

PRESUPUESTO

A PROPOSITO DEL PRESUPUESTO DE PRIMARIA

El desarrollo de este tema está pensado en base a dos entregas: en la primera desarrollaremos los lineamientos generales que, a nuestro criterio, deben centrar el Presupuesto de Primaria de cara a la implemen-

tación de transformaciones, por lo menos compensatorias, de la situación actual; y, en una segunda entrega chequear lo propuesto con posibilidades del Presupuesto votado.

ASPECTOS VERTEBRALES DEL TEMA

El Presupuesto puede constituirse en un importante instrumento que posee una Administración para conducir procesos de transformación, en el seno de la sociedad, que permitan cubrir objetivos y metas priorizados según los lineamientos de un plan de realizaciones más vasto.

Y esto se vuelve más imperioso en la medida en que dicha sociedad ha realizado una opción fundamental: desarrollar su vida dentro del sistema democrático por lo que permanentemente se estará planteando qué hacer y cómo hacer para formular procesos que posibiliten a todos sus habitantes mejores niveles en su calidad de vida. Los servicios en general, y los públicos, en particular, deben ser ofrecidos dando respuestas a los intereses, necesidades y problemas de la población en su totalidad puesto que son componentes esenciales de procesos de cuantificación de vida.

La educación es un servicio que gira centrado en un objetivo eminentemente social: a la Educación Pública no la mueve afán de lucro, muy al contrario debe gestar su hacer brindando iguales posibilidades, de esto justamente se trata, a todos para usar del servicio.

La prestación de cualquier servicio, obvio es señalarlo, exige recursos. El plan de asigna-

ción de los recursos destinados a tales efectos forma parte central, implícita o explícitamente, de prioridades asumidas en el marco general político. Quienes, por ser mayoría, deciden, lo hacen de acuerdo a determinaciones políticas.

Por ello es que el Presupuesto deviene valioso instrumento para evaluar las concreciones de la Administración: la asignación de recursos señala las prioridades, implícitas o explícitas, que se adjudican a cada uno de los sectores de la actividad pública (la distribución se realiza potenciando algunas áreas y postergando o relegando otras).

Los productos sociales derivarán de aquellas opciones de priorización de áreas y sectores. Por lo tanto, el Presupuesto se convierte en un componente de significativa importancia estratégica en el momento de comprobar en qué medida una Administración Pública determinada se ha mostrado capaz de aplicar políticas que den respuestas adecuadas a las necesidades, intereses y problemas de la gente, de toda la gente.

Veamos a continuación cómo se debe, a nuestro criterio, formular un plan presupuestal en el campo educativo, refiriéndonos, en esta oportunidad a la Educación Primaria.

*De la
necesidad a
la realidad*

*De lo
necesario a
lo votado*

II A MODO DE MARCO DE REFERENCIA

La prestación de cualquier servicio social está íntimamente ligada a ese universo (la sociedad) al cual debe su existencia. Con frecuencia se olvida para qué existe el servicio, la sustancia del mismo. Asimismo es muy frecuente que los énfasis se van trasladando a los componentes administrativos (muy importantes por supuesto siempre que no se olvide que la Administración sirve en la medida en que robustezca los componentes sustantivos, es decir, aquellos inherentes a lo específico del servicio).

Cuando estos "olvidos" ocurren, se resiente la calidad del servicio que se presta.

Precisemos, a efectos de no caer en confusiones: señalemos con énfasis que la Administración tiene su razón de ser, en su organización y procedimientos, como componentes fortalecedores, de lo sustantivo del servicio.

De tal manera que nos es posible evaluar el quehacer administrativo por sus concretos aportes al fortalecimiento en dicha prestación.

Señalábamos anteriormente, que hay una ligazón incuestionable entre servicio y universo al cual se dirige el mismo.

Esto nos ofrece un indicador fundamental desde el punto de vista metodológico: para proyectar una propuesta presupuestal válida es necesario interrogar respecto de la situación de aquel universo. Nos estamos refiriendo a la sociedad. Cabe entonces preguntar: ¿cuál es la situación real, concreta, de la gente a la cual se destina el servicio?; qué transformaciones se han ido operando en el seno de lo social que enmarcan, determinan en gran medida, la prestación del servicio? Esto que tiene importancia para todos los sectores, se vuelve fundamental un el educativo.

Todos sabemos en que medida los problemas de las familias, de la gente, se sientan con los niños en los bancos de nuestras escuelas.

Cabe, entonces, determinar un primer punto: nuestra sociedad viene cumpliendo procesos de transformación señalados por algunos de los siguientes indicadores:

1. Intensa movilidad horizontal con desplazamientos poblacionales de las áreas del centro del país hacia las zonas perimetrales (cordón litoraleño; frontera con Brasil, fundamentalmente, hacia la denominada área metropolitana);

2. Esta fuerte movilidad horizontal está asimismo, representada, por una corriente que se manifiesta al interior de las áreas urbanas con desplazamientos hacia nuevos espacios en base de la ocupación de viviendas como producto de los planes de construcción; en zonas fiscales (asentamientos marginales, "cantegriles") o de fincas de inquilinatos o "intrusos" que conduce a la "lugarización";

3. Presencia, de importantes sectores de la población en situación de pobreza;

4. Fuerte despoblamiento de las áreas rurales y la transformación de aquellas más próximas a los centros poblados de zonas

suburbanas;

5. La incorporación significativa de las mujeres al mercado laboral en el intento de generar nuevos ingresos al grupo familiar. Esto genera una obligada ausencia de la pareja del hogar durante gran parte del día.

Parecería obvio señalar que la localización y concentración del servicio educativo está unida directamente con la localización y concentración de la gente.

Veamos a continuación qué ha hecho la Administración Escolar para enfrentar aquellos procesos de transformación de los cuales apuntábamos solamente algunos aspectos salientes y gravitantes.

Todo diagnóstico de situación debe conducir con el señalamiento concreto, preciso, de las áreas y puntos críticos. Se trata de un componente central puesto que es, a partir de ellos, que se propondrán acciones que transformen constructivamente la situación crítica.

Señalamos los siguientes como áreas y puntos críticos de nuestro subsistema de educación primaria:

A) Para la educación urbana:

1. Masificación de escuelas;
2. Presencia de escuelas de

tres turnos que trae como consecuencia que al cumplir los seis años de escuela el alumno ha perdido un año;

3. Clases funcionando en ámbitos inadecuados;

4. Presencia de clases dobles (un ambiente de trabajo apto para 30 alumnos es compartido simultáneamente por dos maestros con 60 o más niños).

5. Se desprende de los anteriores: significativa insuficiencia de la capacidad locativa;

6. Una repetición para primer año que se aproxima a un 20% en el total urbano que alcanza a un 25,96% en las escuelas de categoría C;

7. Destasaje entre necesidades, intereses y problemas (NIPs) de la comunidad la oferta educativa.

B) Para la educación rural.

1. Presencia de escuelas con baja matrícula (92 con 1 a 5 alumnos y 263 de 6 a 10 niños inscriptos);

2. Potencial humano sub-utilizado;

3. Capacidad locativa y equipamiento ociosos.

C) Para la educación primaria en general:

1. Insuficiente cobertura de la

educación inicial.

Como una primera aproximación, a título de conclusión, señalamos:

Nuestra sociedad ha estado y sigue estando sometida a un conjunto de transformaciones frente a las cuales el Organismo Educativo, afectado por un fuerte esclerosisamiento, no ha dado respuestas adecuadas presentando zonas y puntos críticos que, en algunos casos, ha agravado la situación de vida de la gente.

III). BASES PARA UNA PROPUESTA PRESUPUESTAL

El análisis crítico apuntado nos obliga, a los efectos de superar un planteamiento que se agote en la instancia solamente contestataria, a señalar lo que puede construirse en componentes básicos de una propuesta presupuestal de cara a enfrentar, con respuestas adecuadas aquellos aspectos más deficitarios de la situación con programas de emergencia, -con significativos componentes de compensación-

Estas bases, necesariamente, deberán estar insertas en el contexto señalado por el Art. 214 de nuestra Constitución, que establece, en lo fundamental, que la estructura del Presupuesto será por Programas y actividades.

A) PLANTEAMIENTO DE OBJETIVO FUNDAMENTAL Y ESTRATEGIAS DE TRABAJO.

Es imprescindible partir de un enunciado que precise qué es lo que se busca lograr con el servicio. En el caso del sistema educativo creemos fundamental intentar dicho enunciado. A los efectos de un aporte primario proponemos el siguiente objetivo fundamental:

"PRESTAR EL SERVICIO EDUCATIVO AL MAS ALTO NIVEL CUALITATIVO, EN CANTIDAD SUFICIENTE Y NECESARIA OPTIMIZANDO RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES COADYUVANDO EN EL ESFUERZO DE MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACION".

Los objetivos generales se centran en el desarrollo de programas y sub-programas que enfrentan, con decisión, las zonas y puntos críticos señalados anteriormente.

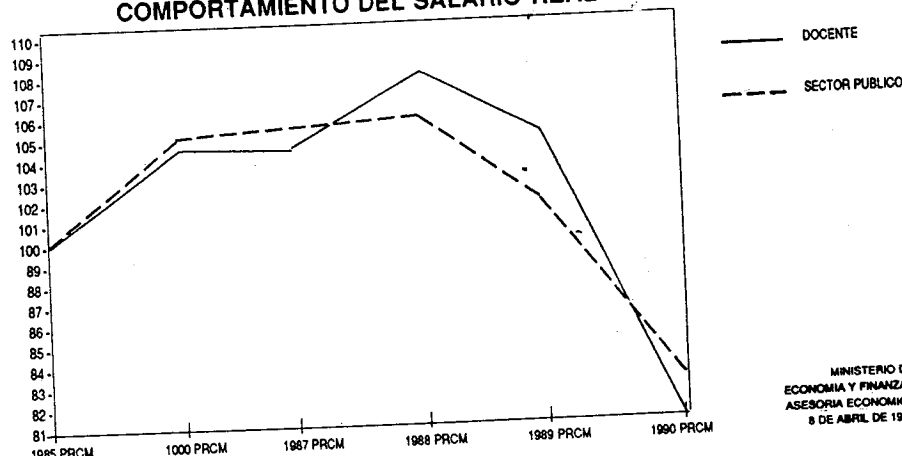
Se plantean concretas estrategias que afectan tanto el desarrollo de lo sustantivo como lo procesal. En lo sustantivo adquieren fundamental importancia las referidas a tres componentes esenciales: aumento de

COMPORTAMIENTO DEL SALARIO REAL DEL DOCENTE EN EDUCACION PRIMARIA

SERIE CRONOLOGICA 1985 - 1991

SUELDO LIQUIDO	INDICE SALARIO REAL (B: 1985) INFLACION PROMEDIO	VARIACION
1985 PROM \$ 11932.67	100.0	4.59
1986 PROM \$ 22013.00	104.59	-0.10
1987 PROM \$ 35985.83	104.53	4.50
1988 PROM \$ 60993.33	109.23	-4.00
1989 PROM \$ 105699.33	104.86	-13.20
1990 PROM \$ 194980.08	91.02	
SECTOR PUBLICO		
	100.00	4.85
	104.85	0.50
	105.37	0.52
	105.92	-3.57
	102.14	-9.24
	92.71	

COMPORTAMIENTO DEL SALARIO REAL



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
ASESORIA ECONOMICA
8 DE ABRIL DE 1991

la capacidad locativa, dotación de equipamiento y potencialización de los recursos humanos.

Respecto de lo procesal cabe señalar con énfasis, la necesidad del planteamiento de nuevas estrategias conducentes a organización y dinámicas ajustadas si se desea realmente, concretar acciones transformadoras. Se señalaba, anteriormente, que el Organismo está afectado por fuerte esclerosamiento lo que lleva a afirmar que si no se modifica la actual estrategia de gestión, los productos no serán convincentes.

Las estrategias planteadas, aparecen, en lo sustantivo y en lo procesal, como verdaderas alternativas, ante el escaso provecho que han tenido las estrategias aplicadas hasta el presente.

Los objetivos específicos devienen en proyectos concretos referidos, en lo fundamental, a aquellos tres componentes esenciales que señaláramos oportunamente: el locativo, equipamiento y recursos humanos.

B) CON RESPECTO DEL DISEÑO GENERAL DE LA PROPUESTA PRESUPUESTAL

El diseño con que se presenta una propuesta presupuestal armoniza con la metodología empleada. En este caso se trata de ligar la situación social (todo servicio público tratará de implementar objetivos remediales o compensatorios de las situaciones más deficitarias) con la organización dinámica lograda por el organismo prestatario del servicio. vimos las áreas y puntos críticos que afectan a Primaria.

Importa que la propuesta presupuestal, en el aspecto programático aparezca precedido por un "ARBOL" general en el que aparezcan las funciones, programas, sub-programas, proyectos y actividades.

C) FUNCION ENSEÑANZA

1. Programa de Educación Inicial

En el enunciado que trataba de precisar el objetivo fundamental aparece un doble eje de referencia: uno cuantitativo y otro cualitativo. Ese doble referente debe ser tenido en cuenta a lo largo del desarrollo de la propuesta presupuestal.

Aparece un aspecto que enfatiza, entonces, en la cobertura del servicio: ¿a cuántos se llega? ¿quedan algunos fuera del sistema? ¿hay nuevos requerimientos sociales que exigen la extensión del servicio?

Inmediatamente del planteo aparecen respuestas, referidas al área de la Educación Inicial. (Preferimos esta expresión a la de Preescolares, porque desde el momento que el niño pasa a integrar la institución, comienza

su escolarización que, a todos los efectos, se cuenta como tal).

Se trata de un requerimiento urgente de amplísimas capas de la sociedad, la necesidad de ampliar la cobertura de los primeros trazos de edades. Y pasa a ser exigencia de rápida solución la cobertura universalizada del tramo de cinco años. Entendemos que debe acercarse a los doce mil niños a los cuales no se accede con la clase jardinera.

Si además, consideramos, los tres componentes esenciales determinados (capacidad locativa, equipamiento y recursos humanos) tenemos:

1. La capacidad actual de que se dispone, fundamentalmente en locales escolares, permitirían crear, en lo inmediato, algo más de cincuenta clases jardinerías de las no menos de 400 necesarias.

2. Si la meta en el quinquenio fuera la de escolarizar a esos 12.000 niños que están fuera del subsistema y se planteara que esa meta se lograra a razón de un 20% en cada año se necesitarían unos 80 cargos de maestras, 80 aulas con su equipamiento correspondiente. Para el año 1991 ya se estarían necesitando unas 30 aulas equipadas.

3. Señalábamos, como un indicador de la actual situación

social, la presencia de importantes sectores de la población en condición de pobreza. Asimismo se señalaba que en la medida que un servicio perciba las carencias de ciertas capas y en el contexto de generar iguales posibilidades educativas se incorporarán componentes compensatorios de las situaciones deficitarias. Así aparece con claridad la necesidad de ubicar con la mayor precisión posible aquellas áreas de la población que padece esta situación.

Desde el punto de vista de la Administración es una exigencia urgente el de categorizar las escuelas de acuerdo con las posibilidades socio-económicas del entorno en que se encuentran ubicadas.

Para la localización de los nuevos servicios de educación inicial, concretamente: Jardines asistenciales, guarderías, clases jardinerías, tendrían prioridad las áreas más carenciadas.

4. En materia de recursos humanos el lograr la meta de universalizar la atención de los

niños de 5 años conduce a la necesidad de especializar más de 400 maestros en cinco años. (Promedio anual de 80 maestros).

2. Programa de Educación Urbana.

a) Categorización de las Escuelas según el contexto

- La altísima concentración de la población uruguaya en las áreas urbanas se refleja con nitidez en la matrícula escolar: de los más de 355 mil alumnos que a diciembre de 1989 figuraban inscriptos en el país, en Escuelas Públicas apenas unos 30 mil concurrían a escuelas rurales.

- Ya fue señalado el hecho de que la presencia de la pobreza en amplios sectores sociales exigía una categorización de escuelas según las características socio-económicas del contexto. Así se llegó a la categorización de Escuelas A, B, y C, urbanas, de todo el país.

En síntesis la situación es la siguiente:

CATEGORIA	INSCRIPTOS	% REPETICION 1er. AÑO	% REPETICION TOTAL	% DE LA CATEGORIA EN EL TOT. DE ALUMNOS
A	62.639	9,81	4,95	24%
B	104.019	17,82	8,60	40%
C	93.571	25,96	13,50	36%



b) La elaboración de módulos
Cada una de estas categorías da lugar a sub-programas presentados en base a "módulos".

A título de ejemplo es válido bosquejar un módulo de propuesta presupuestal. Tomemos el correspondiente al SUB-PROGRAMA: APOYO A LAS ESCUELAS DE CATEGORÍA C.

Fundamentación.

279 escuelas urbanas del país se encuentran en la franja denominada como categoría C. De acuerdo a los datos arrojados por el cuadro presentado un 36% del alumnado de las escuelas urbanas (93571) proceden de entornos socio-económicos más desfavorecidos. Aparece una fuerte concentración de esta escuelas en los departamentos de Montevideo y Canelones, con unos 60.000 alumnos, lo que representa más del 60% del total de la franja.

El propósito fundamental de este Sub-programa es compensar los déficit del alumnado. Se vuelve imperativo fortalecer los apoyos a los educandos con problemas y carencias a fin de que la igualdad de oportunidades se convierta en realidad. Percibir lo que está ocurriendo fuera del local escolar; existe en la comunidad necesidades, intereses, problemas (NIPs) que exigen que el sistema educativo se inserte adecuadamente y coadyuve en el esfuerzo de encontrar respuestas que apunten a resolverlos.

Aparecen, entonces, como zonas y puntos críticos:

- Crecimiento de la demanda educativa en zonas de bajo nivel socio-económico debido al aumento poblacional de estas áreas. Ello ejerce presión sobre los servicios educativos que se masifican.

- Infraestructuras inadecuadas, locales escolares deficientes e insuficientes;

- Altos índices de repetición;
- Desfasaje entre la oferta educativa y las necesidades educativas básicas de la población;

- Falta de recursos materiales e ineficiencia en la administración de los existentes;

- Carencia de estímulos salariales profesionales que comprometen la calidad de la propuesta educativa.

Los docentes se ven obligados a realizar otras tareas para complementar ingresos con una clara incidencia en la labor educativa.

Los Proyectos incluidos en la propuesta se centran en:

- "APUNTALAMIENTO DE LAS ESCUELAS DE CATEGORÍA C"

- "ERRADICACION DE ESCUELAS DE TRES TURNOS"

- "ERRADICACION DE CLASES DOBLES"

- "ERRADICACION DE CLASES QUE FUNCIONAN EN AMBITOS INADECUADOS"
- "DESMASIFICACION DE ESCUELAS"
- "RECICLAMIENTO DE

- MAESTROS"
- "ATENCION A AREAS DE PRIVADAS (ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO)"
- "INCORPORACION DE MAESTROS DE APOYO EN

1os. y 2dos. AÑOS"

- "PEQUEÑOS TALLERES PEDAGOGICOS"

- "INCREMENTO SALARIAL DEL 20% A LOS DOCENTES DE ESCUELAS C"

LO QUE PEDIMOS LOS MAESTROS

Aspiramos a, lo que debe aspirar todo trabajador, poder vivir con dignidad de nuestro sueldo.

Un sueldo digno que posibilite poder dedicar más tiempo a nuestra tarea docente y encararla con la tranquilidad necesaria.

Por ello desde hace algunos años reclamamos que nuestro salario sea, por lo menos, igual a 1/2 de la canasta familiar básica.

Esto significaría para marzo pasado, la mitad de N\$ 1.145.993 - en que se fijó el costo de la misma.

Esta aspiración se va alejando cada vez más con el continuo deterioro del salario real.

En la última instancia presupuestal se votó un aumento del 15% para los docentes y 10% para los funcionarios no docentes de la ANEP. Quedaba claro, y así lo dijo el Gobierno y el propio CODICEN que este aumento insuficiente era para mejorar el salario real. Poco duró el criterio. Frente a un cuatrimestre (oct./dic. 90) del 35% de aumento de costo de vida el P. Ejecutivo decretó un incremento del 11% y entonces el 15% ya no fue de aumento sino que vino a tratar, no alcanzando, de cubrir el desfasaje entre el 35% de costo de vida y el 11% de aumento salarial.

Reclamamos para este aumento cuatrimestral a determinarse para el 1º de mayo que se respete la voluntad legislativa de otorgar ese 15% de aumento real y por lo tanto que el aumento que se otorgue cubra el incremento de costo de vida sin tener en cuenta el 15%.

Esto significa un aumento aproximado al 40% de los actuales sueldos.

Debemos seguir batallando para que el salario docente no siga cayendo. Hoy la crisis se expresa en la falta de interés de los jóvenes por hacer la carrera docente y por la cantidad de maestros, que a pesar de su vocación, emigran de la función en forma permanente.

Somos conscientes de que las soluciones de fondo para el problema salarial y de los recursos para la educación, que también nos preocupan, llegarán cuando cambie la política económica de nuestro país.

La batalla no termina en la instancia de este ajuste, continúa con la Rendición de Cuentas, que deben elevar al Parlamento el CODICEN y el P. Ejecutivo y donde plantearemos, además de la mejora de los sueldos, la necesidad de actualizar el seguro de salud al valor de la cuota de las mutualistas, el cumplimiento de Instrucción Primaria y el pago de la antigüedad a interinos y suplentes y otras mejoras, que aunque modestas, puedan contribuir a paliar en algo la situación actual.