

SOBRE PRESUPUESTO, RENDICIONES DE CUENTAS Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

WALTER FERNÁNDEZ VAL



Intentaremos en el presente artículo extraer algunas conclusiones sobre el presupuesto otorgado a la educación pública, leyes de Rendiciones de Cuentas, y su relación con la negociación colectiva en el actual período quinquenal de gobierno.

Al momento de escribir estas notas, se encuentra en el Senado de la República el tratamiento del proyecto de ley de Rendición de Cuentas (ejercicio 2016, presentada en 2017) que cuenta con la aprobación de la Cámara de Diputados. Considerando además que para analizar la coyuntura es necesario considerar un mínimo análisis retrospectivo, examinaremos el presente período iniciado en 2015.

Comencemos por recordar que al inicio del quinquenio, en medio de grandes tensiones y movilizaciones de los sindicatos de la educación por presupuesto para la educación pública se decreta por parte del gobierno la esencialidad de los servicios educativos; lo cual constituyó un error jurídico y político mayúsculo. Posteriormente se registra una contramarcha del decreto, y finalmente ese período se cierra con la sanción de la ley presupuestal N° 19.355 que debería haber previsto recursos para los cinco años siguientes pero que lo hace únicamente para 2016 y 2017.

Si bien en esa instancia el Poder Ejecutivo presentó una propuesta por dos años, los entes autónomos de la educación presentaron sus proyectos por 5 años. No obstante en lo que resulta comparable, es decir los años 2016 y 2017, lo otorgado a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) por ley significó alrededor de un tercio de lo solicitado.

En el año 2016, la Rendición de Cuentas (ejercicio 2015) que se aprobó mediante la ley N° 19.438, en forma inesperada recorta a la ANEP 793 millones de pesos (a valores del año 2015) ya otorgados en la ley de presupuesto en sus artículos 552 y 554. A modo compensatorio, el artículo 6 de dicha ley le dio

la posibilidad a la ANEP de usar recursos propios que ya tenía adjudicados a infraestructura y a diferentes destinos que el ente le da al Fondo de Inasistencias¹. Es decir que se le recortaron los ingresos para el año 2017 y se le sugirió como readecuar su economía con fondos propios.

Ya en el año 2017, el MEF presenta el proyecto de Rendición de Cuentas correspondiente, que según lo anunciado en 2015 prevería fondos para los tres años restantes del quinquenio, sin embargo lo hace solamente para 2018. Desde principios del presente año, los principales dirigentes del PIT-CNT y de los sindicatos de la educación manifestaron públicamente la necesidad imperiosa de habilitar un período de tiempo prudencial para dar lugar a negociaciones con los colectivos de los trabajadores de la educación, respetando de este modo la ley de negociación colectiva. Haciendo caso omiso de tales expresiones y luego de insuficientes reuniones tripartitas, el Ministerio de Economía y Finanzas presenta al Poder Legislativo su proyecto de Rendición de Cuentas 10 días antes del vencimiento del plazo constitucional del 30 de junio.

Por su parte la ANEP elaboró su proyecto de rendición de cuentas correspondiente a los tres años que restan del quinquenio, y con un cálculo de que al año 2020 se llegue al 6% del PBI para el área educación, con un escenario en que la ANEP mantendría en la distribución de ese 6% un monto proporcional al actual (un 67% del gasto para educación corresponde a ANEP).

Con respecto a la comparación con el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, este último propuso 1.500 millones para el año 2018 y la ANEP solicitó 7.768 millones para ese año. Es decir que se propuso por parte del MEF asignar un 19% de los fondos solicitados por el ente de la educación. Con respecto a 2019 y 2020 no podemos comparar ya que el proyecto del MEF es por un año².

En lo que es comparable, el proyecto del PE formuló otorgar 1.500 millones de pesos para cumplir con una parte del convenio firmado con la CSEU en diciembre de 2015, mientras que la ANEP con ese mismo fin, en el artículo 1 de su proyecto solicita 1.700 millones. Esto constituyó un primer problema a solucionar por Diputados en su proyecto, ya que faltaban 200 millones para cumplir con el punto 4 del convenio firmado el 21 de diciembre de 2015, entre la ANEP y sindicatos de CSEU, en presencia de la OPP, el MEF y el MTSS. Allí se establecía que los firmantes de ese convenio acuerdan que los salarios se incrementarán en términos reales con la intención de:

"Alcanzar en el año 2020 un salario nominal como mínimo de 25.000 pesos a precios de enero de 2015 para los funcionarios docentes grado uno, con una carga horaria de trabajo de 20 horas semanales, manteniendo la variación entre grados correspondiente a la escala salarial del docente segundo ciclo tiempo extendido, también alcanzar en el año 2020 un salario nominal como mínimo de 23.455 pesos a precios de enero de 2015 para los funcionarios no docentes, grado uno, con una carga horaria de trabajo de 40 horas semanales, manteniendo la actual variación entre grados, e incrementar el salario real de los Inspectores, Directores y Subdirectores en un mínimo de 17,10% en el periodo 2016-2020."

La diferencia de 200 millones entre la propuesta del Poder Ejecutivo y la de ANEP se debió a que el MEF en sus cálculos consideró la plantilla de funcionarios igual a la existente en el año 2015 y ANEP presentó los cálculos actualizados al año 2017. No obstante en la breve negociación colectiva que existió este año entre ANEP, CSEU y el Poder Ejecutivo (MEF, MTSS y OPP), se le hizo ver a las autoridades del PE el error de cálculo y en determinado momento "aparecieron" en la mesa de negociación los 200 millones faltantes. Por otra parte la ANEP planteó en esa instancia que se destinaran 50 millones de pesos para el fortalecimiento de los equipos de dirección de algunos centros educativos. Luego la CSEU manifestó que esos 50 millones sean destinados a Inequidades para negociar en forma bipartita con ANEP. Esta propuesta fue aceptada por las partes. Luego en un gesto de cierta arrogancia y en virtud de que no se pudo avanzar en ese momento en un pre-acuerdo, el Poder Ejecutivo cortó unilateralmente las negociaciones y no envió los 250 millones en su proyecto de Ley de Rendición de Cuentas. Con respecto a los 200 millones no es que se estaba negociando un incremento adicional a lo ya acordado en 2015, simplemente lo que estaba en juego era el cumplimiento de los compromisos asumidos por el PE en ese momento.

Ya considerando el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados, el problema es "solucionado" mediante la redacción de los siguientes dos artículos:

Artículo 190 - *Asígnanse al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública", Unidad Ejecutora*

001 "Consejo Directivo Central", programa 601 "Administración de la Educación y Gestión de Políticas Transversales", Financiación 1.1 "Rentas Generales", con destino al pago de retribuciones personales, un monto de \$ 1.500.000.000 (mil quinientos millones de pesos uruguayos).

Artículo 235 - *"...Autorízase al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública" a utilizar hasta \$ 200.000.000 (doscientos millones de pesos uruguayos) de la partida asignada en el artículo 552 de la Ley³ N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, con destino a complementar el financiamiento previsto en el artículo 190 de la presente ley..."*

Esto significa en los hechos que se habilita a la ANEP, a usar fondos que ya tenía adjudicados en la ley de presupuesto quinquenal para gastos derivados de la puesta en funcionamiento de obras nuevas, ampliación de la capacidad, grupos nuevos, etc., para cubrir los montos que el Poder Ejecutivo debería haber provisto con la finalidad de cumplir con el acuerdo de diciembre de 2015.

Con respecto al artículo 3 del proyecto de Rendición de ANEP⁴, relativo a la regularización de 1.013 auxiliares de servicio del CEIP, que al momento se encuentran contratadas por Comisiones de Fomento o Directores de Escuela, el ente autónomo solicitó aproximadamente 333 millones de pesos. La salida dada por la Cámara de Diputados a este tema se expresa en el siguiente artículo de su proyecto:

Artículo 235 - *"...Modifícase la distribución de las partidas establecidas en el artículo 551 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, en la Financiación 1.1 "Rentas Generales", destinando a Servicios Personales un monto total de \$ 164.000.000 (ciento sesenta y cuatro millones de pesos uruguayos), que se desafectará de los destinos dispuestos por dicha norma, de la siguiente forma: \$ 140.000.000 (ciento cuarenta millones de pesos uruguayos) de Inversiones y \$ 24.000.000 (veinticuatro millones de pesos uruguayos) de Gastos de Funcionamiento, de la Unidad Ejecutora 002 "Consejo de Educación Inicial y Primaria".*

El crédito presupuestal autorizado en el inciso anterior, será destinado a la contratación del personal que, a la fecha de promulgación de la presente ley, se desempeñe como "auxiliar de servicio" contratado por las Comisiones de Fomento Escolar. La contratación estará condicionada al informe favorable de las respectivas direcciones de los centros escolares, priorizándose la antigüedad en el desempeño de dicha función y hasta el límite del crédito presupuestal disponible.

Con el mismo destino, se podrán destinar hasta \$ 31.000.000 (treinta y un millones de pesos uruguayos) de la partida asignada en el artículo 552 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015..."

En definitiva se asignan 195 millones de pesos de los 333 millones solicitados por ANEP, lo que permitiría regularizar cerca de 700 auxiliares de servicio. El origen de los fondos otra vez lo constituye la propia ANEP que debe redireccionar recursos que ya tenía asignados en la ley de presupuesto quinquenal N° 19.355.

Por último, el tercero de los artículos propuestos por ANEP que fue considerado con recursos por el proyecto de Diputados, refiere al artículo sobre fortalecimiento de los equipos de dirección, que en el mensaje de ANEP expresa:

Artículo 10 - *Asígnense al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública" las siguientes partidas presupuestales anuales, para los siguientes ejercicios, en la financiación Rentas Generales, a valores 1° de enero de 2017, con destino a financiar el fortalecimiento de los equipos de dirección: Servicios Personales: 2018 (\$ 81.937.972), 2019 (\$ 85.028.023).*

La redacción dada por la Cámara de Representantes a esta solicitud de ANEP, quedó de la siguiente manera:

Artículo 235 - *Asígnanse créditos presupuestales con cargo a la Financiación 1.1 "Rentas Generales", por los importes en moneda nacional que se detallan, a partir del ejercicio 2018:*

6) *En el Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública", Unidad Ejecutora 001 "Consejo Directivo Central", programa 601 "Administración de la Educación y Gestión de Políticas Transversales", por un monto de \$ 95.000.000 (noventa y cinco millones de pesos uruguayos), incluidos aguinaldo y cargas legales con destino a financiar una partida por responsabilidad de gestión que se abonará a quienes desempeñen la función de Director de centros educativos...*

En este punto es importante resaltar algunos elementos. Lo primero que hay que señalar es que este artículo es fruto de una negociación entre un diputado de la oposición y el presidente de la República. Esta propuesta que plantea aumentos para un segmento de los trabajadores de la educación va en detrimento de los ámbitos naturales de negociación colectiva generando a su vez nuevas inequidades. Por otra parte, la propuesta de ANEP se refiere a la re-categorización de algunos centros educativos, lo cual de manera encadenada tiene como consecuencia el mejoramiento salarial de los equipos de Dirección, incluyendo el salario de subdirectores, que, en la formulación dada por Diputados no son considerados.

Por otra parte el texto *"financiar una partida por responsabilidad de gestión"* no queda claro si se refiere a las tareas inherentes al cargo o implica alguna condición más.

Corresponde decir que el resto de los artículos propuestos por ANEP no han sido atendidos, es decir se consideraron 3 de 14 propuestos. Si bien –al momento de escribir estas líneas- no conocemos el tratamiento que le dará la Cámara de Senadores, todo parece indicar que no habrá cambios sustanciales.

EN SÍNTESIS

Para finalizar, e intentando caracterizar la etapa en materia presupuestal, podemos extraer tres fuertes conclusiones. La primera de ellas refiere a la elaboración del presupuesto quinquenal por partes, en primer lugar por dos años y en la presente Rendición de Cuentas solo se contempla el año 2018, por lo que habrá una tercera instancia el próximo año con las incertidumbres que ello genera. En vísperas de realizarse el tercer Congreso Nacional de Educación "Enriqueta Compte y Riqué", uno de los temas a debatir, quizás el principal, es "Plan Nacional de Educación". Se trata de un ejercicio de planificación a mediano plazo, por ejemplo a 10 años. Hoy en día los entes autónomos de la educación se ven imposibilitados de planificar –ya no a mediano plazo- sino a corto plazo. La fijación de líneas estratégicas, metas y objetivos frecuentemente deben ser modificados año tras año y en general a la baja, sin poder dar respuesta a proyectos trazados, lo que constituye una contradicción con la viabilidad de un Plan Nacional.

El segundo punto que se extrae del análisis es el menoscabo por parte del Poder Ejecutivo de la negociación colectiva. Esta herramienta que hace a la distribución de la riqueza y a delicados equilibrios sociales, no está siendo considerada adecuadamente por parte del gobierno en la trascendencia que la misma tiene. Hay un intento de avasallamiento de los sindicatos de la educación que va en detrimento de los necesarios procesos democráticos que nuestro país se ha dado.

Por último se advierte -a diferencia de otros períodos- que tras haberse sancionado la ley de presupuesto quinquenal, el presupuesto de los entes de la educación y en particular el de la ANEP, en los años consecutivos se han sido cercenando. Es decir, no solamente no se han logrado nuevos incrementos con cada Rendición de Cuentas, sino que por el contrario se han recortado montos que ya habían sido otorgados, señalándose por ley destinos diferentes a dineros que ya estaban otorgados para determinados fines, violentándose de esta manera la autonomía financiera de los entes de la educación.

REFERENCIAS

¹Artículo 6: (...) Autorízase al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública" a utilizar en el ejercicio 2017 un monto de hasta 111 millones de pesos, que habiéndose originado en excedentes del Grupo O "Retribuciones Personales" de ejercicios anteriores a 2016, hubieren sido volcados al "Fondo de Infraestructura Pública – ANEP". El monto referido será reintegrado a Rentas Generales, y podrá ser utilizado con los destinos previstos en los artículos 552 y 554 de la Ley 19.355 del 19 de diciembre de 2015. Asimismo, autorízase al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública" a utilizar el "Fondo de Inasistencias" para contribuir al financiamiento de los destinos previstos en los artículos 552 y 554 de la Ley 19.355 del 19 de diciembre de 2015. Facúltase a la Contaduría General de la Nación a realizar las habilitaciones y trasposiciones necesarias a efectos de dar cumplimiento al presente inciso.

²Corresponde señalar que en su artículo 14 se solicita un aumento del crédito asociado al Tributo de Educación Primaria (\$ 891.824.377), que constituyen fondos propios de la ANEP y no tienen un costo financiero por ser fuente de financiamiento de Recursos con Afectación Especial (RAE). Si se suman los artículos con costo con este último, el total es de \$ 8.660.017.651

³Artículo 552.- Asígnanse al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública", con destino a financiar las erogaciones que se realicen, derivadas de la puesta en funcionamiento de obras nuevas, ampliación de la capacidad o asociadas con la modificación de las modalidades de uso de las infraestructuras educativas, con cargo a la Financiación 1.1 "Rentas Generales", para los ejercicios que se indican, las siguientes partidas presupuestales anuales:
2016 (\$ 550.000.000), 2017 (\$ 1.143.424.218), 2018 (\$ 1.143.424.218), 2019 (\$ 1.143.424.218)
La Administración Nacional de Educación Pública comunicará a la Contaduría General de la Nación la distribución de las asignaciones precedentes entre retribuciones personales y gastos de funcionamiento.

⁴Artículo 3: Asígnense al Inciso 25 "Administración Nacional de Educación Pública" las siguientes partidas presupuestales anuales, para los ejercicios que se indican, en la financiación Rentas Generales, a valores 1° de enero de 2017, con destino a financiar la regularización de auxiliares de servicio del Consejo de Educación Inicial y Primaria:

	2018	2019
SERVICIOS PERSONALES	333.243.626	348.265.442