

Análisis del proyecto CABA

Presupuesto 2016:
Educación

02.12.2015

Presupuesto para el área de Educación: Análisis del Proyecto 2016

2.12.2015

Introducción

Los Estados se encuentran obligados a garantizar una profusa cantidad de derechos reconocidos tanto la Constitución Nacional –que incorpora con jerarquía constitucional distintos instrumentos internacionales que reconocen otros derechos–, como la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en normas de inferior jerarquía. Estos derechos determinan límites dentro de los que los Estados deben actuar, e imponen a los gobiernos la adopción de medidas de distintos tipo (legislativas, administrativas, judiciales), entre las que se encuentran las medidas presupuestarias.

Esto es así porque la actividad del Estado orientada a la satisfacción de derechos exige la mayoría de las veces la realización de gastos públicos, lo que obliga a que la asignación de recursos en los presupuestos públicos no se haga de manera absolutamente discrecional o arbitraria, sino conforme a ciertos criterios legales y constitucionales. Es decir, la definición de a qué asignará fondos y a qué no un Estado, y en qué medida o de qué modo los utilizará, no es una decisión que dependa de la simple voluntad de un gobernante, pues que los presupuestos públicos están inescindiblemente vinculados con los derechos fundamentales.

Como la finalidad de la actividad financiera pública consiste en otorgar efectividad a las instituciones constitucionales, y una de las finalidades constitucionales de la actividad presupuestaria consiste en otorgar efectividad a los derechos¹, la discusión que el Poder Legislativo realice del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo tiene una enorme trascendencia. Por este motivo, en este documento ACIJ se propone analizar con una perspectiva de derechos el proyecto de ley de presupuesto para 2016.

¹ Corti, Horacio (dir.), *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, Abeledo Perrot, 2010, pág. 657.

Esta tarea se encontró, en esta ocasión², con el enorme obstáculo de que el Poder Ejecutivo incumplió su deber constitucional de remitir a la Legislatura el proyecto de ley de presupuesto antes del 30/09. Esta inexplicable e inmensa demora (de casi dos meses), sumada a la inminente aprobación del proyecto³ no solo generan un hecho de gravedad institucional sin precedentes en la Ciudad, sino que también impide el análisis genuino de la información presupuestaria y frustra la discusión y el intercambio de ideas que exige un auténtico debate democrático⁴.

En este acotado margen, se realizarán algunos análisis críticos respecto del impacto que el proyecto de ley tiene en lo relativo al derecho a la educación.

² ACIJ realiza hace varios años análisis presupuestario con enfoque de derechos en base a distintos documentos, entre ellos, los sucesivos proyectos de ley de presupuesto de la Ciudad. El resultado de esos análisis suele ser discutido con varios legisladores y puesto en común en reuniones de diferente tenor. El año 2015 fue el primer año en que actividades de este tipo no pudieron ser llevadas adelante, por la demora injustificada de casi dos meses en enviar el proyecto de ley en que incurrió el Poder Ejecutivo local.

³ El día miércoles 25 de noviembre, a menos de 48 horas de presentado el proyecto, éste obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Presupuesto.

⁴ Entre las consecuencias negativas que generó la demora, se encuentra la falta de realización de las audiencias habituales con los/as diferentes Ministros/as de la Ciudad, lo que reduce sensiblemente la posibilidad de discutir seriamente el proyecto de presupuesto.

Aclaraciones Metodológicas

Para dar mayor claridad a la lectura del documento, explicamos el alcance con el que se usan en el texto algunos términos y las operaciones que se realizaron para permitir un mejor análisis.

Ajustes por Inflación

A los efectos de contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales, se presentan cifras ajustadas a precios constantes, a valores aproximados de 2016. Para los años 2010, 2011 y 2012 se tomaron los índices publicados por consultoras privadas (23, 24 y 23.9% respectivamente) y para los años 2013, 2014 y 2015 el índice publicado por el GCBA (24, 28 y 24,7% respectivamente).

Precios constantes o reales

Aluden a los montos ajustados por inflación.

Precios nominales o corrientes

Precio de un bien o servicio en un momento concreto del tiempo en dinero.

Créditos

Cuando se habla de “crédito original” o “crédito de sanción” se hace referencia al crédito aprobado originalmente por la Legislatura. Con la expresión “crédito vigente”, en cambio, se hace referencia al límite máximo disponible para gastar en el momento en que se presenta determinada información, independientemente de lo que haya sido aprobado al inicio del año (si el crédito no tuvo modificaciones durante el año, el crédito vigente coincidirá con el original). Cuando hablamos de Crédito devengado es lo que efectivamente se ha ejecutado

Crédito Vigente y Ejecuciones

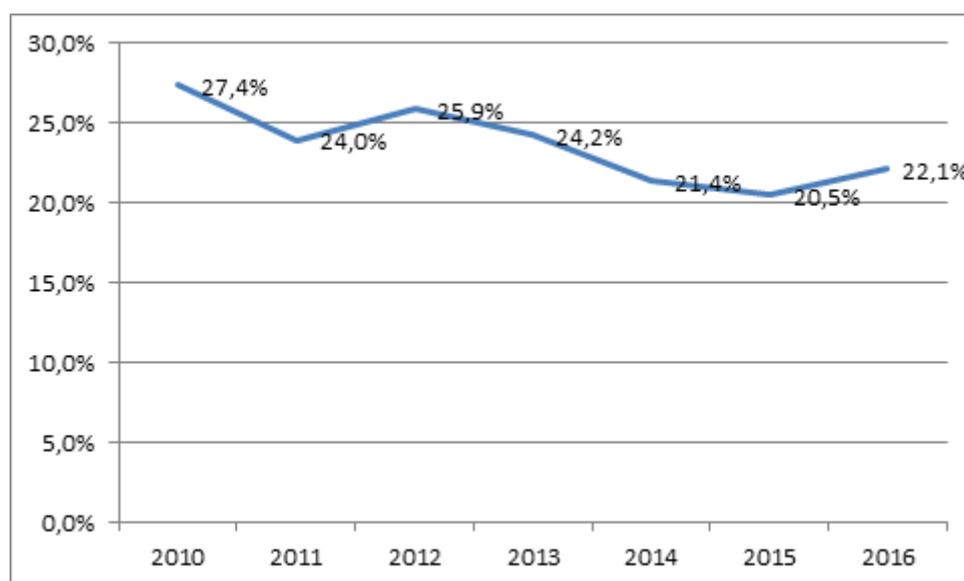
Para los años 2010 a 2014, los datos del crédito vigente y la ejecución final se toma de las Cuentas Anuales de Inversión, mientras que para el año 2015 los datos se toman de la última información provista por el Ejecutivo local, que corresponde a la Ejecución al III Trimestre del año.

A. Presupuesto asignado a Educación respecto del presupuesto total de la Ciudad

Es sabido que el derecho a la educación es un derecho humano básico, que está receptado en normas de jerarquía constitucional⁵ y en varias otras de jerarquía legal y reglamentaria. El Estado, a través de sus tres poderes, tiene la obligación de financiar la educación y de asignar y ejecutar fondos suficientes para que este derecho pueda ejercerse efectivamente en la práctica; sin estos recursos, el derecho a la educación se reduce a la nada.

Es relevante analizar entonces cuál es la prioridad que en la práctica se da a la educación dentro de la totalidad de las funciones que lleva adelante el Estado; en los siguientes gráficos puede observarse cómo ha evolucionado la participación de los recursos *asignados* en las leyes de presupuesto al Ministerio de Educación en los últimos cinco años, y qué proyecta el Poder Ejecutivo para el año entrante.

Tabla 1- Participación del Ministerio de Educación con relación al presupuesto total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Leyes de Presupuesto 2010 -2015 y Proyecto 2016)



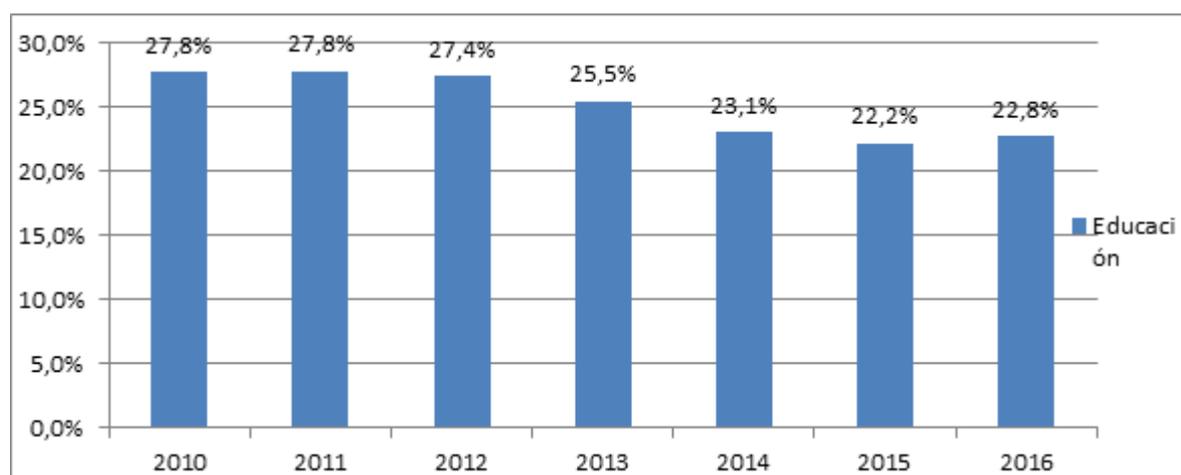
Como puede verse, el porcentaje proyectado para el año 2016 presenta un leve aumento en relación con la asignación establecida en la ley de presupuesto 2015. Sin embargo, este aumento aparece como *insuficiente* si se consideran los niveles de

⁵ Por ejemplo, artículos 24 y 25 de la Constitución de la Ciudad, artículo XII de la Declaración, Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

asignaciones presupuestarias existentes para cada uno de los años del período 2010-2013.

No se encuentran mayores diferencias si se observan los montos asignados no solo al Ministerio de Educación, sino a toda la *finalidad* Educación⁶, en cuyo caso la participación de esta finalidad en la totalidad del presupuesto de la Ciudad en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo alcanza el 22.8% (cuando la del Ministerio solamente alcanzaba un 22.1%):

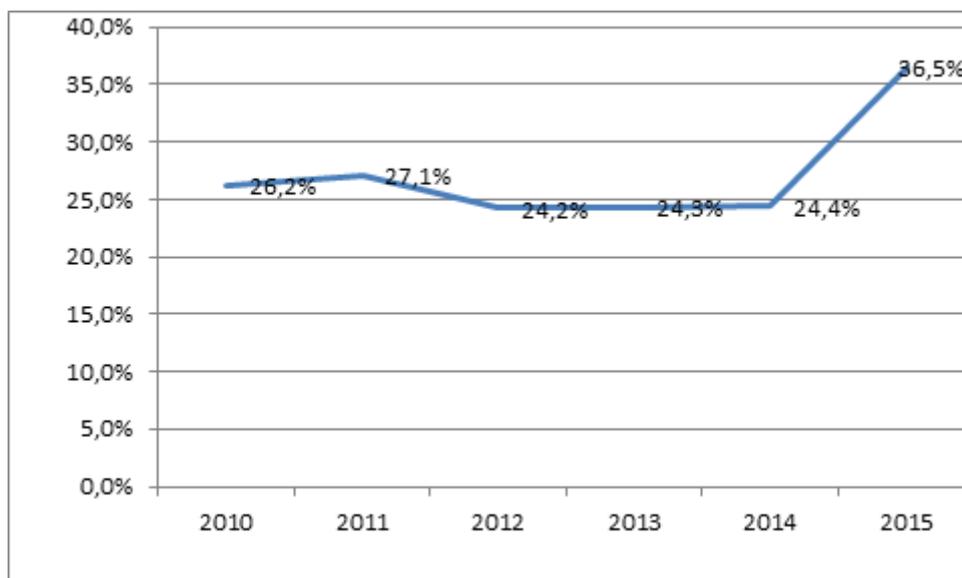
Tabla 2- Presupuesto Finalidad Educación, en términos del total de presupuesto (2010-2016)



Es interesante confrontar estos porcentajes con las cifras correspondientes a la participación del Ministerio de Educación en el total de la Ciudad en base a los recursos *efectivamente ejecutados por esa jurisdicción*. En esta hipótesis, los datos para el periodo 2010-2014 muestran los siguientes resultados:

Tabla 3 - Porcentaje Ejecutado del Ministerio de Educación en relación al Presupuesto total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁶ Que incluye a los siguientes Organismos y Programas que responden a la finalidad-función educación, pero que se encuentran fuera del Ministerio de Educación: Jefatura de Gobierno (Sec. de com. soc); Ministerio de Cultura (Dir. Gral. Complejo teatral Ciudad; Dir. Gral. de Enseñanza artística; Dir. Gral. Casco histórico; Ente Autárquico Teatro Colón); Ministerio de Justicia y Seguridad (DGAYL Pol. Metropol; Inst. Sup. de Seg. Pública).



Puede concluirse de esta comparación que en los años 2014 y 2015, donde la asignación de recursos establecida en la ley representó una proporción menor a la proyectada para 2016, en el transcurso del año –con la ejecución presupuestaria– aumentó la participación del Ministerio de Educación en el total del presupuesto de la Ciudad.

Este aumento puede ser indicativo de la necesidad de aumentar la asignación de recursos para el Ministerio de Educación al momento de aprobación del actual proyecto de Ley.

Luego de esta observación general, en los apartados que siguen analizaremos algunos programas del Ministerio de Educación en particular que consideramos especialmente relevantes.

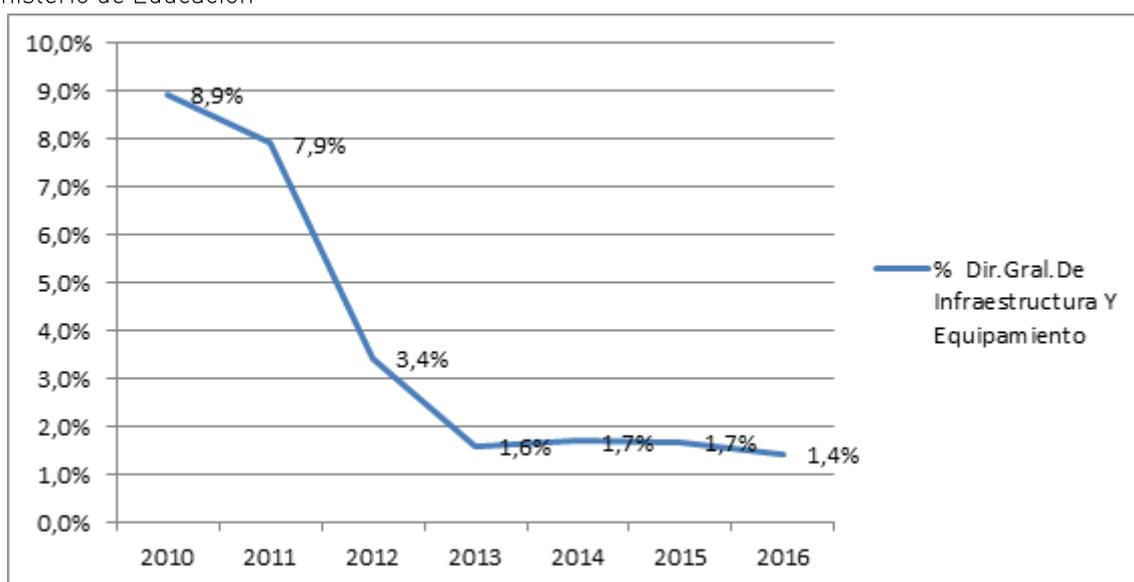
B. Presupuesto proyectado para la Dirección General de Infraestructura y equipamiento

La asignación de recursos suficiente para infraestructura escolar es determinante para que el Estado cumpla objetivos tan básicos como garantizar la seguridad edilicia de las escuelas, asegurar que los establecimientos sean accesibles para las personas con discapacidad, contar con aulas suficientes para evitar el hacinamiento o, ni más ni menos, asegurar que existan vacantes escolares suficientes para que todos los niños y niñas puedan acceder a la educación obligatoria pública.

En la Ciudad de Buenos Aires, el problema de la falta de vacantes se mantiene a lo largo de los años y es especialmente grave para el nivel inicial, a pesar de que la Constitución local garantiza la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los

niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior (artículo 24). Sin perjuicio de esto, las leyes de presupuesto de años anteriores han hecho caso omiso de la problemática, y el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo para 2016 agrava aún más esta situación. Así, puede verse que la participación de la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento en el total del Presupuesto del Ministerio, además de ser ínfima hace varios años, disminuye en este proyecto aún más:

Tabla 4: Participación de la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento en el presupuesto del Ministerio de Educación⁷



El panorama es todavía más preocupante cuando se observa el detalle de obras planificadas para 2016 en los diferentes proyectos de la Dirección de Infraestructura. Así, cuando se analiza el proyecto de “Obras nuevas, ampliaciones, relocalizaciones y compras”⁸, es decir, el que tiene potencialidad de generar nuevas vacantes escolares, se advierte que en 2016 el Poder Ejecutivo tampoco pretende remediar este problema.

En efecto, este proyecto solo tiene previstas 11 obras, de las cuales 8 refieren simplemente a obras de refacción o mantenimiento; asimismo, de las tres obras restantes a las que se alude a “edificio construido” como producto, una refiere a una escuela de recuperación, otra a una escuela de danzas, y la tercera a una escuela para personas con discapacidad.

⁷ Para el año 2011 se restó del programa lo asignado al Plan SIGMA que en los años subsiguientes no se encuentran dentro de esta partida. Para el año 2011, el plan tiene asignado a precios constantes los siguientes montos: Crédito original: \$154.436.544. Crédito vigente: \$408.105.313. Crédito devengado: \$360.224.981.

⁸ Proyecto 10.

En este aspecto, cabe señalar que la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a garantizar el derecho a la educación inclusiva, en escuelas comunes, garantizando los ajustes y apoyos correspondientes. El proyecto de presupuesto no sólo no tiene la menor referencia a políticas destinadas a garantizar la inclusión en escuelas comunes, sino que proyecta ampliar la oferta educativa que segrega a personas con discapacidad, destinando recursos a la construcción de escuelas especiales (la escuela de recuperación y la escuela que denomina “de personas con discapacidad”).

En lugar de destinar recursos a la construcción de escuelas especiales que son contrarias a lo establecido en la Convención y lo señalado por el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad⁹, el proyecto debería garantizar la asignación de recursos para la inclusión de personas con discapacidad en todas las escuelas comunes, disponiendo la creación de centro de recursos para la inclusión, y las modificaciones necesarias para garantizar que todas las escuelas de la Ciudad sean inclusivas de la diversidad del alumnado.

Por lo demás, de esas 11 obras solo puede identificarse como obra con potencial impacto en el nivel inicial a 1 (obra 81)¹⁰, aunque ella solo tiene prevista la realización de reparaciones varias.

En estos términos, el proyecto de ley tiene la gravedad adicional incumplir con una causa judicial en trámite de ejecución que el Gobierno de la Ciudad ha perdido en todas las instancias del expediente¹¹. Esta acción, promovida por ACIJ en 2006 para remediar la ya referida falta de vacantes en el nivel inicial y fundada en los derechos a la educación, a la igualdad y a la no discriminación, logró sentencia favorable en dos instancias judiciales. En febrero de 2011, el Gobierno de la Ciudad decidió reconocer la legitimidad del reclamo y suscribir un Acta Acuerdo en la que se comprometió a dar una solución al problema de falta de vacantes, mediante la construcción de escuelas.

Entre las obligaciones principales contenidas en dicho Convenio, se encuentra la de prever en el proyecto de ley de presupuesto cada año la partida específica

⁹ En su observación final sobre Argentina el Comité expresó su **gran preocupación por el elevado número de niños y niñas con discapacidad atendidos en escuelas especiales y por la ausencia de centros de recursos educativos que apoyen la inclusión** efectiva de los estudiantes con discapacidad, y lo **urgió a tomar las medidas necesarias para que los estudiantes con discapacidad inscritos en escuelas especiales se incorporen a las escuelas inclusivas** y a ofrecer ajustes razonables a los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo general.

¹⁰ Esta conclusión surge de información pública consultada en el sitio web oficial del Ministerio de Educación, donde se indica la oferta de cada establecimiento educativo contenido en el proyecto de Ley para el proyecto 10 del Ministerio de Educación.

¹¹ Exped. 23.360/0, en trámite ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 3 de la Ciudad, “ACIJ c/GCBA s/Amparo”.

destinada a la realización de las obras comprometidas, detallando cada una de las obras incluidas en el plan, desagregando el lugar geográfico y con indicación del monto asignado para cada obra y estableciendo que los recursos asignados a ese destino no podrán ser reasignados a otros fines en ejercicios siguientes.

Se concluye claramente entonces de esta obligación precisa asumida voluntariamente por el Poder Ejecutivo que el proyecto en discusión implica un incumplimiento patente de un mandato judicial, que no debe ser convalidado por la Legislatura de la Ciudad.

C. Presupuesto proyectado para la Dirección General de Educación de Gestión Privada

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hay 273.317 niños/as matriculados/as en establecimientos educativos de gestión privada subsidiados por el Ministerio de Educación de la Ciudad a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGEGP).

Los recursos públicos asignados en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2016 a la Dirección General de Educación Privada ascienden a la suma de \$4.008.454.980. Esto representa un aumento del 13% en comparación con el presupuesto del año anterior, en el que representaban \$3.538.954.253,87 (en valores constantes correspondientes a 2016), tal como surge de la siguiente tabla.

Tabla 5 - Presupuesto DG Educación De Gestión Privada (Crédito Original, Vigente y Devengado) Pesos Constantes 2016

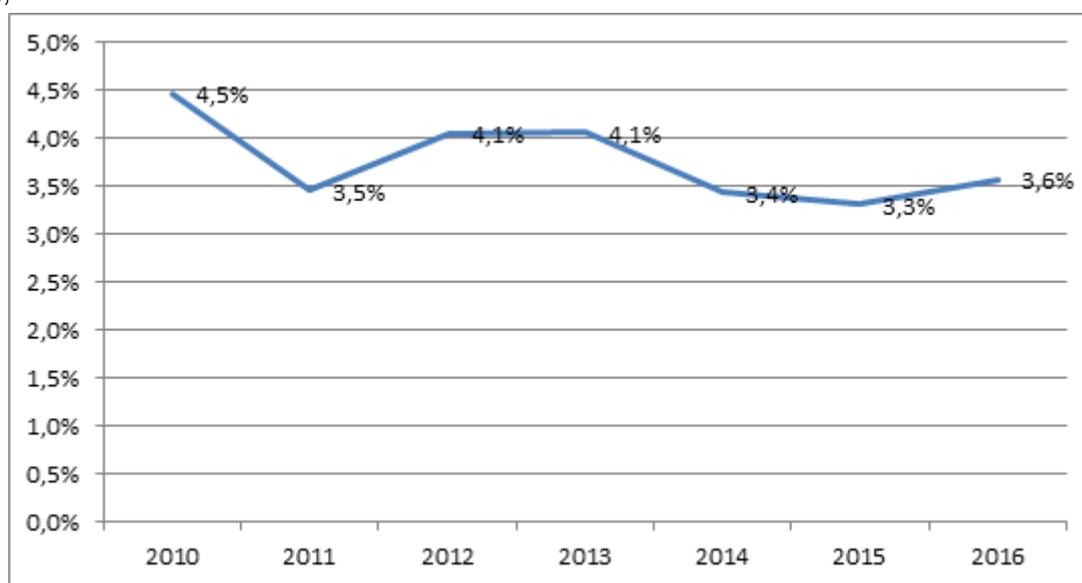


Nota: Los montos para los años 2010-2015 se encuentran ajustados por inflación a precios de 2016 según la aclaración metodológica de la pág. 2.

La tabla anterior muestra, además, que con excepción del año 2015 (cuyo ejercicio fiscal aún no ha finalizado), en todos los años el crédito devengado ha sido superior al original y se ha ejecutado prácticamente el 100% del crédito vigente. Ello significa que el Poder Ejecutivo **ha destinado más fondos que los previstos inicialmente en la ley de presupuesto para subsidiar la educación de gestión privada** (cabe recordar que en el caso del año 2015 se cuenta con información parcial por el momento, lo que explica que en ese caso el monto ejecutado en base a datos disponibles a la fecha sea inferior a lo asignado).

La participación de esta asignación en el presupuesto total se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, y representa un valor entre el 4,5% y el 3,3%. En el proyecto de presupuesto para el año 2016, representa el 3,6%, lo que significa un leve aumento en comparación con los dos últimos años. Ello puede apreciarse en la tabla a continuación.

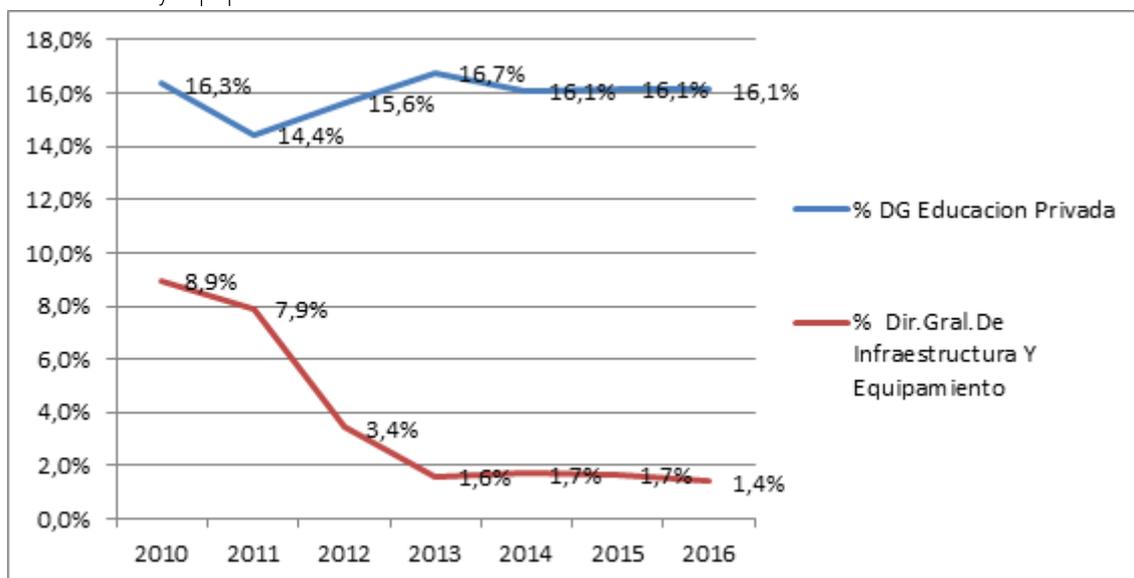
Tabla 6 - Participación de la DG Gestión Privada con relación al presupuesto total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según Crédito Original. (Leyes de Presupuesto 2010 -2015 y Proyecto 2016)



El porcentaje que el presupuesto asignado a la Dirección General de Gestión de Educación Privada representa del presupuesto total del Ministerio de Educación también se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Al respecto, el proyecto de ley de presupuesto para el año 2016 no presenta prácticamente ninguna variación en relación con los dos últimos años. Ello contrasta notablemente con lo que sucede con el presupuesto asignado a la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, cuya participación en el presupuesto total del Ministerio de Educación se ha reducido notablemente en los últimos años, al pasar de representar el 8,9% en 2010 a tan solo el 1,4% en el proyecto. La siguiente tabla muestra la notable y

creciente brecha que existe entre el presupuesto asignado a cada una de esas Direcciones, y pone de manifiesto el irrisorio monto que el Poder Ejecutivo proyecta destinar a Infraestructura Escolar.

Tabla 7 - Participación del Crédito Original de la DG Gestión Educación Privada y la DG de Infraestructura y equipamiento en el total del Ministerio de Educación



El Ministerio de Educación de la Ciudad, a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, define cuál es el porcentaje de aporte que corresponde a cada uno de los establecimientos educativos de gestión privada que hayan calificado para recibir un subsidio. El marco normativo general está establecido, entre otras normas, en el artículo 65 de la 26.206 (de Educación Nacional), el Decreto Nacional 2542/91, y la Resolución Conjunta 163/03 (dictada por la Secretaría de Educación, y la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la Ciudad).

Sin embargo, el Ministerio de Educación no informa cuál es el criterio específico de distribución de los subsidios empleado. Cabe destacar que ACIJ ha realizado en más de una oportunidad pedidos de acceso a la información pública con el objetivo de conocer la fórmula mediante la cual se asignan los subsidios, pero no ha obtenido respuestas satisfactorias. La falta de publicación de esta información, junto con la omisión de responder a los pedidos de información efectuados, determinan que el modo en el que se distribuyen nada menos que \$ 4.008.454.980 (lo que representa el 3,6% del presupuesto total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) está completamente fuera del escrutinio de la ciudadanía. Vale destacar que algunos de los establecimientos educativos que perciben subsidios cobran aranceles muy elevados.

D. Presupuesto proyectado para Educación Especial

Otro aspecto problemático del proyecto de ley de presupuesto para el año 2016 es la gran cantidad de recursos públicos que continúan asignándose a Educación Especial, sin que se advierta la existencia de programas destinados a garantizar la inclusión de personas con discapacidad en escuelas comunes, tal como establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que goza de jerarquía constitucional en nuestro país.

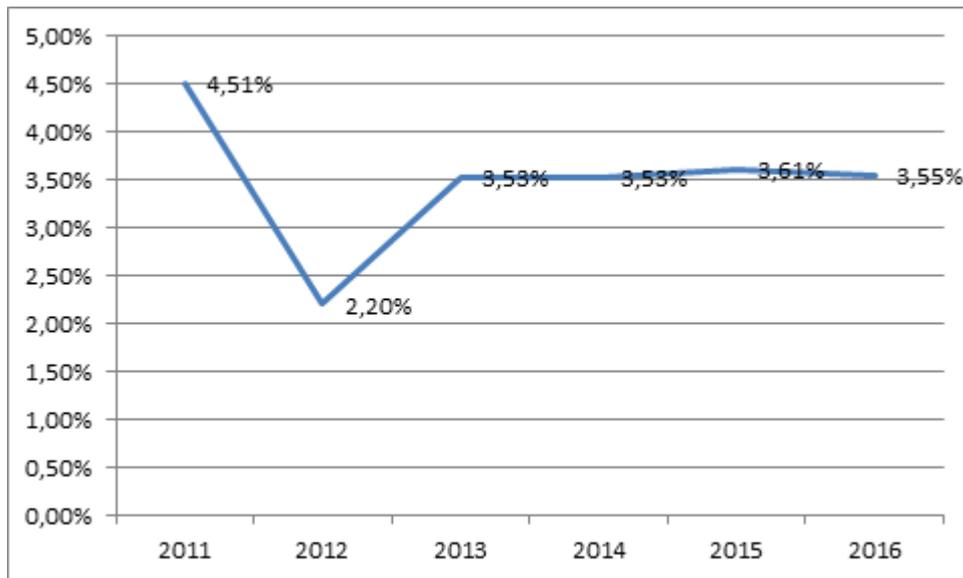
Como surge de las dos tablas siguientes, esta suma asciende a \$883.617.085, lo que representa un 3,55% del presupuesto total de la Ciudad y significa un aumento del 12% en relación con el año anterior (en valores constantes correspondientes a 2016). En lugar de destinar esos fondos a sostener los espacios educativos segregados que se reservan actualmente a los/as estudiantes con discapacidad (las llamadas "escuelas especiales"), el bloque de constitucionalidad argentino determina que esas sumas deberían emplearse para garantizar la inclusión de esos/as estudiantes en las escuelas comunes.

Tabla 8 - Presupuesto Educación Especial (Crédito Original, Vigente y Devengado) Pesos Constantes 2016



Nota: Los montos para los años 2010-2015 se encuentran ajustados por inflación a precios de 2016 según la aclaración metodológica de la pág. 2.

Tabla 9 - Participación de la Educación Especial con relación al presupuesto total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según Crédito Original. (Leyes de Presupuesto 2010 -2015 y Proyecto 2016)



A modo de cierre

El análisis realizado en las páginas anteriores demuestra que el proyecto de presupuesto para el 2016 presenta avances y retrocesos.

En Educación, si bien resulta positivo que se haya proyectado un aumento de la participación de lo asignado en el total, continúan los problemas al interior de la distribución, tales como la disminución de recursos en infraestructura y el mantenimiento de altas asignaciones a la Dirección General de Educación de Gestión Privada.

Un debate serio, público y participativo sobre el proyecto de presupuesto para el 2016 es necesario no solo para el fortalecimiento de la democracia sino para garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos económicos sociales y culturales, mediante el diseño de políticas públicas adecuadas y la asignación apropiada de recursos.