

¿De dónde se para el Gobierno para elaborar el presupuesto?

En el documento exposición y motivos que acompaña la Ley de Presupuesto se explicitan las orientaciones del esfuerzo presupuestal, las proyecciones de endeudamiento y metas fiscales, entre otras cosas, en las que se para el gobierno para realizar la proyección quinquenal. En este documento nos proponemos esclarecer algunas cuestiones de la Ley de Presupuesto que consideramos importantes. Para esto nos detendremos en tres grandes puntos: a) el presupuesto con proyección a 2 años, b) el déficit fiscal del gobierno y c) la presión fiscal.

En la segunda parte del documento, analizamos la propuesta presupuestal total y la educativa en particular. Además, hacemos un breve análisis de posibles partidas de donde sacar recursos para redistribuir en el sistema educativo.

a) Presupuesto a 2 años

Es la primera vez que se hace a dos años; se menciona que se hace de esta manera porque no se sabe cómo va a evolucionar la economía. Sin embargo, atenta contra la planificación a mediano plazo.

La Ley de Presupuesto quinquenal establece cuánto gastará el gobierno con sus políticas a lo largo de su administración. La definición de cómo y cuánto gastará para cumplir las mismas, significa una decisión estratégica sobre el perfil del gobierno, sus objetivos de corto y mediano plazo y sus prioridades, que implica en definitiva la definición de un modelo de país, que se moldeará a través de políticas públicas durante el quinquenio. La elaboración de la ley presupuestal, es un momento sumamente importante para la discusión en esos términos, así como para apostar a la planificación en horizontes temporales que supongan líneas de acción que puedan tener independencia de los ciclos económicos y que ayuden a la construcción de un nuevo modelo de sociedad, cambiando elementos estructurales de nuestro país.

La actual Ley de Presupuesto, como se señala en la introducción del tomo de Exposición y Motivos, tiene una planificación bi-anual, es decir *“además de prever los recursos necesarios para satisfacer el incremento de gasto producto de decisiones adoptadas en anteriores legislaturas, dispondrá de recursos incrementales para atender prioridades del plan de gobierno para los años 2016 - 2017”*¹. Esta definición se tomó amparándose en la actual coyuntura económica que marca un pronóstico de crecimiento del PBI para este quinquenio menor al que se observó en los dos anteriores². Además, se menciona la inestabilidad del sector externo de la economía con la caída de los precios de los principales commodities que el país exporta y la situación de inestabilidad económica de los países de la región.

Esta nueva forma de instrumentación del presupuesto con una duración de dos años implicará que los debates en las sucesivas Rendiciones de Cuentas tengan un contenido y una importancia como el que ahora nos ocupa.

En términos prácticos, esta nueva forma de encarar el presupuesto atenta contra una planificación a mediano plazo en áreas relevantes para cualquier sociedad. Si bien es cierto que muchos otros países también establecen sus presupuestos de forma anual o bi-anual, también es cierto que tienen otros marcos institucionales para poder proyectar políticas públicas de Estado por varios años. El hecho de que el gobierno tan sólo se comprometa con niveles de gasto público a dos años, habilita la posibilidad de continuar con un comportamiento que ha caracterizado a nuestro país a lo largo del siglo: la prociclicidad de su gasto público; y en concreto de su gasto público social. La definición de los niveles de gasto cada poco tiempo permite de mejor forma ir acomodando el gasto de acuerdo al comportamiento del producto, es decir, si el producto cae, el gasto público, -por ejemplo en educación- puede decrecer en términos del PIB, y cuando el producto aumente y al economía se recomponga, el gasto aumente. La evidencia empírica pasada marca que un presupuesto diseñado a cinco años no es garantía de niveles de gasto público estables en relación al PIB independientemente de los ciclos económicos, sin embargo reducir los períodos por los cuales el gobierno se compromete en niveles de gasto definidos ayuda a profundizar la tendencia hacia la prociclicidad.

1

Tomo de Exposición y Motivos de la Ley Presupuestal.

2

Para 2015-2019 se proyecta un crecimiento promedio anual de 2,7%. En 2010-2014 el crecimiento anual fue de 5% y en 2005-2009 el crecimiento anual fue aún mayor: 5,9%.

Por último, cabe decir que muchos de los países cuyos resultados educativos se veneran tiene planificaciones a 5 años y no a 2 años como suele argumentarse. Para citar a modo de ejemplo, destacamos a Finlandia y Corea del Sur.

b) Déficit fiscal

El resultado fiscal hace referencia a los ingresos y egresos que tiene el Estado en un período de referencia, generalmente un año; cuando los egresos superan los ingresos estamos ante una situación de déficit fiscal. Es el indicador más comúnmente usado para dar una idea de la “salud” financiera que tiene un Estado. A los efectos de ver la composición del mismo a continuación se presenta su composición.

Cuadro 1. Principales componentes del Déficit fiscal según las instituciones que lo componen.

Ingresos	Egresos	Intereses	Inversiones ³
Gobierno central (impuestos)	Seguridad Social y Gobierno central	Gobierno central	Empresas públicas
Contribuciones a la Seguridad Social	Intendencias	Intendencias	
Empresas Públicas (utilidades)	BSE	BSE	
	BCU	BCU	
		Empresas Públicas	

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar es importante acotar que este indicador tiene una lectura que va más allá de cuestiones técnicas, ya que muestra el resultado de una puja social histórica. Este resultado involucra por un lado los ingresos del Estado y por tanto: de quién o quienes se saca el dinero; y por otro lado, el gasto, es decir: en qué o en quiénes se gasta.

En segundo lugar, mostrar la estructura del déficit fiscal en el cual se identifican dos cuestiones importantes. La primera que la principal fuente de ingresos del Estado son los impuestos, estos representan el 77% de los ingresos del Estado⁴, y la segunda que el principal componente del gasto es la seguridad social.

El déficit fiscal actual en Uruguay es de 3,5% del PIB y hay un compromiso desde el gobierno de reducir el mismo a un 2,5% al final del quinquenio. Como dijimos anteriormente, el principal componente de egresos del estado lo conforman los gastos a la seguridad social. En Uruguay el sistema de seguridad social vigente desde 1996, está basado en un régimen mixto, lo que implica que está integrado obligatoriamente por dos elementos: un programa público administrado por la institución central de seguridad social que es el Banco de Previsión Social (BPS), basado en el reparto, que paga una prestación básica; y un programa de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que provee una pensión complementaria. Entonces, cuando las personas se retiran reciben una prestación del sistema de reparto y una renta vitalicia equivalente a su ahorro acumulado⁵. Asimismo existen en Uruguay la Caja Notarial de Seguridad Social, a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias a las cuales acceden egresados de la Universidad o profesionales o bancarios.

³ No es “normal” que la inversión se considere parte del déficit fiscal. En nuestro país, obedece a la aplicación de un viejo Manual de Contabilidad Pública del FMI del año 1986. Para ver esto se recomienda la lectura de los artículos “Subrayalo en verde” en La Diaria escrito por Fernando Esponda, y “El Presupuesto y las trampas al solitario” de Martín Sanguinetti en ZUR.

⁴

Fuente: CGN. Año 2014.

⁵

Brovia, Maria Luisa (1993).

Por otro lado, este sistema convive con alta tasa de trabajadores informales sin cobertura haciendo un gran problema del sistema en la actualidad, por el hecho que no aportan o lo hacen de manera intermitente.

Para tener una idea, en el año 2013⁶ el déficit de la seguridad social representó un 9,8% del PIB y representó un 38% del gasto total del gobierno central.

Muchas veces para evaluar si un Estado presenta buena o mala “salud” financiera se tiende a mirar únicamente el resultado fiscal. Sin embargo, nosotros consideramos que tomar solo este indicador para realizar medidas de ajuste parece poco acertado. El indicador solo muestra en términos corrientes si se gasta más de lo que se recauda en relación al PIB, pero esto a priori no es malo en sí mismo. A modo de ejemplo puede ser pertinente gastar más porque podemos acceder a préstamos baratos y realizar grandes obras de infraestructura, como escuelas, viviendas o inversiones en generación de energía, ferrocarriles, etc, que generarán mayores réditos en el futuro. Por esto, para analizar la “salud” financiera de un Estado es necesario incluir otras variables como el crecimiento del PIB o incluso la estructura de la deuda pública.

El crecimiento del PIB juega un rol central porque atado a él están los ingresos del estado y a la vez su capacidad de afrontar obligaciones inmediatas y en el tiempo. Tener niveles de crecimiento sostenidos en el tiempo ayuda a pronosticar ingresos en períodos largos de tiempo por lo cual asegura la capacidad en el futuro de afrontar las obligaciones que contraiga.

Por otro lado, la estructura de la deuda revela ciertos indicios sobre la “salud” financiera de un país. La capacidad de cumplir obligaciones de corto y mediano plazo, marca el nivel de disponibilidad de recursos económicos que un Estado posee cuando entienda necesario utilizarlos. Esta capacidad, está valuada por ejemplo, por las condiciones en que puede acceder a crédito interno y externo para pagar sus deudas.

El Uruguay en los últimos años ha buscado alternativas para volverse más solvente a través de la reducción del riesgo cambiario con una estrategia de pesificación de su deuda, de liquidez (distribuyendo los pagos de deuda a lo largo del tiempo y de esta forma reduciendo los montos a pagar en un año), o por variaciones de la tasa de interés (aumentando la proporción de deuda con tasa de interés fija en detrimento de la variable). Estas medidas han hecho que Uruguay pueda afrontar compromisos de pago de deuda en el corto plazo a pesar del déficit, así como acceder a crédito en buenas condiciones (tasas de interés bajas, o amortizable en períodos largos).

Por lo tanto, si bien es muy importante tener en cuenta y velar por la “salud” financiera del Estado, los indicadores que se usan para hacerlo no son neutrales para las concepciones sobre qué cosas debería hacer el Estado en la economía. Para un mismo país, el déficit fiscal puede marcar una coyuntura compleja con necesidad de reducir el gasto o disminuir la inversión de las empresas públicas, mientras que otro indicador puede marcar la garantía de la transferencia de recursos por parte del Estado sin realizar ninguna modificación en su accionar, a los acreedores externos e internos en el tiempo.

c) Presión fiscal

La presión fiscal es la estimación del conjunto de impuestos que pagan anualmente los agentes económicos (personas y empresas) de un país, de forma directa e indirecta, en relación al nivel de actividad de la economía, medido a través de PIB. Como la principal fuente de ingreso del Estado es via impuestos, y a partir de estos ingresos el Estado realiza el gasto, en definitiva lo que se quiere reflejar es el porcentaje del PIB que se utiliza para financiar el gasto público. En Uruguay la presión tributaria para el año 2013 fue de 28,3%, este mismo indicador para nuestros países vecinos es de 35,6% para Brasil y 31,2% para Argentina. Y si vemos para los países de la OCDE es del 36,2%. Es decir, si nos comparamos con nuestros países vecinos o con países de la OCDE hay margen para aumentar la presión tributaria. En línea con esto, si el foco estuviera en los impuestos habría que discutir la composición de la estructura tributaria, el peso que tiene los impuestos directos vs indirectos, sobre quienes recaen principalmente y quienes son los que siguen siendo ajenos a esto. Asimismo no solo hay que ver cómo gravar y a quiénes o sobre qué - trabajo vs capital- sino también a quien dejar de exonerar y a través de qué instrumentos. Todo esto hoy no está en discusión a nivel gubernamental, y no se ven indicios de que los hayan.

Finalmente, según las estimaciones del gobierno y de los organismos internacionales, el PIB Uruguayo va a crecer a tasas mayores al promedio histórico de este modelo de acumulación. A su vez, cabe reflexionar si es oportuno la reducción del gasto sin tener en cuenta el rol fundamental que puede jugar como motor de crecimiento en el corto y mediano plazo en algunos sectores claves como educación y vivienda. Y en particular para las empresas públicas les cabe un rol especial como proveedoras de servicios públicos fundamentales, proveedoras de ingresos al Estado y como herramienta de manejo macroeconómico tanto para el manejo de la inflación, como por gasto destinado a crear fuentes de trabajo y reactivación de la economía. Por tanto, la reducción del gasto en el funcionamiento, la reducción del personal y el recorte en las inversiones, puede ser perjudicial más que una ventaja para dar sostenibilidad a la economía.

Todo lo comentado anteriormente, da la pauta que el gobierno tiene cintura para pensar medidas más heterodoxas a la hora de pensar un escenario no tan alentador y que direcciona los recursos en beneficio de los trabajadores. Las señales de “achiقة” fomentan el discurso privatizador, y de hecho la forma de mirar la economía con el indicador “espacio fiscal” tiene algunas trampas que es necesario analizar.

Mirada Global del Presupuesto

En este apartado abordamos el presupuesto total y el presupuesto educativo en general. El apartado consta de tres partes: a) Un análisis global del presupuesto y su vínculo con el presupuesto educativo; b) Un análisis un tanto más pormenorizado del presupuesto educativo y sus componentes; c) Propuestas de reordenamiento del gasto para mejorar el presupuesto en educación y el gasto público social en general.

a) Presupuesto Total y Presupuesto Educativo

Desde el Poder Ejecutivo se ha destacado la enorme importancia que se le da a la educación en este mensaje presupuestal, destinándole el 39% de los recursos adicionales previstos. ¿Qué tan cierta es esta afirmación? ¿Qué implica?

Los dichos del actual ministro de Economía han sido corroborados por la ley presupuestal. Del total de recursos adicionales volcados en la ley de presupuesto, el 39% va destinado a la educación, como puede verse en el siguiente cuadro:

Incrementos marginales del Presupuesto por Área Programática

	2016	2017	% Crec/Total
Educación	2587	5603	39%
Sistema de Cuidados	1102	1914	14%
Infraestructura	1155	1351	12%
Salud	555	960	7%
Seguridad	567	777	6%
INAU-Sirpa	500	700	6%
Descentralización	128	513	3%
Otros	1962	2071	19%
Disminución Rubro Cero	-761	-761	-7%
Total	7795	13128	100%

Fuente: Proyecto de Ley Presupuestal

Esta mirada es por Área Programática, o sea, incorporando otros rubros que exceden a la ANEP y la Udelar (Escuela Policial y Militar, Boletó Estudiantil, Plan Ceibal, entre otros). La propia exposición de motivos de la Ley Presupuestal, advierte que de sumarse el componente vinculado a la primera infancia del **Sistema de Cuidados**, el aumento a la educación *ascendería al 46%* del crecimiento total. Incluso, si sólo consideramos a la **ANEP** y la **Udelar**, les corresponde *el 35% de los incrementos presupuestales*, explicando más de un tercio de los aumentos. De esta forma, no cabrían dudas que más allá de qué se considera gasto en Educación, ésta es absolutamente prioritaria para el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, ¿es este un buen indicador? ¿qué se nos está diciendo con éstos números? La mirada de los incrementos marginales, si bien aporta, nos dice muy poco sobre prioridades si las miramos en un contexto amplio. Por ejemplo, supongamos un gobierno que congela todas las partidas presupuestales (o sea que el aumento marginal es igual a cero) y aumenta en \$U 1 (un peso uruguayo) el presupuesto educativo. A nadie en su sano juicio le parecería que estamos asistiendo ante un aumento presupuestal significativo, ni que la educación es una gran prioridad de ese gobierno. Sin embargo, con la lógica del cuadro anterior, nos daría que el 100% de los incrementos marginales en la ley presupuestal van para Educación, dando cuenta de la enorme importancia que le da el gobierno a la misma (a pesar de que aumentó un peso el gasto).

Además de este problema, este indicador está muy “sesgado” por la “prioridad fiscal”⁷ que tuviera previamente cada componente del presupuesto. Es evidente que sostener el peor sistema educativo en

cualquier lado del mundo es “más caro” (porque implica un desarrollo de infraestructura, gastos corrientes y partidas salariales importante) que tener un servicio meteorológico de punta (que requiere de relativamente menos recursos aunque también sea relevante desde el punto de vista social). Mejor dicho, a nadie en su sano juicio se le ocurriría tener más meteorólogos que docentes, por más que ambos son importantes. Entonces, es claro que aumentar el gasto en educación, que se supone tiene un rol fundamental en el funcionamiento de una sociedad y que debería tender a la cobertura universal, “cuesta más” que aumentarlo en cosas menos “extensivas”. De esta forma, se puede aumentar muchísimo el sueldo del Presidente y sus asesores⁸ y muy poco los salarios a los trabajadores de ANEP y Udelar, y sin embargo, el esfuerzo marginal en el gasto sea mayor en Educación que en Presidencia. Para ilustrar mínimamente, en el año 2015, la ANEP representa un 12,89% del Presupuesto y la UDELAR un 2,98% (sumando un 15,87%) mientras que Presidencia representa un 0,72%. Por lo tanto, aumentar un 1% el presupuesto de la ANEP y la Udelar equivale en plata a aumentar un 22% el presupuesto de Presidencia.

En respuesta a esta mirada, que como vimos es de dudosa rigurosidad, se puede contraponer el análisis de los incrementos marginales sobre el presupuesto de base. En esta lectura, el MIDES tendría un crecimiento del 127%, Presidencia un 45%, seguido por el MVOTMA con un 40%, el INAU con un 31% y allá a lo lejos, la Udelar con un 13,8% y ANEP con un 10,5%. Estos niveles de crecimiento implican que la ANEP crezca menos que el promedio y la Udelar lo mismo que el promedio. Por lo tanto, lejos de ser prioritarias, la ANEP decrece su participación en el gasto.

No obstante, si bien esa mirada tiene la ventaja de no permitir lecturas tan dudosas como la anterior, agrega problemas nuevos ya que toma como “buena” la estructura anterior del presupuesto, considerándose como mucho o poco aumento el “despegue” respecto a la línea base. Por ejemplo, un rubro que se pueda considerar estratégico y que fuera ínfimo su gasto, un pequeño aumento nos daría una tasa de crecimiento sideral, cuando en realidad poco nos informa sobre qué tan bien posicionado está nuestro país en ese rubro.

Un claro ejemplo de lo anterior se puede ver con el MIDES y el Sistema de Cuidados. Si uno observa el crecimiento del MIDES, podríamos estar avizorando que es el gran privilegiado en la nueva ley presupuestal. Sin embargo, muy buena parte del crecimiento obedece a que es allí donde se ejecuta buena parte de la implementación del nuevo Sistema Nacional de Cuidados⁹. En suma, mirar los crecimientos por sobre la línea de base, también tiene sus problemas si lo que se quiere es un abordaje totalizante sobre el problema presupuestal. Pero de todas formas, al compararse con el presupuesto total, se observa que la ANEP aumenta menos que el promedio y la Udelar lo mismo que el promedio, haciendo dudosas las afirmaciones sobre “prioridades” que abundan en la prensa¹⁰.

Por otra parte, ninguno de los indicadores detallados anteriormente toma en consideración cuánto aumenta la producción de bienes y servicios de la economía. Si el escenario fuera de un gran crecimiento económico, pongámosle una tasa de crecimiento del 10% del PBI, aumentar el presupuesto de la ANEP un 4% implicaría que su participación respecto al PBI estaría descendiendo. Incorporando a la prioridad macroeconómica como forma de analizar el presupuesto educativo, se observa como esa “gran prioridad”

8

Un elemento crítico de la Ley Presupuestal es que en su artículo 11 prevé la eliminación de los topes salariales a los asesores de Presidencia.

9

También hay componentes en otros incisos como ser la ANEP.

10

De hecho, los incisos que aumentan su participación en el gasto total son Presidencia, MIDES, INAU, “Diversos Créditos” -inciso que depende de Presidencia- y el MVOTMA.

que implica el 40% de los esfuerzos incrementales hace que la educación pase de representar de algo menos el 4,51% en lo que se proyecta al 2015 a un 4,7% para el 2017 mientras que si observamos ANEP-Udelar pasan de un 3,81% a algo así como un 3,94%, mostrando que los aumentos son sumamente moderados en ésta perspectiva.

El hecho de permanecer casi inmóviles en el gasto educativo sobre el PBI no nos posiciona nada bien: estamos por debajo de la media mundial y de la regional. Alcanzar el 6% implicaría pasar el umbral mínimo del 25% de países que gastan más y que tiene en buena medida un buen desempeño educativo. De hecho, todos los países que se han tomado alguna vez como modelos educativos ejemplares en la discusión pública, hacen esfuerzos relativos mayores que el nuestro. Tanto el otrora destacado sistema educativo de Cuba, cercano al 13% (el país que más gasta en educación sobre el PBI) a los modelos más recientemente incorporados como tales como Nueva Zelanda y Finlandia, de 7,4% y 7,2% para el 2012 respectivamente.

b) Desagregando el presupuesto en Educación

En la desagregación del presupuesto educativo, pueden observarse algunas cuestiones interesantes. En primer lugar, el aumento previsto por dos años implicaría pasar de un 4,51% del PBI a un 4,7% del PBI. Asumiendo un crecimiento de prácticamente un 0,1% del PBI anual y asumiendo que tras el 2017 se va a continuar expandiendo el gasto en el mismo nivel, cosa no garantizada, se llegaría a un 5% del PBI en 2020. Llegar al 6% implicaría un “salto discontinuo” con niveles de crecimiento entre 2018-2020 de más de un 0,43% del PBI anual.

El análisis anterior está basado en el presupuesto educativo por área programática. Si lo realizáramos exclusivamente para ANEP-Udelar, vemos que pasó de 3,81% a 3,94%, creciendo un 0,13% del PBI. Asumiendo un crecimiento de 0,065% anual, se llegaría a 4,135% del PBI en el 2020, con las mismas salvedades que hiciéramos en el párrafo anterior. Llegar al 6% para ANEP-Udelar en el 2020 implicaría niveles de crecimiento entre 2018-2020 de un 0,69% del PBI anual.

La desagregación del presupuesto educativo muestra un elemento bien importante: se continúa la tendencia de aumentar más el gasto educativo por fuera de ANEP-Udelar. De hecho, tomando como base el gasto en 2015, lo que se contabiliza por fuera de los entes autónomos de la Educación es un 18% adicional (0,7% del PBI sobre 3,81% del PBI) mientras que si miramos los “incrementales” la relación es de 42% (0,06% del PBI sobre 3,94% del PBI).

Esta lógica instalada de aumentar más por fuera de la ANEP-Udelar no sólo implica mayores priorizaciones a la educación no formal (que en parte también) sino que obedece a una lógica de anclar el gasto por fuera de los incisos que tienen autonomía. En una perspectiva de largo plazo, que pretenda garantizar la sostenibilidad del gasto en educación, el “bypaseo institucional” que implica asignar gastos educativos por fuera de los incisos ANEP Udelar, priorizando incisos directamente dependientes del Poder Ejecutivo (y en muchos casos, directamente de Presidencia) es un problema de entidad: desde el punto de vista político, es más fácil desandar un programa bajo la órbita de Presidencia o del Poder Ejecutivo que en los Entes Autónomos.

Prioridad Macro Gasto en Educación			
Rubro	2015	2017	Crec
ANEP	3,06%	3,16%	0,10%
UDELAR	0,75%	0,78%	0,03%
UTEC	0,00%	0,01%	0,01%
Subtotal	3,81%	3,95%	0,13%
Ceibal	0,10%	0,11%	0,10%
Ciencia y Tecnología	0,05%	0,06%	0,1%
CAIF y CENFORES	0,14%	0,18%	0,40%
Otros	0,41%	0,40%	-0,10%
Subtotal	0,70%	0,75%	0,06%
Total	4,51%	4,70%	0,19%

Fuente: elaboración en base a Ley de Presupuesto y Exposición de Motivos

Por otra parte, desagregando el presupuesto por rubros podemos ver algunos elementos adicionales interesantes. Respecto al aumento salarial, nuestros análisis están detallados en el Informe sobre el Convenio. En cuanto a las inversiones, conviene detenerse. En primer lugar, se prevén unos 975 millones de pesos de aumento incremental en inversiones. De ese monto, el 41% (400 millones) son vía Participación Público Privada (PPP) y el resto son inversión pública. Si se analiza pormenorizadamente, la PPP está más sesgada hacia la construcción de obra nueva y la otra hacia ampliaciones. Este punto es coherente con el hecho de que la PPP sirve para privatizar los servicios y eso tiene sentido en un nuevo liceo, escuela de tiempo completo, etcétera que en la ampliación o mantenimiento de la infraestructura ya existente.

En segundo lugar, la inversión nueva está muy concentrada para centros de educación inicial y escuelas de tiempo completo (esto último es coherente con la posibilidad de aumentar la venta de servicios vía PPP). Tomando en consideración estos énfasis de nueva inversión, la propuesta de pasar de una matriculación del 72% en enseñanza media al 100%, de cumplirse, implicaría una mayor presión sobre la infraestructura ya existente.

c) Propuestas de Reordenamiento del Gasto

El listado de propuestas, realizados por algunos parlamentarios pueden resumirse en:

- a) Reducción del 70% de vacantes de ingreso al MDN
- b) Reducción del Fondo para Imprevistos del MEF
- c) Reducción de los aumentos de las remuneraciones a los Directores Nacionales del MIDES
- d) No equiparación de los salarios de los diplomáticos radicados en Uruguay respecto a los diplomáticos radicados en el exterior.
- e) No aumento de las compensaciones del INAU
- f) No aumento de las remuneraciones de los directores de dependencias carcelarias
- g) Eliminar las exoneraciones de aportes patronales a la educación privada

Posibles agregados:

- h) Reducir vacantes y aumento salarial en el Ministerio del Interior
- i) Eliminar las exoneraciones de aportes patronales a las mutualistas de Salud
- j) Art 11 y levantamiento de topes a asesores presidenciales.

Asumiendo todas como válidas, intentaremos acompañar con algunas de ellas con fundamentaciones adicionales.

- a) Reducción del 70% de vacantes de ingreso al MDN

El art 140 de la Ley Presupuestal plantea la reducción del 50% de las vacantes de ingreso previstas para el MDN. Existen propuestas en el sentido de que esta reducción sea de un 20% adicional, o sea, el 70%.

La idea es correcta y tiene múltiples fundamentos. De hecho, nuestro país tiene niveles de gasto en Defensa sobre el PBI sumamente altos, más aún si se considera que no tiene amenazas bélicas y que de tenerlas, las posibilidades de abordar un enfrentamiento “ejército a ejército” victorioso son nulas.

Sólo para compararnos con un país similar en cuanto a ser un país de escasas amenazas bélicas y con un socio “grande”, vale la pena compararse con Nueva Zelanda. Si consideramos el gasto en pasividades y jubilaciones militares como parte del Gasto en Defensa¹¹, Uruguay gasta un 2,2% del PBI en Defensa

mientras que Nueva Zelanda gasta un 1,1% del PBI. Además, Uruguay a pesar de poseer una población un 30% menor, tiene casi el triple de efectivos militares. De hecho, somos el segundo país con mayores militares por habitantes de América Latina después de Cuba.

Si miramos la evolución más reciente, vemos que el país de la región que tiene un presupuesto en Defensa mayor que el nuestro es Chile. Obedece a múltiples razones: a) tiene diferendos pendientes con Bolivia y Perú; b) los militares tienen una incidencia política muy fuerte, y de hecho, se mantiene la disposición que obliga a CODELCO (empresa de cobre estatal) a aportar un porcentaje fijo a las FF.AA por la facturación de exportaciones de cobre (Gonnet, 2012)

Un gran ausente en las contrapropuestas es rever la Caja Militar. La misma tiene una dinámica que no se resuelve vía Ley Presupuestal, pero que sí afecta en gran cuantía los recursos disponibles. Con unos criterios de privilegio para la jubilación (20 años de aporte, 38 años de edad, por el 90% del mayor sueldo del escalafón superior siguiente) más del 80% de sus egresos son financiados por Rentas Generales. En el año 2013, implicó casi un 1% del PBI, o sea, hay un 1% de déficit que se explica por la Caja Militar.

c) Reducción de los aumentos de los Directores Nacionales del MIDES

El aumento de salario importante (unos 25 mil pesos) a los Directores Nacionales del MIDES parece totalmente injustificado. Existe en muchos lados una lógica salarial inversa: se les paga poco a quienes venden su fuerza de trabajo para desempeñar tareas, y se les paga mucho, a quienes se supone lo hacen por "compromiso político" (caso de los directores nacionales). Debería suceder lo contrario, quienes quieran ejercer cargos de dirección nacional, de asesoramiento, o de confianza en términos generales, es razonable se les pida por "compromiso político", "vocación", ó "apostolado" que ganen poco (dado que la idea última es contribuir a una causa) pero para quienes simplemente van a trabajar, por más compromiso o no que tengan, lo que se les debe exigir es compromiso con la tarea y además incentivar con una buena carrera funcional.

Otro punto en discordia es sobre la regularización de los contratos precarios del MIDES. Marcar discrepancias con un punto que implica cortar con contratos chatarras, parece un camino desatinado para un sindicato. Si se pueden rediscutir los mecanismos previstos para el ingreso de funcionarios en la presente ley, pero en todo caso, no implica negar la regularización.

g) Eliminar aportes patronales de la educación privada

El artículo 69 de la Constitución prevé la exoneración de impuestos a las instituciones de enseñanza privada y culturales. En una interpretación un tanto dudosa, también se les exonera de contribuciones a la seguridad social.

Para el año 2013, el gasto tributario (término técnico para denominar a las exoneraciones de tributos) para la educación privada, es de 0,24% del PBI de IVA y 0,06% de IRAE. Este 0,3% del PBI está exonerado por Constitución. Sin embargo, si contemplamos las *exoneraciones de aportes patronales* (asumiendo un 5% de aporte patronal FONASA y un 7,5% de aporte patronal jubilatorio) ascendería un 0,13% del PBI.

h) Reducción de vacantes y aumento salarial al Ministerio del Interior

Cuando se compara la ANEP con el Ministerio del Interior, se puede observar que en el período 2005-2014 tuvieron un crecimiento presupuestal en términos reales similar. Pero en materia salarial, la evolución ha

Para ver la discusión metodológica de porqué debe incluirse la Caja Militar en el gasto en defensa, leer: <http://www.razonesypersonas.com/2012/09/cuanto-gasta-uruguay-en-defensa.html>

sido francamente mayor para los policías. De hecho, si comparamos el período 2005-2014, *el salario de una maestra en términos reales creció un 66% mientras que el de un policía creció un 144%*¹².

i) Exoneración de aportes patronales a las mutualistas

Por considerarse sin fines de lucro, las mutualistas no pagan aporte patronal (salvo para el aporte patronal FONASA que sí lo pagan). En este sentido, en la Salud se da un caso un tanto similar al del sistema educativo: mientras ASSE paga aportes patronales por encima de cualquier empresa, las mutualistas no pagan nada.

La exoneración de aportes patronales a las mutualistas (el resto de la educación privada paga dichos aportes a excepción de las cooperativas médicas) es de 0,13% del PBI.

j) Art 11 y levantamiento de topes a asesores presidenciales

El art 11 prevé el aumento del tope salarial a los asesores presidenciales. Profundiza el criterio de no levantar topes de quiénes ejercen carrera funcional pero sí de quiénes tienen cargos de confianza política. Desvirtuando la carrera en el sistema público.

Bibliografía

Brovia, Maria Luisa (1993). Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo. Asesoría General en Seguridad Social Banco de Previsión Social Uruguay. Revista de la Seguridad Social/BPS Vol1 N°1 mayo a diciembre 1993

Gonnet, Diego. (2012) ¿Cuánto gastamos en defensa?