

COORDINADORA CIVIL-CCER

El Presupuesto General de la República y su relación con la Educación

Investigador:
Asesora:

Ing. Alvaro Cárcamo
Dra. en Educación, Melba Castillo

Noviembre 2001

1. Introducción.

La educación es un derecho humano fundamental y es altamente reconocido su papel en la creación de capacidades humanas y sociales. Al crear capacidades y facilitar el desarrollo de potencialidades, la educación influye no solamente en la calidad de vida de las personas sino en la creación de condiciones para el ejercicio de los derechos sociales y políticos.

Por el valor agregado que genera y su rentabilidad social, la educación es considerada como un catalizador del desarrollo material de las naciones y del ascenso social de las personas. Se ha convertido en prioridad en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo económico y social.

En Nicaragua como en la mayoría de los países de América Latina, desde el comienzo de la formación de los estados nacionales, la educación ha sido reconocida como "el vehículo a través del cual sería posible lograr la integración y unidad nacionales, en sociedades altamente diferenciadas en su interior desde el punto de vista social, económico, cultural, geográfico e inclusive étnico" (Castillo, 1999:24).

Bajo esa perspectiva, la educación ha sido concebida como una institución y un servicio público de carácter nacional. Las distintas leyes y constituciones nacionales fueron fortaleciendo la concepción de la educación como prerrogativa y función del Estado, sobre quien ha recaído la responsabilidad de proveer los fondos necesarios para su funcionamiento.

En nuestro país, la educación es un derecho constitucional, que reconoce su importancia "como un factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad", siendo obligación del Estado facilitar el acceso, garantizar su calidad, pertinencia, equidad y los recursos financieros y materiales (Constitución Política de Nicaragua, artículos 116 a 128).

Los montos destinados a cumplir este preceptos son estipulados en el Presupuesto General de la República, entendido éste como una herramienta de planificación; un plan de desarrollo cuantitativo mediante el cual se distribuyen los recursos públicos para satisfacer las necesidades educativas de la población.

La inversión en educación representa la posibilidad de fortalecer las capacidades de las personas y cumplir el precepto constitucional de asegurar el acceso a todos y todas los nicaragüenses. De ahí la necesidad de asegurar que su ejecución se realice con sentido de equidad, calidad y eficiencia. En caso contrario repercute en costos que resultan demasiado altos para la sociedad puesto que impacta negativamente en aspectos esenciales del desarrollo como la salud, el crecimiento demográfico y el pleno ejercicio de los derechos sociales y políticos.

Si se considera que las políticas sociales son un conjunto de instrumentos que posibilitan la igualdad de oportunidades entre los individuos, la educación está llamada a ocupar un lugar central entre las políticas públicas con objetivos sociales y requiere de los recursos necesarios y suficientes para su desarrollo.

Esto se hace aún más imperioso en un país como Nicaragua donde aún cerca de un quinto de la población es analfabeta y la escolaridad promedio alcanza los 5 años, siendo aún más baja entre la población rural y en mayor pobreza (IDHN, 2000:52-53).

2. La evolución presupuestaria 1995-2001.

Diversos análisis sobre la actual situación económica de Nicaragua, coinciden en señalar que el país presenta una situación de fragilidad que está ligada entre otros factores, a la elevada deuda externa, al pequeño volumen de las exportaciones y al constante déficit en la balanza comercial y de pagos.

Se añade la situación de pobreza que, según la Encuesta de Medición de Nivel de Vida de 1998, alcanza al 47.8% de la población. Además, la vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos, tectónicos y telúricos y la alta dependencia de recursos externos.

Aún cuando el Producto Interno Bruto experimenta una tendencia creciente (5% como promedio anual en el período) su volumen aún no compensa las caídas en los períodos previos tal que aún muestra el PIB per cápita más bajo de Centro América (IDHN 2000:24). Por otra parte, los elevados pagos por el servicio de la deuda, intereses y amortizaciones, disminuyen aún más las posibilidades de enfrentar las necesidades de una población que presenta una de las más altas tasas de crecimiento en América Latina.

Pese a la situación de crisis que ha enfrentado el país, el gasto público se ha elevado en los últimos años, especialmente aquel dirigido al gasto social. La importancia de un uso eficiente de los pocos recursos disponibles hace aún más necesario este análisis detallado de los principales rubros que componen dicho gasto.

2.1 Política Fiscal.

Los efectos devastadores del huracán Mitch a su paso por el territorio nacional, deterioraron más la situación socioeconómica del país y alteraron de manera significativa las finanzas públicas, al destinarse mayores recursos en los años posteriores al huracán para la reconstrucción de las zonas afectadas.

Al analizar la evolución de las cifras presupuestarias del periodo 1995-2001, es posible detectar a partir de 1999, importantes incrementos en varios renglones del Presupuesto General de la República que incidieron fuertemente en el comportamiento de los ingresos y el gasto del Gobierno Central, los recursos externos y el déficit presupuestario. Partiendo de esta realidad es posible establecer diferencias en el comportamiento de las cifras presupuestarias en los años anteriores al huracán 1995-1998 y los años posteriores hasta el 2001.

En este análisis, el énfasis estará centrado en el gasto público y de manera especial en el gasto educativo. Para analizar los años 1995-2000 se utilizaron cifras de ejecución del presupuesto fiscal. Para 2001 solamente se dispuso del presupuesto aprobado en ese año, no del ejecutado.

2.2 El gasto del Gobierno Central

Nominalmente los egresos del Gobierno Central aumentaron en forma significativa y en mayor proporción que los ingresos, dando lugar a la ampliación del déficit presupuestario. Al analizar la estructura del gasto del Gobierno Central, el gasto corriente y los gastos de capital experimentaron fuertes aumentos, especialmente al final del periodo. La mayor parte de los egresos del Gobierno Central fueron destinados para gastos corrientes, aunque en algunos años los gastos de capital elevaron su proporción. Con respecto al PIB el gasto total del Gobierno Central alcanza su mayor proporción en los últimos años.

Entre 1995-1998 el gasto del Gobierno Central representó alrededor del 30% del Producto Interno Bruto. En 1999 alcanzó el 38.7%, como parte del proceso de expansión del gasto propiciado por la reconstrucción de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Según datos preliminares se estima en 40.1% para 2001, (ver cuadro 1).

El aumento gradual que experimentaron tanto los ingresos como los egresos del Gobierno Central en los años anteriores al paso del huracán Mitch fue alterado drásticamente en 1999. Entre los años 1995 y 1998, el aumento anual promedio del gasto del Gobierno Central fue 17% y el de los ingresos 24%.

La utilización de mayores recursos para enfrentar la emergencia y reconstrucción post-huracán, ocasionó que en el año 1999, el gasto del Gobierno Central se incrementara en 50%, mientras los ingresos solamente crecían en 13%.

El monto de gasto del Gobierno Central en 2000 se incrementó en 56% con respecto al monto gastado en 1995. Expresado en dólares corrientes, el gasto del Gobierno Central se elevó de 556 millones en 1995 a 869 millones en 2000, para un incremento de 313 millones.

Al analizar la estructura del gasto como proporción del gasto total del Gobierno Central, se encontró que el gasto corriente representó en promedio el 61% y los gastos de capital el 39%. En los últimos tres años del periodo, la proporción de los gastos de capital con respecto al gasto total del Gobierno Central experimentó variaciones entre 43% y 47%.

Durante el periodo 1995-2000 el gasto corriente se incrementó en 38%. En dólares corrientes, el gasto corriente fue 356 millones en 1995 y 493 millones en 2000. Durante el periodo, el monto promedio del gasto corriente fue 420 millones de dólares. Sin embargo, se observó que entre los años 1995-1998, el gasto corriente promedio fue US\$ 394 millones y en los años 1999-2000 el monto promedio alcanzó US\$ 475 millones.

Al analizar la composición del gasto corriente por renglones presupuestarios, se encontró que el 61% correspondió a Remuneraciones y compra de Bienes y Servicios, 24% a Transferencias corrientes y 18% a Intereses de la Deuda Pública

Los gastos de capital se incrementaron en 88% durante el periodo al pasar de 200 millones de dólares corrientes en 1995 a 376 millones en el año 2000. En 1999, los gastos de capital se duplicaron con respecto a 1995 alcanzando 400 millones de dólares corrientes. En 2000 los gastos de capital disminuyen a US\$ 375 millones y se estiman en US\$ 455 millones en 2001.

La distribución de los gastos de capital por renglones presupuestarios fue en promedio: 53% Inversión real directa, 45% Transferencias de capital y 2% Inversión financiera.

Del total de gastos de capital realizados en el periodo la mitad corresponden a los años 1999-2000. En estos años el monto promedio de los gastos de capital fue \$ 388 millones de dólares de los cuales la mitad fue Inversión real directa y la otra mitad fue Transferencias de capital.

Entre los años 1995-1998, la relación ingreso-gasto mejoró, lo que expresa una mayor cobertura de gastos con los ingresos obtenidos. En 1995 se cubría el 74% del gasto y en 1998 se llegó a cubrir un 89%. En los años 1999-200 la relación ingreso-gasto es 68%. Para 2001, se estima esta relación en 60%.

Cuadro 1. Comportamiento del Gasto Gobierno Central 1995-2001

Sector / año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<i>Porcentaje del PIB</i>							
Gasto total Gobierno Central	30.1	30.1	30.7	30.7	38.7	36.0	40.1
Gasto corriente	19.3	19.8	20.5	21.4	20.6	20.4	23.1
Gastos de capital	10.8	10.3	10.1	9.4	18.1	15.6	17.0
<i>Composición del gasto total del Gobierno Central en porcentajes</i>							
Gasto corriente	64	66	67	70	53	57	57
Gastos de capital	36	34	33	30	47	43	43
<i>Millones de US \$ corrientes</i>							
Gasto total Gobierno Central	556	573	600	635	857	869	1073
Gasto corriente	356	377	402	442	457	493	618
Gastos de capital	200	196	198	193	400	376	455
<i>Millones de córdobas corrientes</i>							
Gasto total Gobierno Central	4169	4874	5701	6727	10113	10948	14276
Gasto corriente	2670	3203.5	3816	4680	5392	6210	8218
Gastos de capital	1499	1670	1885	2047	4721	4738	6058

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Se utilizó el tipo de cambio promedio de cada año, según cifras del BCN.

2.3 Recursos externos

Durante el periodo analizado las finanzas públicas continuaron su alta dependencia de recursos externos. Entre los años 1995-2000 el monto promedio anual en concepto de recursos externos se calcula en unos 300 millones de dólares corrientes. El monto promedio anual en concepto de donaciones se estima en US\$ 122 millones y en concepto de préstamos US \$ 178 millones.

De acuerdo con las cifras presupuestarias, entre 1995 a 1998 los montos por donaciones presentaron una tendencia decreciente que fue revertida en los años 1999-2000. Los ingresos por donaciones en esos años fueron en promedio de \$ 140 millones de dólares y representaron el 40% del total de las donaciones del periodo 1995-2000.

Por el lado de los préstamos, el monto promedio en esos años fue 200 millones de dólares que equivalen al 44% del total de los préstamos obtenidos durante el periodo analizado.

Del total de recursos externos obtenidos durante el periodo, el 40% corresponde a donaciones y el 60% a préstamos externos. Con respecto al gasto del Gobierno Central las donaciones representaron en promedio el 17% y los préstamos el 26%.

Cuadro 2. Recursos externos 1995-2001

Sector / año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<i>Porcentaje del PIB</i>							
Donaciones	8.6	7.0	4.4	2.8	7.5	5.4	5.8
Préstamos	8.5	9.0	5.6	10.7	11.4	6.2	8.9
Total recursos externos	17.1	16.3	10.0	13.5	18.8	11.5	14.7
<i>Porcentaje del gasto total del Gobierno Central</i>							
Donaciones	28.6	23.6	14.4	9.3	19.3	14.8	14.5
Préstamos	28.3	30.7	18.5	34.8	29.4	17.2	22.3
<i>Millones de US\$ corrientes</i>							
Donaciones	158.8	136.8	86.5	58.7	165.1	128.8	151.8
Préstamos	157.1	177.9	111.1	221.1	252.2	149.4	233.9
Total recursos externos	315.9	314.6	197.6	279.8	417.4	278.2	385.7

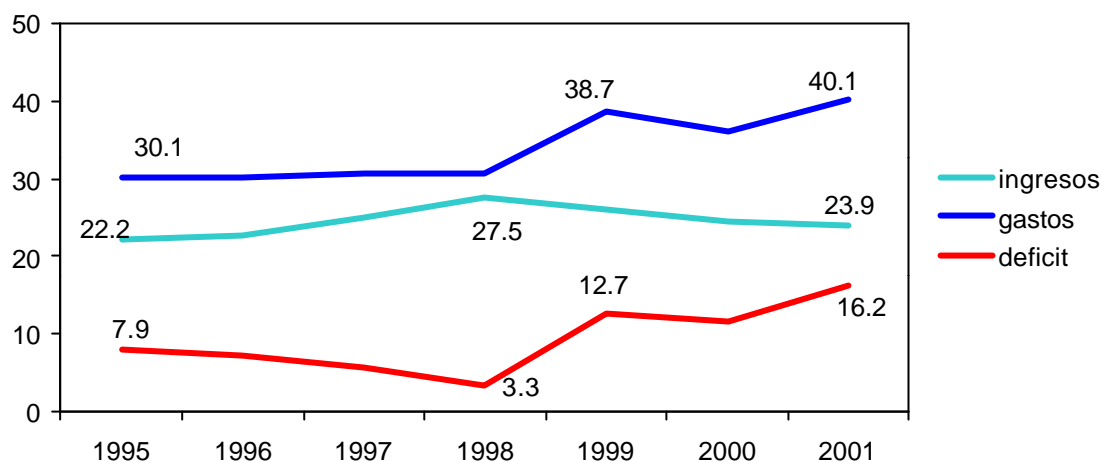
Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Banco Central de Nicaragua

2.4 Déficit presupuestario

Si bien el déficit presupuestario fue persistente durante el periodo 1995-2000, es posible distinguir en términos del PIB dos etapas en su evolución. Una primera etapa de disminución hasta 1998 y una segunda etapa de notable ampliación del déficit que se mantiene en el presupuesto del año 2001.

Como se observa en el gráfico 2, los ingresos tienen a mantener una relativa estabilidad con respecto al PIB que contrasta con las alteraciones experimentadas en el gasto. Entre 1995 y 1996 el déficit fue en promedio de 7.6% y llegó a 3.3% en 1998, sin embargo, alcanzó 12.7% en 1999 y 11.6 en el año 2000. El déficit previsto para 2001 es 16.2%. Es importante señalar que de acuerdo con la recomendación del FMI, el déficit tendría que ser del 8% para el período 2000-2003 (Memoria del Conpes, 2001:52).

Fig 2 Tendencia del déficit presupuestario como porcentaje del PIB



2.5 El gasto funcional del Gobierno

La distribución promedio del gasto del gobierno central en su estructura funcional fue la siguiente: 38% fueron destinados al sector social, 26% a Infraestructura y Producción, 16% a Servicios Generales, 11% en concepto de Servicio de la Deuda Pública y 9% para Defensa y Seguridad.

Las variaciones a través de los años del gasto funcional se observan en el cuadro 3. Es posible distinguir que el gasto social y el de infraestructura han participado de más de la mitad de los egresos del gobierno central durante los últimos años. Se observa además que mientras la proporción para infraestructura tiende a aumentar su participación con respecto al gasto del gobierno central, el sector defensa y seguridad tiende a disminuir su participación.

Cuadro 3. El gasto funcional como porcentaje el gasto del Gobierno Central (años seleccionados)

Concepto	1990	1994	1996	1998	1999	2000
Sector social	31.4	44.5	37.8	33.6	40.4	39.2
Infraestructura y Producción	10.2	16.4	20.2	26.7	29.8	27.0
Servicios generales	18.4	14.5	20.3	15.9	14.1	17.8

Servicio de la deuda	--	8.6	10.0	14.7	8.5	8.3
Defensa y seguridad	40.0	16.0	11.8	9.1	7.2	7.7

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.6 El Gasto Social

El gasto social durante el periodo estuvo signado por la prioridad otorgada por las necesidades sociales que imponen las condiciones de pobreza del país y las exigencias de los programas de estabilidad y ajuste de la economía, derivadas de los acuerdos firmados con los organismos financieros internacionales.

Durante el periodo bajo análisis, el gasto social recibió la mayor proporción de recursos del gasto del Gobierno Central, pero sus montos aún resultan insuficientes para enfrentar las demandas sociales en materia de salud, educación, vivienda. En ese contexto se ha planteado el gasto social debe orientarse a satisfacer las necesidades de las personas y a potenciar sus capacidades, pero además, debe ser eficiente en su uso y eficaz en el logro de los objetivos propuestos.

La evolución presupuestaria del gasto social entre 1995-2000 tiene como principal característica el incremento de los recursos destinados hacia este sector en los años posteriores al huracán Mitch. El gasto social durante el periodo se incrementó en 55% al pasar de US\$ 220 millones de dólares corrientes a US\$ 341 millones en el año 2000. En 1999, el monto del gasto social aumentó en 60% con respecto al monto gastado en 1998, manteniéndose este incremento en 2000. (cuadro 4)

El gasto social como proporción del PIB desmejora de 11.9% en 1995 a 10.3% en 1998, sin embargo, esta proporción se incrementó después del huracán Mitch y alcanzó 15.7% en 1999. La estimación para 2001 es de 16.1%.

Como proporción de los egresos totales del Gobierno Central, el gasto social disminuyó entre 1995 -1998 (39.6 vs 33.6). Hacia el año 2000 la participación del gasto social fue alrededor del 40%, manteniéndose en el presupuesto del 2001.

Del total de recursos del sector social, el 44% fueron canalizados hacia el sector educación, el 37% a los servicios de salud y 19% a los restantes servicios sociales: vivienda, agua y saneamiento, desarrollo municipal, entre otros. Con respecto al gasto gubernamental total, educación y salud representan cerca del 30%.

3. El gasto en Educación

El sistema educativo comprende los servicios educativos que brinda el Ministerio de Educación Cultura y Deportes en los sub-sistemas de Educación General Básica y Secundaria; los servicios del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) en el sub-sistema de Formación Técnica y la educación superior, que comprende las universidades y los centros de educación superior de carácter público (cuadro 5). El presupuesto de gastos en el sector educación comprende las partidas orientadas hacia los tres subsistemas.

El gasto educativo se incrementó en US\$ 65 millones de dólares corrientes durante el periodo. En 1995 el monto destinado fue US\$ 87 millones y en el año 2000 alcanzó los US\$ 152 millones. En el presupuesto 2001 los fondos asignados para el sector alcanzan US\$ 207 millones.

La mayor parte del gasto del sector educación fue dirigido al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) con aproximadamente el 70% de los recursos del sector, seguido de las Universidades con

aproximadamente el 28% y el Instituto Nacional Tecnológico con el 2%. Es preciso señalar que por mandato constitucional se debe destinar el 6% del presupuesto general de la república a las universidades y centros de educación superior.

El gasto del sector educación con respecto al PIB fue creciente durante todo el periodo y oscila entre el 4.7% y el 6.6% porcentaje comparable con los países centroamericanos (CCRE, s/f: 7) pero en términos absolutos resulta bajo por que el PIB es mucho menor. Al respecto, conviene tener presente que el PIB de Nicaragua es la mitad del PIB de Honduras, un quinto del PIB de El Salvador y de Costa Rica (IDHN, 2000: 24). Como proporción del gasto del Gobierno Central se mantiene entre el 15.6% en 1995 y 17.5% en 2000.

El gasto per-cápita en educación en 1995 fue de C\$ 150 córdobas que expresados en dólares corrientes equivale a \$ 20. En 2000 el gasto per-cápita se calcula en C\$ 380 córdobas equivalentes a US\$ 30 corrientes.

Cuadro 4 Comportamiento del Gasto Social 1995-2001

Sector / año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<i>Porcentaje del PIB</i>							
Gasto social total	11.9	11.4	11.1	10.3	15.7	14.1	16.2
Educación	4.7	4.7	5.2	5.0	6.6	6.3	7.7
Salud	4.7	4.4	4.1	3.8	5.4	5.1	5.4
Otros	2.5	2.2	1.7	1.6	3.6	2.8	3.1
<i>Porcentaje del gasto total del Gobierno Central</i>							
Gasto social total	39.6	37.8	36.3	33.6	40.4	39.2	40.4
Educación	15.6	15.7	17.1	16.2	17.2	17.5	19
Salud	15.6	14.7	13.5	12.4	14.1	14	13
Otros	8.4	7.4	5.7	5.0	9.1	7.7	8.4
<i>Millones de US\$ corrientes</i>							
Gasto social total	220	217	217	213	347	341	433
Educación	87	90	103	103	147	152	207
Salud	87	84	81	78	121	122	144
Otros	47	42	34	32	79	67	83
<i>Millones de córdobas</i>							
Gasto social total	1652	1842	2066	2263	4090	4297	5765

Educación	652	763	976	1091	1734	1917	2750
Salud	650	718	769	831	1422	1536	1909
Otros	350	360	321	340	933	842	1105

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.1 El presupuesto de egresos del MECD

Del total de recursos asignados al MECD la educación primaria ha recibido cerca del 70%, la educación media el 11%, la administración cerca del 12% y el restante 7% los demás programas del Ministerio: educación preescolar, formación docente, educación especial y de adultos.

Como porcentaje del PIB, el monto destinado al MECD fue superior al 3% en los primeros cuatro años del periodo y superior al 4% en los años 1999-2000. Se estima un incremento del 6% en el año 2001. Como proporción del gasto total del Gobierno Central ha variado entre el 10% y el 13% (cuadro 6).

El fondo presupuestario destinado al MECD casi se duplicó durante el periodo, pues pasó de 58 millones de dólares corrientes en 1995 a US\$ 109 millones en 2000. El incremento fue 51 millones de dólares corrientes. Este cambio estuvo influenciado por el aumento en los montos gastados en los años 1999-2000, en los cuales el monto promedio alcanzó 109 millones de dólares corrientes. En los años 1995-1998, el gasto promedio del MECD en dólares corrientes fue 65 millones. En el presupuesto 2001, el gasto del MECD se estima en US\$ 162 millones.

Cuadro 5. El gasto en el sector educación

Instituciones	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<i>Millones de córdobas</i>							
MECD	433	515	678	730	1277	1378	2149
Universidades	183	222	282	349	421	490	587
INATEC	30	23	12.5	12	34	38	14
INAP	2.7	3.6	3.8	--	--	--	
Otros	3.9	--	--	--	2.0	10.7	
Total sector C\$	652.6	763.6	976.3	1091	1734	1916.7	2750
<i>Millones de US\$ corrientes</i>							
MECD	58	61	71	69	108	109	162
Universidades	24	26	30	33	36	39	44
INATEC	4.0	2.7	1.3	1.1	2.9	3.0	1.1
INAP	0.4	0.4	0.4	--	--	--	--
Otros	0.5	--	--	--	0.2	0.8	--
Total sector \$	87	90	103	103	147	152	207

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* Presupuesto General de la República

Al analizar la estructura del gasto del MECD, se encontró que los gastos de capital se incrementaron en más de cuatro veces, al pasar de 11 millones de dólares corrientes en 1995 a US\$ 45 millones en 2000. Por su parte el gasto corriente aumentó en 37% de 46 millones de dólares corrientes en 1995 a US\$ 64 millones en 2000.

Con respecto al gasto total del MECD, los gastos corrientes representaron en promedio el 66% y los gastos de capital el 44%. La proporción de gastos corrientes con respecto al gasto total del MECD experimentó una fuerte disminución al pasar del 80% al 58% entre 1995-2000 a expensas del aumento en la proporción de los gastos de capital de 20% en 1995 al 42% en 2000.

La cobertura total refleja una atención promedio anual a 1,060.000 alumnos en el período. De acuerdo a datos oficiales el sistema no logra cubrir unos 825.000 niños y niñas en el rango de 3 a 18 años.

Al relacionar el monto total destinado al MECD en 1995 con el número total de estudiantes matriculados en ese año, se observa que se invertía 52 dólares corrientes por cada alumno. La relación para 2000 fue US\$ 83 dólares. Sin embargo, el incremento más significativo se observa en el gasto de capital (ver cuadro 6)

Cuadro 6. Gasto corriente y de capital 1995-2000
Ministerio de Educación Cultura y Deportes

<i>Concepto</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<i>Porcentaje del gasto total MECD</i>						
Gasto corriente	80.5	72.4	60.4	70.4	58.7	57.6
Gastos de capital	19.5	27.6	39.6	29.6	41.3	42.4
<i>Millones de córdobas</i>						
Gasto total MECD	433	515	678	730	1277	1378
Gasto corriente	349	373	397	514	808	808
Gastos de capital	84	142	280	216	569	570
<i>Millones de US \$ corrientes</i>						
Gasto total MECD	57.7	60.6	71.4	68.9	108.2	109.4
Gasto corriente	46.5	43.9	41.8	48.5	68.5	64.1
Gastos de capital	11.2	16.7	29.5	20.4	48.2	45.2
<i>Per-cápita por estudiante US\$ corrientes</i>						
Gasto total x est	52	54	61	57	84	83
Gasto corriente	42	39	36	40	47	49
Gasto capital	10	15	25	17	37	34
<i>Índice del gasto per cápita 1995:100</i>						
Gasto total x est	100	104	117	110	162	160
Gasto corriente	100	93	86	95	112	117
Gasto capital	100	150	250	170	370	340

Fuente: estimaciones propias con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.2 El gasto por programa educativo

3.2.1 Educación Primaria: es considerada la base del sistema educativo y atiende la educación básica. Ofrece servicios en las modalidades de primaria regular, multigrado y extraedad. Según la Constitución Política de Nicaragua, es de carácter obligatoria y gratuita. Atiende la población en edad escolar de 7-12 años y adolescentes hasta los quince años en unos 6,506 centros de enseñanza. De estos 5,393 son estatales,

532 son privados subvencionados y 581 son privados. Los docentes se estiman en más de 21,000 en todo el país.

El gasto en educación primaria se multiplicó 2.5 veces durante el periodo, lo que equivale a un aumento de 45 millones de dólares corrientes. En 2000 el monto gastado fue 76 millones de dólares corrientes y en 1995 fue US\$ 31 millones. Este incremento fue influenciado por los gastos de capital que aumentaron en cinco veces, mientras los gastos corrientes se duplicaron.

Durante el periodo, el gasto corriente en primaria fue en promedio 60% con respecto al gasto total del Ministerio. El gasto corriente por alumno en primaria expresado en dólares corrientes fue US\$ 40 en 1995 y US\$ 53 en 2000.

La matrícula se incrementó en 104 mil alumnos al pasar de 764 mil en 1995 a 868 mil en 2000. La tasa neta de escolarización primaria indica que en 1995 el sistema atendía a 75 niños y niñas de cada 100 del grupo de 7 a 12 años de edad y en 2000 a 80 de cada 100 del mismo rango de edad. Sin embargo, el ingreso a la escuela no significa necesariamente que todos los niños y niñas la puedan concluir, según datos oficiales solo el 52% de los que ingresan a primer grado logran terminar el cuarto grado.

Al analizar la matrícula en primaria por zona geográfica se observó que en 1995, de cada cien alumnos matriculados 45 estaban inscritos en escuelas del área rural. En 1999, la matrícula en el área rural llegó a 50 de cada cien matriculados en primaria.

3.2.2 Educación secundaria: esta orientada a los adolescentes entre 13 y 18 años. A partir del tercer año permite optar a carreras técnicas de nivel medio y a partir del quinto año permite el ingreso a la educación superior para optar a carreras profesionales.

El gasto en educación secundaria se incrementó en 3 millones de dólares corrientes que porcentualmente equivale al 43%. En 1995 el gasto en educación secundaria fue 7.1 millones de dólares corrientes y en el año 2000 alcanzó US\$ 10.1 millones.

Del gasto total en educación secundaria durante el periodo, el gasto corriente representó en promedio el 86% y los gastos de capital el 14%

La matrícula aumentó en unos 94000 estudiantes incrementándose la tasa neta de escolarización secundaria de 27% en 1995 a 35% en el año 2000. El gasto corriente por estudiante de secundaria medido en dólares corrientes disminuyó en \$ 9 al pasar de \$30 en 1995 a \$ 21 en 2000.

3.2.3 Educación preescolar: este nivel es considerado de alta prioridad y funciona bajo dos modalidades: Formal que funciona en centros financiados completamente por el Estado y la No Formal que funcionan en locales comunitarios atendidos por padres y madres de familia y maestros voluntarios. Este programa atiende a niños y niñas de 3 a 6 años de edad.

Los montos gastados en educación preescolar variaron entre 1.8 millones de dólares corrientes en 1995 a 1.2 millones de córdobas en 1999. El año 2000 el monto disminuyó a \$ 800 mil dólares. En su totalidad el gasto en educación preescolar fue gasto corriente. Con respecto al gasto total del MECD represento en promedio el 1.5%.

Se atendieron en promedio 137,000 niños y niñas total de tres a cinco años. El incremento en la matrícula entre 1995-2000 fue de unos 67,000 alumnos. La tasa neta de escolarización mejoró en el periodo. En 1995 se atendieron 17 de cada cien niños y niñas en edad de tres a cinco años y en el año 2000 el sistema atendió a 27 de cada 100 en ese rango de edad.

En 1995 de cada diez niños matriculados siete 7 estaban en el área urbana y tres en el área rural. Para 1999 esta relación es de cinco a cinco. La matrícula por sexo es igualitaria tanto para las zonas urbanas como rurales.

Cuadro 7. Gasto MECD por programa 1995-2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999*	2000
<i>Millones de córdobas</i>						
Educación Primaria	231	342	487	498	893	972
Educación Secundaria	53.0	71.7	79.3	94.4	117.1	127.7
Educación Preescolar	13.2	11.2	11.5	13.1	14.3	10.7
Educación de adultos	3.4	4.1	4.8	4.5	5.3	22.0
<i>Millones de US\$ corrientes</i>						
Educación Primaria	30.8	40.2	51.3	47.0	75.7	77.1
Educación Secundaria	7.1	8.4	8.3	8.9	9.9	10.1
Educación Preescolar	1.8	1.3	1.2	1.2	1.2	0.8
Educación de adultos	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	1.7
Gasto corriente per cápita	1995	1996	1997	1998	1999 *	2000
Primaria	39.5	35.2	34.9	38.1	57.7	52.8
Preescolar	17.7	11.4	9.1	8.6	8.1	5.7
Secundaria	31.9	28.4	24.4	25.1	30.3	21.1

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
* Presupuesto General de la República

Cuadro 8. Matrícula inicial y tasa neta de escolarización
por programa MECD 1995-2000

Conceptos	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Matricula Preescolar	99,145	115,532	133,086	143,677	163,890	166,715
Tasas Neta Preescolar	17.2	19.7	22.3	23.6	26	27
Matricula Primaria	764,587	762,712	777,917	783,090	816,701	838,437
Tasas Netas Primaria	75.2	73.2	73.6	73.1	75	80.1
Matricula Secundaria	220,670	233,410	268,438	287,217	304,169	315,354
Tasas Neta secundaria	27.3	31.6	29.1	32	32.6	35.5
Total	1,084402	1,111654	1,179441	1,213984	1,284760	1,320506

Fuentes: MECD Departamento de Estadísticas

3.3 El gasto en educación técnica

La educación técnica se imparte en 313 centros de los cuales 30 son estatales y 283 privados que reciben alguna subvención del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC). Cuenta con dos modalidades: Formación técnica que abarca las ramas agropecuaria, industrial, computación y ciencias económicas; y Capacitación que es un proceso de calificación ocupacional permanente y sistemático en diferentes áreas.

La distribución de la matrícula en formación técnica fue en promedio 74% en la rama agropecuaria, 17% en industrial y 9% en ciencias agropecuarias. En 1999, según datos proporcionados por INATEC, en la modalidad Capacitación se beneficiaron unas 62000 personas de ambos sexos.

Los montos gastados por INATEC en educación técnica disminuyeron en \$ 2.9 millones de dólares corrientes entre 1995 y 1998, año en que el monto gastado llegó a su nivel más bajo con \$ 1.1 millones de dólares. Posteriormente, entre los años 1999-2000 el gasto promedio fue alrededor de los \$ 3 millones de dólares. La asignación para el año 2001 se estima en \$ 1.1 millones de dólares corrientes.

Es importante mencionar que la mayor parte de los fondos utilizados por Inatec corresponden a los aportes hechos por las empresas sobre la base del 2% de la planilla laboral.

3.4 La educación superior

El peso de la educación superior con respecto al gasto en educación representa el 4.6% y en términos del PIB el 1.6%. Este monto es entregado al Consejo Nacional de Universidades (CNU) quien lo distribuye entre 10 universidades y centros de educación superior. Según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los montos asignados a las Universidades se incrementaron en un 60%. En 1995 el monto asignado fue \$ 24 millones de dólares corrientes y \$ 39 millones de dólares en el 2000. En monto promedio asignado entre 1995-1998 fue \$ 28 millones de dólares corrientes y en los años 1999-2000 fue \$ 37 millones. Se estima una asignación de \$ 44 millones en el 2001.

4. El proyecto de presupuesto 2002 en educación

Para el análisis de las cifras presupuestarias del 2002 en educación se tomó como referencia el gasto total del año 2000.

4.1 Sector educación: El monto presupuestado para el sector educación en 2002, se incrementa 29% con respecto a lo ejecutado por este sector en 2000, a expensas de la incorporación de las inversiones del FISE en educación y el proyecto de modernización y acreditación de la educación terciaria en el presupuesto 2002 del sector.

El 63% de los recursos del sector serán canalizados por el Ministerio de Educación, el 26% por las Universidades y los Centros de Educación Superior, alrededor del 1% por INATEC y el 10% por otros servicios educativos que incorpora los gastos del FISE.

A excepción de INATEC, el resto de instituciones clasificadas en el sector educación aumentan sus montos en el presupuesto 2002. La clasificación "otros" presenta el mayor incremento por las razones arriba anotadas (cuadro 9).

Cuadro 9. Sector educación . Comparativo 2000-2002

	Año 2000		2002		Variación 2002/2000
	Gasto	%	Pspto	%	
MECD	1378.5	71.9	1564.1	63.0	13%
Universidades	490.4	25.6	650.1	26.2	33%
INATEC	37.8	2.0	18.3	0.7	-52%
Otros	10.7	0.6	248.4	10.0	2321%
Gasto total sector	1917.4		2480.9		29%

La estructura de gastos del presupuesto del MECD 2002 muestra que el 70% del gasto total asignado al MECD es gasto corriente y el 30% gastos de capital. En comparación con la composición observada en el

año 2000 (59% y 41%), la proporción del gasto corriente aumenta a expensas de la disminución de los gastos de capital.

Del monto total presupuestado para el MECD, el 42% serán Transferencias corrientes, el 29% Inversiones directas, el 24% Remuneraciones, 4% Bienes y Servicios y menos del 1% Transferencias de capital.

Al comparar los montos ejecutados en el año 2000 y los montos presupuestados en el 2002 por renglones presupuestarios se encontró que aumentan los renglones siguientes: Transferencias corrientes en 49%, Remuneraciones en 26% y la Inversión real directa en 13%. Disminuyen las Transferencias de capital en 97% y bienes y servicios en 10%. (cuadro 10)

4.2 *El gasto corriente 2002*; el monto presupuestado para gastos corrientes es C\$ 1097 millones de córdobas, cifra superior en 36% al gasto corriente del año 2000 que alcanzó los C\$ 808 millones de córdobas. Se estima que el 87% del gasto corriente será financiado con Recursos del Tesoro y el 13% con los recursos del Alivio Interino de la deuda con el BID.

4.3 *Los gastos de capital 2002*: el monto presupuestado disminuye en 17% con relación al monto gastado en el año 2000. El monto previsto es C\$ 466 millones de córdobas y se estima que será financiado en 75% por préstamos y donaciones, 20% con recursos del Alivio Interino de la deuda con el Banco Mundial y el BID y el 5% con Recursos del Tesoro.

Según aparecen detalladas en el Presupuesto General de la República 2002, el 97% de los fondos del presupuesto MECD serán destinados a la Estrategia Reforzada de crecimiento económico y Reducción de Pobreza (ERCERP). De éstos, el 70% será gasto corriente. Llama la atención que en la descripción de fondos para la ERCERP el 60% de los recursos presupuestados no tienen especificado ningún proyecto.

Cuadro 10. Composición del gasto MECD 2000 - 2002
(millones de córdobas)

	Año 2000		2002		Variación 2002/2000
	Gasto	%	Pspto	%	
<i>Gasto corriente</i>	808.9	59	1097.5	70%	36%
Remuneraciones	297.2	22	373.9	24	26%
Bienes y servicios	65.7	5	59.1	4	-10%
Transf corrientes	446.0	32	664.5	42	49%
<i>Gastos de capital</i>	565.3	41	466.6	30	-17%
Inversión directa	409.6	30	462.6	29.8	13%

Transf de capital	155.7	11	4.0	0.2	-97%
<i>Gasto total MECD</i>	<i>1443</i>		<i>1564</i>		

4.4 *El presupuesto MECD por programa educativo:* La distribución porcentual del gasto del MECD en el presupuesto 2002 por programa educativo se muestra en el cuadro 11, en el que se observa que la primaria conserva la prioridad que ha tenido en años anteriores.

En comparación con el gasto por programas del año 2000, disminuyen los siguientes: Programas Centrales 81%, Actividades Centrales 32%, Actividades Comunes y Formación docente en 19% cada uno y educación primaria en 7%.

Por otra parte, los mayores incrementos se presentan en: Proyectos Comunes 249%, educación de adultos 56%, educación secundaria 50% y educación especial 30%.

Cuadro 11. El presupuesto del MECD 2002 por programa

	Año 2000		2002		Variación 2002/2000
	Gasto	%	Pspto	%	
Gasto total	1443		1564.1		8.4%
Educación Primaria	972.8	67.4%	899.1	57.48%	-7.6%
Proyectos comunes	70	4.9%	244.4	15.63%	249.1%
Educación Secundaria	127.7	8.8%	192.7	12.32%	50.9%
Actividades Centrales	103	7.1%	70.1	4.48%	-31.9%
Actividades comunes	50.5	3.5%	40.8	2.61%	-19.2%
Partidas no asignables	37.2	2.6%	38.6	2.47%	3.8%
Educación Adultos	22	1.5%	34.4	2.20%	56.4%
Formación docente	23.7	1.6%	19.2	1.23%	-19.0%

Educación Pre-escolar	10.7	0.7%	11.5	0.74%	7.5%
Educación Especial	7.8	0.5%	10.2	0.65%	30.8%
Proyectos centrales	18.2	1.3%	2.6	0.17%	-85.7%

4.5 *Las asignaciones presupuestarias por objeto del gasto:* aumentan en la mayoría de los renglones, a excepción de Bienes de uso y las Transferencias de capital. Con respecto al gasto total. Las transferencias corrientes y los servicios personales representan la mayor parte del gasto total del MECD con el 72% del total. Estos son básicamente pagos al personal docente y transferencias a los centros autónomos, cuya monto está mayoritariamente destinado también a pago de salarios.

4.6 *Recursos externos:* El 23% del financiamiento del gasto del MECD-2002 proviene de recursos externos, el 15% del Alivio Interino de la deuda y el 62% de los Recursos del Tesoro (cuadro 13).

Del total de recursos externos estimados para el 2002, los préstamos representan el 7% y las donaciones 16%. De acuerdo a la ejecución presupuestaria del 2000, los recursos externos disminuyen 65% con respecto a los obtenidos en el año 2000. Esta disminución se apoya en la baja de casi tres veces de los ingresos por préstamos externos para el MECD.

Los programas financiados por préstamos y donaciones son: Proyectos Comunes con 13%, Educación Primaria 17%, Educación Secundaria 1.5% y con menos del 1% Educación de Adultos y Formación docente.

De los recursos del alivio interino de la deuda el 20% provienen de la deuda con el Banco Mundial y el 80% con el Banco Interamericano de Desarrollo.

La mayor parte de los 48.7 millones de córdobas en concepto de alivio de la deuda con el Banco Mundial, serán invertidos en los siguientes programas: el 62% será asignado a Programas Comunes en el proyecto Aprende II, el 27% a Educación primaria en el programa de ampliación de cobertura y el 11% en Educación de Adultos en la fase II del PAEBANIC.

Los C\$ 192.4 millones en concepto del alivio interino de la deuda con el BID serán distribuidos entre los siguientes programas: 80% Educación Primaria, 6% Actividades Comunes, 5% Educación Secundaria y Educación de Adultos cada uno y el restante 4% será destinado a Educación Preescolar, Educación Especial y Formación Docente.

Cuadro 13. Financiamiento del presupuesto MECD 2002 por programas (porcentajes)

Programas	Gasto	Rec. externos	Alivio de deuda	Rec. Tesoro

Educación Primaria	899.1	7.12	11.14	39.22
Proyectos comunes	244.4	12.88	2.62	0.12
Educación Secundaria	192.7	1.55	0.58	10.18
Activid Centrales	70.1	0.00	0.00	4.48
Actividades comunes	40.8	0.00	0.00	2.61
Partidas no asign	38.6	0.00	0.00	2.47
Educación Adultos	34.4	0.91	0.91	0.38
Formacion docente	19.2	0.02	0.02	1.19
Educación Pre-escolar	11.5	0.00	0.07	0.66
Educación Especial	10.2	0.00	0.04	0.61
Proyectos centrales	2.6	0.00	0.00	0.00
Total	1564	23%	15%	62%

La educación superior. No se dispone de información sobre el número de estudiantes atendidos por las universidades que reciben financiamiento público. Las últimas cifras disponibles indican que para 1998 estaban matriculados 42,170 estudiantes (IDHN 2000:64) en este conjunto de universidades y centros. La distribución de recursos provenientes del Presupuesto 2002 entre los centros y universidades que constituyen el CNU es la que se muestra en el cuadro adjunto.

Distribución del Presupuesto CNU 2002 (en córdobas)

Distribución	Córdobas	%
Fondo Extraordinario Central	1,000,000.0	0.17
Secretaría Técnica del CNU	5,376,000.0	0.91
Bluefields Indians and Caribbean University	15,862,740.0	2.69
Universidad de las Regiones Autónomas	15,862,740.0	2.69
Escuela de Agricultura y Ganadería (Estelí)	11,974,137.0	2.03
Escuela de Agricultura y Ganadería (Rivas)	11,974,137.0	2.03
Universidad Nacional Agraria	50,956,679.5	8.64
Universidad Nacional de Ingeniería	96,580,387.9	16.37
Universidad Politécnica de Nicaragua	29,790,053.3	5.05
Universidad Centroamericana	53,579,393.9	9.08
Universidad Nacional Autónoma (Managua)	187,343,412.9	31.75
Universidad Nacional Autónoma (León)	109,800,318.5	18.61
Total	590,100,000.0	100.00

Fuente: CNU, La Prensa 19 de enero de 2002

CONCLUSIONES.

1. Es de destacar el esfuerzo gubernamental por aumentar el gasto social a lo largo del período considerado.
2. Teniendo en cuenta la escasez de recursos internos para financiar el gasto público, ha habido un aumento en el déficit fiscal, superior al recomendado por los organismos internacionales.
3. Al mismo tiempo, se observa una alta dependencia de recursos externos para el financiamiento del gasto público.

4. En los últimos años, especialmente después del paso del huracán Mitch, este aumento en el gasto público ha sido mayor, dirigido especialmente hacia gasto de capital, por el peso de la reconstrucción en las zonas afectadas.
5. En el ámbito educativo, en materia presupuestaria se continúa otorgando un peso preponderante a la educación primaria, la que no solamente se ha beneficiado de mayor asignación para gastos corrientes, sino y especialmente para gastos de capital.
6. En cuanto al acceso, ha sido más lento en primaria que en los otros niveles. La tasa neta de escolarización en primaria permaneció en 75% durante casi todo el período. Es hasta 2000 que se eleva a 80%.
7. En forma paralela, han sido leves los incrementos en los otros programas académicos: preescolar, secundaria, formación docente, educación especial y de adultos.
8. Tanto preescolar como secundaria han aumentado sus tasas de escolarización a pesar de recibir menos aportes del presupuesto.
9. La educación técnica ha visto reducir considerablemente sus fondos, dependiendo casi exclusivamente del aporte del 2% de las planillas laborales de las empresas.
10. Las universidades que constituyen el CNU han visto aumentada su asignación. Sin embargo, no es posible realizar ningún análisis por la falta de información.
11. Es importante mantener la alta prioridad otorgada a la educación en materia presupuestaria, sin embargo, es necesario debatir el destino de las asignaciones de manera de asegurar una mayor equidad y una mayor eficiencia en el uso de recursos escasos.

Bibliografía

Arana, Mario et. al (2000) *El caso de Nicaragua. Revisión del gasto público en servicios sociales básicos: Financiamiento, Equidad, eficiencia e impacto*. PNUD, UNICEF, FNUAP, Managua, Nicaragua.

Castillo, Melba (1999) *La descentralización de los servicios de la educación. El caso de Nicaragua*. Tesis para optar al grado de Doctor en Educación. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa (s/f), *Mañana es muy tarde*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) Memoria 2001, Managua, Nicaragua.

Constitución Política de Nicaragua, 1987

PNUD-SETEC (2000) *Informe de Desarrollo Humano 2000. Equidad para superar la vulnerabilidad*. Managua, Nicaragua.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto General de la República de Nicaragua, años correspondientes.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Dirección de Informática.

El presupuesto y su relación con la educación

Managua, Febrero 2002

