de nuevos cargos docentes).

La distribución del presupuesto y su cuantía tienen un fuerte componente histórico, ya que la línea de base tiene el peso mayor. Habitualmente las discusiones principales en torno al presupuesto se dan a partir del monto y distribución de los incrementos, ya que la línea de base es considerada un “piso” para la discusión presupuestal. En el caso de que el nuevo proyecto presupuestal no sea aprobado, sigue vigente el presupuesto anterior considerando la “línea de base” hasta que se negocie uno nuevo.

Una vez que el presupuesto es aprobado por el Parlamento, la ANEP cuenta con una determinada cuantía presupuestal para los siguientes cinco años. El gobierno central, a través del MEF, asigna ese presupuesto a la ANEP (punto 1 de la figura 1, ver anexo).

A partir del año 2015, si bien se sigue aprobando un presupuesto quinquenal, ya no se especifica la distribución anual, lo que es definido en cada rendición de cuentas anual. Para el año 2018 el monto ejecutado por la ANEP fue de 63.663 millones de pesos corrientes, lo que representó el 68% del Gasto Público en Educación⁶ y un 9% del Gasto Público Total (Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Por primera vez en el proyecto de presupuesto de la ANEP de 2015 se establecieron metas vinculadas a los lineamientos y objetivos estratégicos a través de indicadores. Sin embargo, las metas no fueron asociadas al presupuesto aprobado y su cumplimiento no está estrictamente vinculado a la ejecución presupuestal. Como en la mayoría de países de la región, la relación entre las prioridades estratégicas de los gobiernos, la asignación de recursos presupuestales y los resultados, generalmente no está establecida con claridad o es débil (Berreta y Tavares, 2006: 2).

3. Proceso de discusión y asignación del presupuesto a cada consejo de educación

El CODICEN realiza la distribución de los recursos hacia los consejos en acuerdo con ellos, según lo que finalmente aprobó el Parlamento. Actores relevantes de cada consejo de educación establecen la coordinación entre los consejos y el CODICEN, incluidos los directores de los consejos (INEEd, 2016: 101). Como el Parlamento habitualmente aprueba un monto menor al solicitado en un comienzo, esta instancia es fundamental para reasignar los recursos con los que efectivamente cuenta la ANEP.

Una vez asignado el presupuesto a la interna, cada consejo recibe un presupuesto marcado por rubros, asociados a programas y proyectos y a niveles educativos, es decir, cada consejo cuenta con un presupuesto asignado a los diferentes conceptos del gasto.

Dado que la distribución presupuestal histórica tiene un peso muy fuerte para definir la asignación entre los consejos, se generan dificultades para alterar la participación de cada uno de ellos en el total de los recursos del organismo y para redireccionar recursos hacia nuevas prioridades. Considerando que los regímenes laborales de los docentes suelen ser muy rígidos, y que el peso de las remuneraciones en el gasto es muy alto -87% en 2018 para toda la ANEP- (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), el margen para nuevas propuestas de política educativa vinculadas con inversiones o con gastos corrientes es reducido.

Durante las rendiciones de cuentas se termina de definir el presupuesto anual y ocasionalmente los posibles incrementos para ese período, los fondos son liberados año a

año, tanto desde el gobierno Central al CODICEN como de este a los consejos (puntos 2 y 3 de la figura 1). En algunos casos, ocurre que una vez culminado el año se da una reasignación de recursos entre consejos, los recursos “excedentes” se transfieren vía CODICEN a aquellos consejos con “déficit”. Sin embargo, estas reasignaciones se suelen dar *ex post* a la asignación original, y la distribución histórica no se modifica. Además, la redistribución de crédito que se realiza durante un año no se toma en general como una reasignación de carácter permanente (INEEd, 2016: 108).

4. Proceso de discusión y asignación del presupuesto a cada centro educativo

En el sistema de educación uruguayo gran parte de las decisiones administrativas y curriculares, como la organización de la enseñanza, la administración del personal o la planificación y programación presupuestal, incluido el manejo de los recursos financieros, son tomadas por autoridades del sistema que están radicadas en Montevideo, la capital del país. Las remuneraciones y gastos de funcionamiento se ejecutan en su mayor parte a través de los consejos de educación; mientras que las inversiones se ejecutan mayormente a través del CODICEN, aunque una parte también se ejecuta a través de los consejos de educación (INEEd, 2016: 108). Además, el sistema se integra por un conjunto de instituciones que operan con cierta independencia unas de otras y con escasos niveles de articulación en el plano educativo y de gestión.

Los centros educativos tienen un escaso margen de autonomía para gestionar sus propios recursos y esto varía, en cierta medida, a partir de las reglas de funcionamiento específicas de cada consejo de educación. Además de no tener potestades sobre el personal (docente o de gestión) que va a trabajar en el centro, las partidas presupuestales que manejan son muy pequeñas.

En los últimos años, habiendo identificado esta situación como problemática, se han implementado propuestas para comenzar a contrarrestarla. Un ejemplo de esto son los campus regionales, que funcionan en el ámbito del CETP, con potestades de planificar acciones a nivel territorial o participar en la elaboración del presupuesto quinquenal de la ANEP. Otro ejemplo son las inspecciones regionales, que funcionan en el ámbito del CES y que tienen potestades de asignar algunas horas de docencia indirecta o participar en los ámbitos de definición de creación de grupos o definición de las matrículas.

Dependiendo del tipo de rubro, las partidas presupuestales se ejecutan fundamentalmente desde el CODICEN o desde el consejo, solo en algunos casos específicos y exclusivamente partidas fijas se ejecutan desde el centro mismo. No existen transferencias de recursos para su gestión a nivel regional o local, salvo contadas excepciones. Las experiencias de descentralización que se han ido implementando, aún no incluyen sistemáticamente autonomía de gestión de recursos respecto al nivel del consejo.

Cada consejo de educación decide la distribución de recursos hacia los centros educativos en partidas como materiales educativos, alimentación, monetarias, de inversión, entre otras. En general, la asignación de recursos a los centros no sigue criterios sistemáticos centrados en las necesidades del centro, sino que se calculan de manera indirecta (desde el nivel central y generalizando a partir del tipo de centro y/o modalidad) o quedan definidos mediante la implementación de los programas complementarios.

La única porción del presupuesto asignada a los centros individuales es el gasto operativo de menor porte, que varía según sea el tipo y categoría del centro y, en algunos casos, de los programas educativos que tenga. Hay partidas presupuestales que se quedan libradas a la discrecionalidad de los centros, pero limitadas por el área en las que deben ser ejecutadas, esto se da en algunos gastos de funcionamiento generalmente menores. Es el caso de las partidas específicas para la compra de materiales didácticos, alimentación, traslados, combustible, gas y limpieza, u otros, dependiendo del tipo de centro educativo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017: 83-84).

En el caso de los gastos corrientes, la mayor parte se ejecutan desde el nivel central de los consejos. Los salarios docentes, la formación para el desarrollo profesional, los materiales educativos y los gastos de servicios básicos, se definen a discreción; y los criterios considerados son el tipo de centro (que suele estar determinado por su matrícula) y tipo de programa educativo. Se suele recurrir al comportamiento histórico para la asignación de materiales en el caso de algunas propuestas educativas.

Los centros pueden recibir recursos en especie o recursos financieros (dinero) para que ellos mismos lo ejecuten. Lo primero ocurre con las remuneraciones de los docentes, su formación para el desarrollo profesional y con varios gastos de funcionamiento que son directamente pagados por los consejos (OCDE, 2017: 117).

En definitiva, una gran parte de los recursos pueden ser asignados a los centros según lo considere conveniente el consejo respectivo. Frente a la inexistencia de reglas que determinen el conjunto de la asignación, surge el riesgo de que la discrecionalidad cuestione la claridad y transparencia de los criterios que se emplean.

Por su parte, la mayoría de los gastos de capital se ejecutan desde el CODICEN, por lo que, para este tipo de partidas, las decisiones se toman aún más centralizadamente. Para las inversiones en infraestructura relacionadas a construcción de nuevos edificios o grandes obras de mantenimiento, el CODICEN, a través de la Dirección Sectorial de Infraestructura (DSI) o de los Programas de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria en Uruguay (PAEPU) y de Apoyo a la Educación Media y la Formación en Educación (PAEMFE), canaliza sus recursos a través de programas de inversiones, que



se arman con base en la discreción administrativa y la evaluación de necesidades. En el caso del mantenimiento de menor porte, cada consejo, a través de sus divisiones de arquitectura, es el responsable y habitualmente decide dónde asignar sus recursos según se observen las necesidades, en diálogo con los inspectores (INEEd, 2016: 117).

Para la asignación de las obras de mantenimiento de mayor porte, se tiene en cuenta un índice de requerimiento y criticidad constructiva elaborado por la DSI a partir de un relevamiento del estado de los edificios educativos de todo el sistema. Por su parte, para la definición de los nuevos espacios educativos se realizan estudios geo-referenciados donde se combina información de oferta, matrícula y proyecciones poblacionales regionales. A partir de ello, se elabora un listado de obras que se cruza con las solicitudes elevadas por los consejos y así se determinan las prioridades finales de obras por departamento. De todos modos, a pesar de la existencia de esta priorización por parte de la DSI, la decisión final la tiene el CODICEN.

También la DSI, mediante licitación, compra equipamiento para todo el sistema que es distribuido de acuerdo a las necesidades y pedidos de los centros educativos.

5. Autonomía de los centros públicos en la ejecución de sus recursos

Gestión de los recursos en el centro. Los directores tienen escasa o nula discrecionalidad para asignar/gestionar los recursos más relevantes, tanto en relación a la contratación de personal docente y de gestión, como a la implementación y desarrollo en el centro de programas específicos, entre otros. A continuación, se presenta un detalle del conjunto de gastos que son ejecutados por los propios centros educativos.

Centros de educación inicial y primaria - CEIP. En los centros que están dentro de la órbita del CEIP la autonomía para la utilización del gasto varía levemente entre un tipo de escuela y otro. En las escuelas urbanas comunes y de práctica se administra la “caja chica”, que se puede destinar a leche y materiales consumibles, y la partida de gastos operativos destinados a limpieza. Del mismo modo, en las escuelas de tiempo completo, escuelas aprender y jardines de educación inicial, se administra la “caja chica” que es destinada a gastos de alimentación, las partidas dirigidas a materiales de limpieza y otros varios (en las aprender se incluyen reparaciones menores). En estas, se ejecuta también el presupuesto dirigido a la contratación de auxiliares de servicio, parte del equipo de gestión del centro y los gastos de combustible y gas.

Centros de educación secundaria - CES. En los centros del CES no existe un presupuesto para centros individuales, el presupuesto propuesto es general y se especifica por elementos globales. Los centros educativos públicos en secundaria (liceos públicos) tienen autonomía para ejecutar algunos gastos menores: administran la “caja chica”, que pueden destinar a suministros de papelería y reparaciones menores, y la parte de los gastos operativos dirigidos a limpieza. Los materiales didácticos son comprados a nivel central por Proveeduría y luego distribuidos a los centros. Si la matrícula es mayor de lo previsto o algo se rompe, el director del centro de cualquier parte del país debe hacer la solicitud “extra” a Proveeduría en Montevideo.

Los liceos de tiempo completo o extendido administran también los gastos en alimentación.

Centros de educación técnico-profesional - CETP. Los centros de CETP también tienen autonomía para administrar la “caja chica” para la adquisición de bienes consumibles, así como los gastos operativos destinados a limpieza y paseos. Asimismo, gestionan fondos para gastos menores de capital. Las escuelas agrarias, por su parte, también incluyen en su “caja chica” gastos de alimentación.

Otras fuentes de recursos. En los centros educativos públicos no se cobra matrícula ni cuotas a los padres. Hay otras fuentes de ingresos privados que generalmente representan un porcentaje muy menor de los recursos totales del centro educativo. Las contribuciones monetarias voluntarias de las familias varían sustancialmente entre centros y son más relevantes en educación inicial y primaria que en educación secundaria y técnica⁸.

De forma no sistemática también representan fuentes de recursos las donaciones monetarias de particulares o de empresas, y donaciones en especie (por ejemplo equipamiento). Hay centros que tienen ingresos adicionales provenientes del alquiler de sus instalaciones, que deben ser autorizadas por el consejo respectivo. También existen los proventos de las cantinas, que se trata de un recurso con afectación especial (o fondo de libre disponibilidad), o sea que para utilizarlo se precisa un crédito que debe ser solicitado a nivel central. En el CETP también existe la venta de productos y servicios no educativos, provenientes de las prácticas de los estudiantes. Los ingresos por estas ventas se destinan a una “bolsa común” centralizada por el consejo, de la que luego se distribuyen los fondos entre centros.

En síntesis, el margen de autonomía de los centros en cuanto a recursos es bajo, las decisiones principales sobre el uso de los recursos se centralizan en los consejos. Por un lado, las estructuras departamentales o regionales no tienen potestades efectivas de asignar estos recursos, sino solamente de sugerir o “elear” las necesidades al nivel central (INEEd, 2016: 139). La autonomía de los centros se limita a la ejecución de gastos menores.

6. Elementos que afectan la dotación de recursos de un centro educativo: el caso de la enseñanza secundaria

Continuando con el análisis de la asignación del presupuesto a los centros educativos, en este apartado se introduce el ejemplo del CES en relación a la ejecución del gasto en la dotación de los recursos salariales de los liceos públicos de Uruguay (que representa un 95% del gasto del CES en 2018), la que no es realizada por los centros mismos, sino por un conjunto de elementos que lo determinan. Este conjunto de elementos, en su mayoría, son definidos por fuera de la órbita de la toma de decisiones de los centros.

Dado que este apartado se centra únicamente en el CES y en su dotación de personal y recursos salariales, no se considera la distribución de recursos materiales o infraestructura. El gasto del CES en inversiones representa solamente un 0,4%, lo que se explica por el hecho de que la mayor parte de las inversiones de gran porte, incluida la construcción de nuevos centros, es financiada directamente por el CODICEN.

En la figura 2 (ver anexo) se visualizan los principales elementos que inciden en la asignación del personal a los centros (en términos tanto de cantidad de personas como de

horas y su distribución) y su costo salarial.

- El primer elemento es la oferta educativa, en términos de planes, modalidades y programas educativos que se ofrecen. Esto define una primera dotación de horas de docencia directa e indirecta con que debe contar cada liceo. La oferta se define a nivel central, desde el consejo, pero en diálogo con los inspectores y directores involucrados.

Cada plan de estudios incluye un determinado currículo, con contenidos organizados en grados, módulos o trayectos, que establecen un camino para la culminación de un ciclo educativo. En general las remuneraciones docentes no varían según el plan de estudios, sin embargo, existen excepciones donde los planes tienen un salario diferencial asociado.

Las modalidades educativas vigentes en el CES en 2017 son: liceos comunes, liceos de tiempo completo, liceos de tiempo extendido, liceos rurales y centros educativos integrados. Cada una de estas propuestas tiene un peso distinto en la matrícula total y tiene asociado un costo salarial por estudiante distinto.

Por programa educativo complementario se entiende la implementación de una planificación organizada con un objetivo definido y recursos asociados, que se lleva a cabo mediante acciones de apoyo a los estudiantes, desarrolladas fuera de las actividades regulares propuestas por los planes educativos. Existe una serie de programas complementarios que son asignados a los centros educativos y que significan una partida extra, monetaria o de otro tipo.

- El segundo elemento es la matrícula del centro y, en consecuencia, la cantidad de grupos que quedan determinados. Estos definen con mayor precisión la cantidad de docentes necesarios y, por lo tanto, las horas de docencia directa e indirecta con las que deberá contar cada liceo.
- El tercer elemento es la categoría del centro: los centros educativos de enseñanza secundaria se agrupan en cuatro categorías de acuerdo con su matrícula o si son liceos rurales, departamentales o de tiempo completo. Uno de los principales objetivos de esta categorización consiste en responder de forma adecuada al volumen de matrícula y a los requerimientos de los centros para su funcionamiento, y fijar una estructura piramidal que facilite la organización del sistema y las carreras docentes de los directores. La categoría del centro determina el salario del equipo de dirección (directores y subdirectores). En ese sentido, la asignación de una categoría que no dependa exclusivamente de la matrícula del liceo, como los casos mencionados en que se les asigna una categoría mayor a la que les corresponde por matrícula, estaría funcionando como un incentivo para cubrir esos cargos.
- El cuarto elemento es la conformación de los equipos docentes y personal de gestión que trabajan en los liceos, que incide en el cobro diferencial de salarios de acuerdo con el grado, la antigüedad, la titulación y las partidas extra (como presentismo). Esto quiere decir que según la persona que ocupa cada cargo del centro, corresponden más o menos recursos ya que el salario de cada funcionario varía según el desempeño (presentismo) y características individuales (antigüedad, titulación), que no están relacionados al puesto en concreto.

La asignación de docentes a los centros educativos del sistema público de secundaria, depende de reglas y pautas claras predefinidas por el CES para la elección y designación

de horas. A través del sistema de elección de horas se define qué docente trabajará en qué liceo y con qué carga horaria, así como las horas y cargos que quedarán vacantes. El sistema de elección de horas en educación secundaria constituye una instancia de suma importancia en la determinación del costo salarial por centro, ya que, año a año, los profesores (titulados o no titulados, efectivos o interinos, con mayor o menor grado o mayor o menor antigüedad⁹) seleccionan sus horas y definen en qué centro trabajarán. Esta elección depende de un sistema de jerarquización que está fuertemente marcado por la antigüedad, las clases dictadas o días trabajados, la efectividad y la calificación¹⁰ de los docentes. Los efectivos con mayor grado o antigüedad tienen derecho a ser los primeros en tomar horas (INEEd, 2016: 131; Labadie *et al.*, 2006: 27).

7. Conclusiones

El sistema educativo uruguayo se caracteriza, por un lado, por ser altamente centralizado en su funcionalidad. Los consejos de educación toman la mayoría de las decisiones administrativas y curriculares. Por otro lado, el sistema es fragmentado, al estar compuesto por cuatro consejos de educación que actúan de forma más o menos independiente entre sí. Finalmente, existe una alta centralización a nivel territorial ya que las decisiones se toman desde la capital del país, lo que resta flexibilidad y capacidad de iniciativa a nivel departamental o local y genera frecuentemente lentitud ante diferentes tipos de iniciativas y frente a la resolución de problemas.

Con respecto a la definición del presupuesto cabe mencionar la relevancia que tiene la negociación y la discusión, incluyendo las perspectivas diversas de distintas instituciones públicas (Parlamento, MEF, ANEP). Sin embargo, existe escaso margen de la política pública para promover mejoras a través de la asignación presupuestal marco, dada la inercia que tiene el presupuesto por el peso del componente histórico en la asignación de recursos.

Las autoridades de los consejos tienen la capacidad de asignar recursos a los centros educativos según lo consideren conveniente, aunque no se aplican reglas de asignación, por lo que hay riesgo de que esta discrecionalidad disminuya la claridad y transparencia de los criterios empleados.

Como consecuencia, los centros educativos tienen escasa autonomía, no tienen potestades sobre el personal que lo conforma (docentes y personal de gestión) y manejan partidas presupuestales marginales, que apenas les permiten mantener los locales en condiciones adecuadas.

Los aspectos normativos de la asignación de recursos salariales a nivel de los centros educativos conllevan un conjunto de definiciones. Considerando exclusivamente la dotación de recursos salariales a un liceo público, el conjunto de personal (de docencia directa e indirecta y de gestión) es el elemento de mayor peso en la asignación presupuestal. Existe un conjunto de elementos que los definen que se determinan por fuera de la órbita de toma de decisiones de los centros.

Los cargos y horas del personal del centro están fuertemente determinados por la previsión de la matrícula estudiantil. La definición de los planes de estudio, las modalidades educativas y los programas complementarios presentes en el centro, así como la categoría del liceo también constituyen elementos de peso en la definición de cargos y horas docentes.

En suma, el mecanismo institucional a través del cual se elabora, discute, aprueba y asigna el presupuesto público nacional dirigido a la educación pública favorece la conformación de un sistema centralizado y fragmentado. Como consecuencia, los centros educativos tienen escaso margen de maniobra para tomar decisiones en cuanto a la asignación y gestión de sus recursos. Para el ejemplo presentado de CES, la asignación de personal a los centros refuerza esta escasez de autonomía.

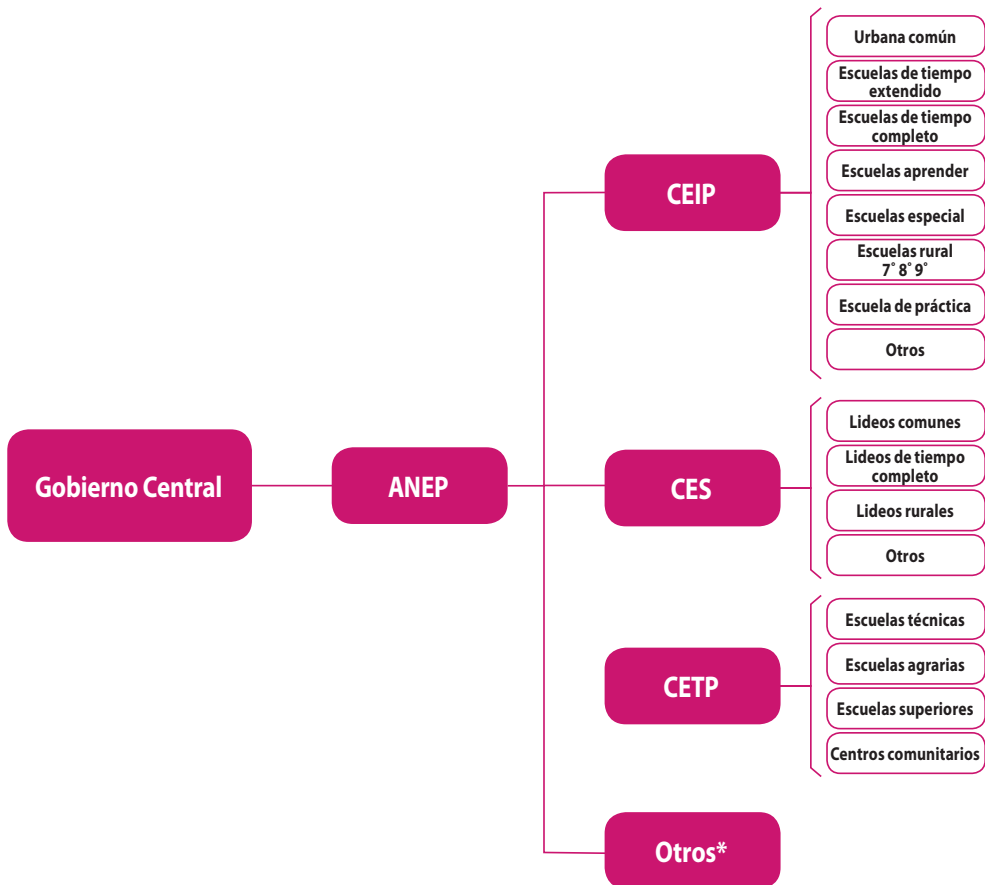
A su vez, este mecanismo centralizado dificulta la implementación de las metas y políticas que se han planteado desde el sistema educativo para llevar adelante sus objetivos. Sería oportuno considerar la manera de disminuir la alta centralidad y fragmentación del mecanismo de definición y asignación del presupuesto y, a nivel de los centros educativos, la pertinencia de que participen más activamente en la definición de los elementos que determinan la asignación de su personal.

Bibliografía

- Berreta, N. y Tavares, M. (2006), *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias*. Informe preparado para el Banco Interamericano de desarrollo, Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV).
- Cámara de Senadores (2015), "Presupuesto Nacional período 2015-2019. Aprobación", en *Repartido*, núm. 173, Anexo VI, noviembre de 2015.
- Consejo de Educación Secundaria, Acta n° 10, resolución n° 79, expediente 3/2159/2018.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, Montevideo, INEEEd.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2016), *Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay*, Montevideo, INEEEd.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2019), *Anexos. Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*, Montevideo, INEEEd.

- Labadie, G., Mizala, A., Retamoso, A., Operti, R. y Romaguera, P. (2006), "Gestión educativa, remuneraciones e incentivos. Análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay", Documento de Trabajo, núm. 20, Universidad ORT-Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales.
- Ley General de Educación, N° 18.437, diciembre de 2008. Disponible en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf> (última entrada 4 de noviembre de 2019).
- Ley Presupuesto nacional de sueldos gastos e inversiones. Ejercicio 2015-2019, N° 19.355, diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015> (última entrada 4 de noviembre de 2019).
- Mancebo, M.E. (2012), "Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), pp. 93-118.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018), datos del Observatorio Social.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018), registros administrativos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Gobierno.
- Morató, A.I. (2017), *The rules of the game: an assessment of the budget decision process in Uruguay*. Master thesis. Hertie School of Governance, Executive Master of Public Administration 2016/2017.
- Nollenberger, N. (2013), *Equidad y eficiencia en la asignación de recursos al Interior del sistema de enseñanza media en Uruguay*. Consultoría para el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), *OECD Reviews of schoolresources: the funding of schooleducation*, Paris, OECD Publishing.
- Santiago, P., Ávalos, B., Burns, T., Radinger, T. y Morduchowicz, A. (2016), *Revisión de recursos educativos: Uruguay*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de: https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/URU_SchoolResourcesReview-traducido.pdf

Figura 1. Vías de asignación presupuestal



Nota: (a) refiere a CODICEN y CFE.

Fuente: elaboración propia a partir de INEEEd (2019: 3).

Figura 2. Principales elementos que inciden en la asignación del personal a los centros y su costo salarial



Fuente: elaboración propia.

Notas

- ¹ Son obligatorias la educación inicial (4 y 5 años de edad), la educación primaria y la media básica y superior (Ley N°18.437, 2009).
- ² Debe tenerse en cuenta en relación con este aspecto, que recientemente se creó una Dirección Sectorial de Integración Educativa para promover una mayor coordinación del trabajo en todos los niveles de la ANEP, intra y entre Consejos, además de con otras instituciones públicas y privadas.
- ³ Se entrevistaron miembros del parlamento directamente vinculados en la negociación por el presupuesto de la educación, directores de centros educativos y diversos inspectores y jefes del CES y CODICEN.
- ⁴ Por más información sobre los actores y las etapas y plazos del proceso presupuestario en Uruguay ver figuras 2 y 3 en Morató (2017: 16, 18).
- ⁵ Esta propuesta es armada por el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo al espacio fiscal establecido y a las prioridades del Poder Ejecutivo para el quinquenio, es discutida y aprobada por el presidente y los ministros.
- ⁶ Incluye el gasto en educación de primera infancia, obligatoria, terciaria y sin nivel.
- ⁷ Un ejemplo de esto ha sido el traspaso de parte de los recursos del CEIP hacia el CPTP años anteriores, vinculado a la caída de la matrícula en primaria y al aumento en la educación media tecnológica.
- ⁸ Una excepción la constituyen las escuelas técnicas agrarias en las que los aportes de las familias son significativos.
- ⁹ Para la determinación de los grados se considera, entre otros aspectos, la antigüedad. No obstante, más allá de que aquella sea parte del grado docente, existen las primas por antigüedad que se otorgan a todos aquellos con 25 años de trayectoria en el servicio o a quienes tienen una permanencia en el séptimo grado luego de cumplir 28 y 32 años de docencia.
- ¹⁰ La calificación se construye considerando las evaluaciones de lo siguiente: asignatura, asistencia, actividad computada, informe de dirección, informe de inspección, aptitud docente, antigüedad de méritos y antigüedad calificada (Consejo de Educación Secundaria, 2018).

Lucía Castro es Magíster en Evaluación de Sistemas Educativos, Universidad Católica del Uruguay; Licenciada en Economía, Universidad de la República; Estudiante de Maestría en Fundamentos y Prácticas de Sostenibilidad en la Universidad de Lausanne. E-mail: lucastronavia@gmail.com



Melissa Hernández es candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; Magíster en Historia Económica, Universidad de la República; Licenciada en Economía, Universidad de la República; Investigadora del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Becaria doctoral, Agencia Nacional de Investigación e Innovación. E-mail: mhernandez@ineed.edu.uy

Cecilia Oreiro es candidata a Doctora en Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; Magíster en Economía, Universidad de Chile; Licenciada en Economía, Universidad de la República; Investigadora del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. E-mail: coreiro@ineed.edu.uy
