

Ley de Presupuesto

La Ley de Presupuesto es la piedra angular de las políticas de cualquier gobierno. Su presentación en los primeros seis meses de asumir y su tratamiento en un máximo de cuatro meses, define prioridades, opciones políticas, criterios para obtener recursos y para asignarlos.

En las últimas tres Administraciones, el Magisterio y los trabajadores de la enseñanza en general lograron importantes mejoras, tanto en el presupuesto del inciso 25 como en el rubro remuneraciones. Estas mejoras fueron fruto de reclamos consistentes, movilizaciones oportunas y negociaciones inteligentes que redundaron en un aumento real del salario docente del 100% y algo más de los no docentes, llegando casi a triplicar algunos sueldos como el de auxiliares de escuelas.

El cambio de gobierno se hace con una plataforma que auguraba un abatimiento de las asignaciones presupuestales. En este sentido, un documento difundido en la CSEU caracteriza al Mensaje del Poder Ejecutivo por:

1. El proyecto de ley de presupuesto mantiene una coherencia con el objetivo central de este gobierno, reducir el déficit fiscal a través del recorte del gasto público.
2. La mitad del ajuste fiscal total que se realizará recae sobre trabajadores públicos y pasivos.
3. Se establece un mecanismo de permanencia del ajuste con la implementación de una Regla Fiscal cuyo diseño demuestra la opacidad en la información oficial, al no explicitar ni citar fuentes de las estimaciones del modelo económico que la construye.
4. Las prioridades de gasto se ajustan a la negociación intracoalición, y demuestran que el inciso que recibe mayores incrementos es el Ministerio de Defensa.

Algunos artículos generales

El artículo 4 anuncia el criterio anual de adecuación de las remuneraciones (ajustes) de los funcionarios públicos, que no excluye otros incrementos adicionales, pero que hasta el momento no se han alcanzado para la educación.

El ajuste para el 1° de enero del 2021 define que se decretará la diferencia entre el IPC del año 2020 y el “adelanto” dado el 1° de enero de 2020. Es decir, se recuperarán cuatro o cinco puntos perdidos en los últimos meses de este año, y no habrá adelantos del IPC del año próximo. Se estima que la pérdida será cercana al 5% durante el año próximo. Esto equivale a dieciocho jornales no cobrados a lo largo de los doce meses, ¡dieciocho días de descuento!

El ajuste del año 2022 tendrá un componente de recuperación, pero no el 5%, por lo cual será otro año de pérdida. Igual criterio se sostiene para 2023, y para 2024 se compromete la recuperación total. En el mejor de los casos, habrá pérdida durante años y vuelta en el año 2024 a los niveles salariales de hoy.

Sin embargo, este compromiso esta “matizado” por seis consideraciones que relativizan los criterios de adecuación anual: inflación proyectada, ajustes dados, IPC registrado, necesidades de los más vulnerables, resultado financiero del sector público y disponibilidad del Tesoro.

El artículo 7 autoriza al Poder Ejecutivo a establecer límites en la ejecución de los créditos asignados a gastos de funcionamiento e inversiones según el resultado fiscal. Esto significa que los recursos asignados a un organismo pueden tener recortes si desde el Ejecutivo no se le permite afectar esos créditos. Los topes de ejecución fueron una práctica frecuente hasta el año 2004, y en los hechos impusieron “economías”.

El artículo 24 ratifica la política de los pases en comisión, instrumento siempre cuestionado por la FUM y que perjudica a la ANEP por ser un organismo que históricamente ha visto menguados sus recursos humanos cuando son solicitados desde otros ámbitos del Estado. Este artículo habilita hasta cinco pases en comisión por legislador, hasta diez por ministro, hasta cinco por subsecretario, sin límites para la Presidencia de la República. No especifica en el caso de otros organismos (entes, servicios descentralizados, etc.).

El costo de las remuneraciones sigue afectando los créditos del organismo de origen. Para paliar este desvío, en algún momento se propuso que el organismo receptor reintegrara esos créditos, o asumiera directamente los salarios del funcionario.

El artículo 28 asimila a los funcionarios de la Administración Central al régimen de licencias médicas de ASSE, es decir que el funcionario certificado cobra a partir del cuarto día el 70% del salario diario, o a partir de su interacción. Norma muy estricta que deriva en trabajadores que concurren enfermos a trabajar, o en pagos complementarios por parte de algunas empresas privadas.

Su aplicación generaría un antecedente muy negativo, y podría inducir a que se extendiera a la ANEP, máxime cuando el tema de las suplencias ya ha sido señalado como uno de los rubros objeto de crítica pública y de promesas de “optimización” por parte de jerarcas de CODICEN.

El artículo 64 obliga a la ANEP a informar sobre inmuebles a la Presidencia de la República para identificar los prescindibles y destinarlos al Ministerio de Vivienda o enajenarlos. En este caso, el 25% será destinado al organismo al que pertenecía el inmueble. Para pensar... ¿qué pasa con las escuelas rurales cerradas y, especialmente, qué pasa si se vuelve a poblar esa zona y ya no hay escuela?

El artículo 622 ajusta el régimen de las donaciones de empresas que compensan el 85% del monto donado de sus impuestos. Establece la nómina de las mismas y excluye a la Udelar, si bien mantiene a las fundaciones asociadas a algunas facultades.

Incluye a muchas instituciones privadas, y le da competencia al MEC para aprobar la incorporación de proyectos educativos para financiar aspectos edilicios. Esta competencia, cuando las instituciones son de educación formal, le corresponde a la ANEP que deberá habilitar esa institución.

Mensaje del Poder Ejecutivo

Solo tiene tres artículos referidos a ANEP en el inciso 25, aunque en el inciso 24 se reservan créditos para los proyectos PPP, no exclusivamente de ANEP, por 1.315 millones de pesos el primer año y hasta 2.711 de pesos los siguientes. Esta reserva es importante para efectuar los “pagos por disponibilidad” de los PPP 1, 2 y 3 (este último aún no firmado pero con “voluntad” de concretarse, no así el PPP 4 que sería objetado). Se estima que en el momento en que se estén efectuando los pagos por los tres PPP, el monto oscilaría en los 1.000 millones de pesos anuales.

La “línea de base” se constituye básicamente con las asignaciones que se vienen ejecutando, son gastos “de arrastre” que responden a compromisos o necesidades permanentes. El Ejecutivo propone 76.713 millones de pesos (unos 1.750 millones de dólares), casi igual a la asignación 2020 y a lo solicitado por CODICEN. En este monto se incorporan unos 1.500 millones de pesos que se requieren para ejecutar la totalidad de la recaudación del Impuesto de Primaria.

El artículo 522 asigna 500 millones de pesos para financiar remuneraciones que hoy se pagan con el fondo de inasistencias (nocturnidad, inequidades conveniadas con CSEU, etc.). Los escasos descuentos por inasistencias que se registran este año han disminuido el fondo al extremo de que no habría recursos para afrontar aquellas remuneraciones. Lo grave es que esos 500 millones de pesos solo se autorizan para el año 2021, es decir, de mantenerse la situación actual del fondo no se prevén recursos a partir de 2022.

El mismo artículo asigna 255 millones de pesos para financiar los Centros Educativos Asociados (125 millones de pesos) y para la implementación de nuevas políticas, según lo solicitado por CODICEN en sus artículos 3 y 5.

El artículo 523 deroga una norma del año 2013 que obligaba a reservar para remuneraciones un 10% del valor de inversión de obras por PPP. La derogación deja librado a la disponibilidad y la voluntad política cómo financiar los costos asociados a poner en funcionamiento los nuevos locales.

El artículo 524 autoriza trasposiciones entre rubros y dentro de cada grupo. Esta posibilidad mejora la ejecución en la medida en que recursos excedentes en el destino inicial (por ejemplo, una licitación que quedó desierta) pueden usarse en otro gasto. Esta libertad ya la tenía la ANEP, pero ahora se la condiciona en tanto que toda trasposición desde el Grupo 0 “Remuneraciones” requiere el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con lo cual queda librada a la voluntad del equipo económico.

En resumen, para el año 2021, el mensaje del Poder Ejecutivo supone un aumento del 1% del Presupuesto ANEP (755 millones de pesos), y un recorte de 3.444 millones de pesos en salarios por aplicación de la adecuación por debajo del IPC. Para los años siguientes, el aumento es del 0,33%, y el recorte algo menor que el proyectado para 2021.

Mensaje de ANEP

Son doce artículos, cinco de ellos con costos y siete sin costos asociados.

El artículo 1 establece la línea de base en 76.608 millones de pesos, prácticamente igual al Ejecutivo.

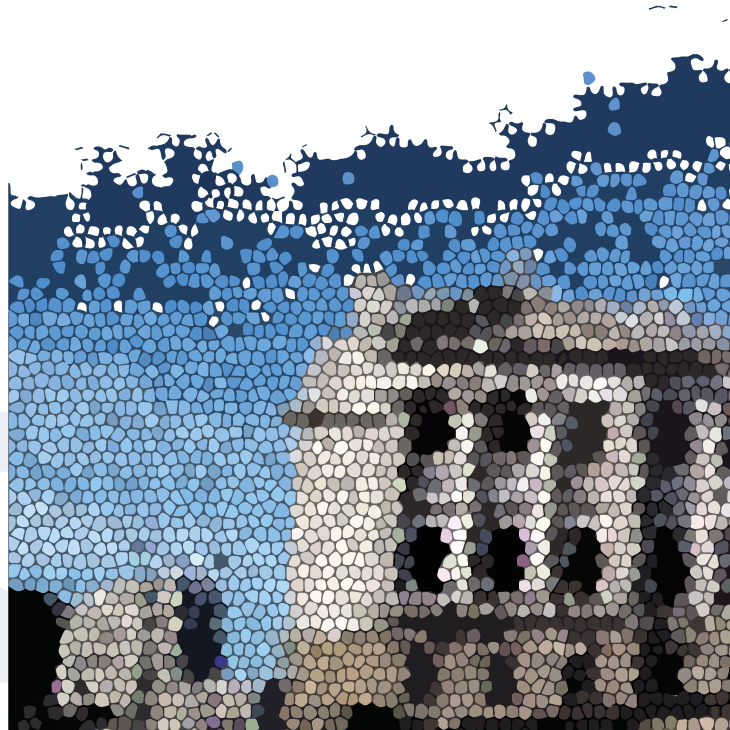
El artículo 2 solicita 497 millones de pesos para reforzar Remuneraciones, con el mismo sentido que lo propuesto por el Ejecutivo (nocturnidad, inequidades, etc.), pero lo hace como crédito permanente.

El artículo 3 solicita el financiamiento de la continuidad y expansión de los veintiséis CEA (Centros Educativos Asociados). Para eso se piden 125 millones de pesos para el año 2021, y 142 millones de pesos en los años siguientes (el Ejecutivo mantiene 125 millones de pesos durante todos los años).

El artículo 4 solicita recursos para Remuneraciones y Funcionamiento para implementar las obras nuevas. El pedido es incremental comenzando en 2021 por 648 millones de pesos y alcanzando a 1.956 millones de pesos en 2024. Este artículo no está considerado por el Ejecutivo, por lo cual esos centros quedan sin recursos asociados para el equipamiento y la dotación de cargos. Estos son ciento treinta y siete en obra, y otras ciento veinte obras proyectadas, noventa de ellas por PPP (que tienen ya prevista la limpieza y seguridad), pero en todos los casos habrá que asignar personal que complementa el ya disponible si es una sustitución de local, o la totalidad del personal si son obras que atienden la expansión de la matrícula. Siempre habrá pérdida en la calidad de la educación pública y en los derechos de la niñez a la mejor escuela.

La falta de financiamiento obligará a reajustes de cargos, restricciones en otros gastos (suplencias, salas docentes, funciones...) o a postergar el Plan de Obras.

El artículo 5 solicita financiamiento para “nuevas políticas educativas” (transformación curricular, cambios en la gestión de los centros, formación de directores, acciones focalizadas). Se piden 138 millones de pesos para el año próximo, que luego se incrementan hasta llegar a 228 millones de pesos en 2024. También se aclara por parte de ANEP que el proyecto de los treinta liceos nuevos de Extensión Horaria (¿los ciento treinta y seis anunciados en la campaña del Ec. Talvi?) no está incluido y se pedirán en una próxima Rendición de Cuentas.

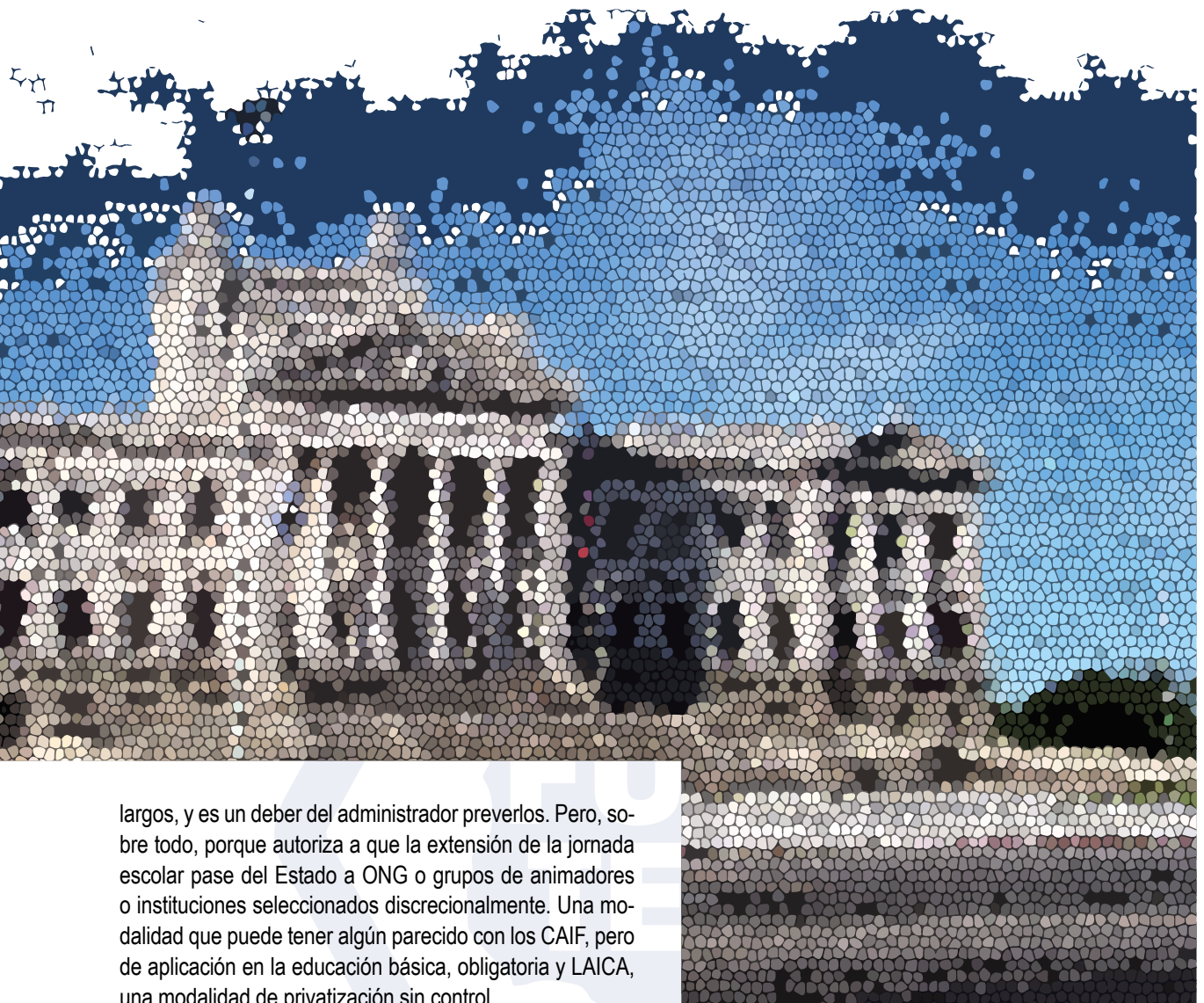


En resumen, la ANEP solicita un aumento del 1,84% para el año 2021 y un 3,69% para 2024, unos 1.814 millones de dólares. La diferencia con el Ejecutivo alcanza a 2.462 millones de pesos, un 3,36% del Presupuesto... bastante menor que los recortes salariales anunciados.

Es el único mensaje de CODICEN-ANEP desde 1985 que no solicita aumento de salarios, desde entonces y hasta el año 2015 se sucedieron los tres partidos políticos en siete gobiernos democráticos que siempre promovieron presupuestos educativos con mejoras en las remuneraciones docentes y no docentes de ANEP.

Los artículos sin costo son compartibles en general (plazos más amplios para evitar multas GAFI-BPS, compra directa para insumos para capacitación laboral, continuidad del Fondo de Infraestructura ANEP-CND, continuidad PAEPU y PAEMFE).

Sin embargo, el **artículo 6** solicita ampliar los límites de la compra directa a los efectos de contratación de servicios culturales, artísticos y recreativos para implementar la extensión del tiempo pedagógico. El fundamento de CODICEN es que el procedimiento de licitación impone plazos extensos que pueden demorar la puesta en práctica de la propuesta. Este artículo es absolutamente criticable en la medida en que las garantías de los procedimientos competitivos (licitaciones) siempre suponen plazos más



largos, y es un deber del administrador preverlos. Pero, sobre todo, porque autoriza a que la extensión de la jornada escolar pase del Estado a ONG o grupos de animadores o instituciones seleccionados discrecionalmente. Una modalidad que puede tener algún parecido con los CAIF, pero de aplicación en la educación básica, obligatoria y LAICA, una modalidad de privatización sin control.

Objetivos estratégicos de ANEP

La fundamentación del mensaje de ANEP incluye lineamientos y objetivos estratégicos, indicadores y metas a alcanzar. La mayoría de los mismos son razonables (algunos modestos, otros ambiciosos como la mejora en la asistencia suficiente) y dan continuidad a políticas de largo aliento (asiduidad, mejora de la promoción, de los aprendizajes en Lengua y Matemática, abatir la extraedad y el rezago, etc.).

Pero también hay algunas metas concretas de matrícula que implican costos, entre ellos:

1.1 Ampliar la cobertura de tres años del 75,8% en 2019 a 85% en 2024. Si esta matrícula adicional fuera a cargo de ANEP y con una población constante, representaría tres mil seiscientos alumnos más, con un costo por alumno de \$ 75.202; significa **270 millones de pesos que no están financiados**.

1.6 Aumento de la cobertura en propuestas de extensión del tiempo pedagógico en los quintiles 1 y 2 del 22% al 40%. Serían unos dieciséis mil alumnos más con un costo de \$ 36.302 adicional por niño; **581 millones de pesos no financiados**.

1.9 Aumento de la cobertura en Educación Media de jóvenes de quince a diecisiete años, pasando de 89% a 95%. Serían unos siete mil alumnos con un costo global de **525 millones de pesos no financiados**.

En resumen

El presupuesto presentado para la ANEP por el Poder Ejecutivo, y con escasas excepciones por el CODICEN, se caracteriza por **SER RESTRICTIVO Y CONTRACTIVO, CONSAGRAR REBAJA DE SALARIOS, AFECTAR DERECHOS**.

Héctor Florit

Licencia y actividad computada

Artículo 50 del Estatuto del Funcionario Docente

El Estatuto del Funcionario Docente¹ (EFD) es el reglamento que establece los derechos y las obligaciones que poseen los docentes a partir del momento en que se convierten en funcionarios del Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Entre esos derechos y obligaciones, en el Capítulo VII, llamado "Del año docente, de las calificaciones y el sistema de ascensos escalafonarios", encontramos el **artículo 50** que hace referencia a las **inasistencias que no inciden en la actividad computada**: «Toda inasistencia a la función incidirá en la calificación de la actividad computada, excepto en los casos en los que el docente se vea impedido de asistir a sus obligaciones por alguna de las siguientes causas...». Esta excepcionalidad podrá ser simple o calificada. Será simple cuando la dolencia impida la asistencia a la función por un lapso menor de diez días corridos. Será calificada toda enfermedad que impida la asistencia a la función por un período superior a los diez días corridos.

Las causales de inasistencias que no inciden en la actividad computada son las siguientes:

- Cumplimiento de una comisión de servicios docentes dentro o fuera del país, que haya dispuesto la autoridad competente.
- Asistencia a cursos, participación en concursos o pruebas para los que haya sido designado en el área de la enseñanza oficial.
- Usufructo de becas que el Ente haya oficializado.
- Integración de tribunales examinadores y de concursos y asistencia a reuniones de docentes convocadas por las autoridades del Organismo.

- Licencia por maternidad o relacionada con la maternidad durante los primeros seis meses de vida del hijo debidamente certificada por los servicios médicos oficiales.
- Por duelo.
- La enfermedad podrá considerarse impedimento en casos excepcionales siempre que se prolongue por un período mayor de diez días y será objeto de una justificación especial por parte de esos servicios.
- Las ausencias al amparo del art. 57 de la Constitución de la República por concepto de paros y huelgas.
- Intervenciones quirúrgicas para realizar reconstrucciones por patologías mamarias de origen oncológico, que se prolonguen por un tiempo mayor a diez días corridos que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.

Por Resolución N° 22, del Acta N° 63, de fecha 20 de agosto de 2013 y por Resolución N° 72, Acta N° 68, de fecha 26 de agosto de 2015, en el Anexo IV del EFD, se hacen algunas incorporaciones.

Casos excepcionales de justificación

1. Enfermedades traumáticas que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, de las que surjan lesiones curables, que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.
2. Intoxicaciones accidentales agudas que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, curables, que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.

¹ En línea: http://www.ceip.edu.uy/documentos/normativa/codicen/2015/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf

3. Intervenciones quirúrgicas, como resultado de afecciones agudas que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el total y regular desempeño de la función docente.
4. Intervenciones quirúrgicas coordinadas por patología crónica, de las que surjan complicaciones agudas intra o postoperatorias, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.
5. Intervenciones quirúrgicas ginecológicas como resultado de afecciones agudas, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el total, el normal y regular desempeño de la función docente.
6. Intervenciones quirúrgicas ginecológicas coordinadas por patología crónica, de las que surjan complicaciones agudas intra o postoperatorias, que se prolonguen por un período mayor a diez días corridos que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.
7. Intervenciones quirúrgicas para realizar reconstrucciones por patologías mamarias de origen oncológico, que se prolonguen por un período mayor a diez días corridos que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.
8. Enfermedades pleuropulmonares, infecciosas, agudas, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.
9. Enfermedades infecciosas hepáticas agudas, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el normal y regular desempeño de la función docente.
10. Enfermedades hematológicas agudas, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, curables, que no dejen secuelas que impidan el normal y regular desempeño de la función docente.
11. Enfermedades infecciosas agudas del sistema linfático, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el normal y regular desempeño de la función docente.
12. Enfermedades cardiovasculares como resultado de afecciones agudas, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la labor docente.
13. Enfermedades neurológicas agudas, que se prolonguen por un período mayor de diez días corridos, que no dejen secuelas que impidan el total, normal y regular desempeño de la función docente.
14. Enfermedades de la voz por patología laríngea vinculada a la profesión docente.
15. Accidentes de trabajo.
16. Patología tuberculosa.
17. Otros casos que por su cuadro clínico ameriten ser tratados como de excepción.
18. Concurrencia a exámenes de Papanicolaou y/o radiografía mamaria.

En cuanto al **procedimiento** para quedar al amparo de la excepcionalidad establecida en el artículo 50, a **petición de parte interesada** la justificación especial deberá de ser declarada dentro del plazo de **diez días hábiles siguientes a la culminación de la licencia por enfermedad** que se pretende amparar en tal declaración. El derecho caduca en caso de que venza el plazo mencionado precedentemente sin que el interesado haya presentado la petición, teniendo como consecuencia que la enfermedad quedará comprendida en la regla general, sin poder ampararse en la excepcionalidad.

Para las excepciones simples bastará con la certificación del médico certificador o tratante del funcionario, que se remitirá al Departamento de Certificaciones, el que podrá requerir información ampliatoria.

Para las excepciones, el médico certificador apreciará según el cuadro que presente el paciente si puede o no determinar la evolutividad de la afección.

Si no puede determinarse la evolutividad de la afección, se emitirá certificación de excepcionalidad simple.

Si transcurrido el término de diez días corridos, persiste la dolencia, o si desde el comienzo de la misma presenta síntomas que permitan calificarla como caso de excepción, se solicitará por escrito, ante la jerarquía en donde revista el docente, la consideración de excepcionalidad calificada de la afección que motiva licencia médica, adjuntando las correspondientes certificaciones, consignándose en ellos la causa y evolución de la enfermedad padecida.

En caso de que se presente una situación comprendida en las excepciones señaladas precedentemente, el Director del establecimiento deberá igualmente registrar las ausencias en la documentación que elevará a la junta calificadora, especificando la causal que motiva la excepcionalidad.

Equipo de Jurídica de FUM-TEP