

XXI Convención de ADUR “Hermanas Luisi Janicki”

Proyecto de resolución sobre coyuntura: presupuesto educativo, Referendum contra la LUC y Sistema Público de Formación en Educación

Introducción:

La compleja coyuntura que atraviesa nuestro país presenta problemas y desafíos en diferentes planos. Este documento se detiene en tres temas que pautan tareas prioritarias para nuestra Asociación en el futuro inmediato: la problemática presupuestal y salarial, el Referéndum revocatorio de 135 artículos de la LUC, y la defensa del sistema público de formación en educación que debe alcanzar carácter universitario. Para abordar estos temas, se sintetizan documentos y pronunciamientos aprobados por diferentes instancias de ADUR (Consejo Federal, Convención, Comisión Ejecutiva) en el período 2019-2021, al tiempo que se incorpora información actualizada.

1) Presupuesto educativo y universitario:

La situación presupuestal de la educación pública en general, y de la Universidad en particular, es alarmante y tiende a agravarse. Para analizar el tema, se debe considerar conjuntamente el proyecto de rendición de cuentas enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, la ley de presupuesto quinquenal aprobada en 2020 y la Ley de Urgente Consideración (LUC), como tres instrumentos que consolidan un proyecto de ajuste estructural cuya principal variable son los servicios públicos y los salarios de los/as trabajadores/as.

El proceso de ajuste estructural queda en evidencia al comparar la rendición de cuentas de 2021 con la de 2019: allí se verifica una caída del presupuesto del conjunto del Estado que, según datos del Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, es de un 2%, pero que en el caso de los entes de la enseñanza es aún mayor.

Luego de una ley presupuestal que resultó en una reducción de 5,90% (en precios constantes) del presupuesto universitario, en un contexto en que la Udelar y sus trabajadores/as se vieron sobreexigidos por la atención a la pandemia, los desafíos presentados por el teletrabajo, y el aumento de la matrícula universitaria, el proyecto de rendición de cuentas presentado por el Poder Ejecutivo no contempla ningún aumento presupuestal para la Udelar, con una perspectiva de una reducción total de 7,36% de presupuesto en el quinquenio. Situaciones parecidas vive ANEP, que también vio recortado

su presupuesto y no logra atender sus necesidades prioritarias.

Esta situación consolida y profundiza una situación presupuestal alarmante para la educación pública, y en particular para la Universidad, dado que:

- Profundiza la tendencia de pérdida de salario real de las y los trabajadores de la Universidad, tanto docentes como técnicos, administrativos y de servicios.
- En el caso del salario docente, en enero de 2021 ya se había registrado una pérdida de salario real de 5%, situación que se agravará, sumergiendo aún más uno de los salarios más bajos de toda la administración pública.
- La pérdida salarial impacta de manera particularmente preocupante en los grados más bajos del escalafón (que son el 60% de la masa docente de la Udelar), en un contexto de crisis donde los hogares pierden otros ingresos complementarios y se incrementan las tareas no remuneradas de cuidados, con una distribución desigual por clase y género.
- Se debilita gravemente la capacidad de inversión en infraestructura, equipamiento y becas, indispensable para el desarrollo de la Universidad y sus funciones de enseñanza, investigación y extensión en todo el país.
- Se afectan en particular las condiciones de atención al incremento de estudiantes de la Universidad, que en 2021 tuvo un crecimiento de 12%, superando ampliamente el promedio de crecimiento de los últimos años.
- Se afecta en general a la actividad de enseñanza, en tanto consolida la tendencia de caída de la relación entre horas docentes y cantidad de estudiantes, que viene sucediendo desde 2014 (ver Figura 1.).

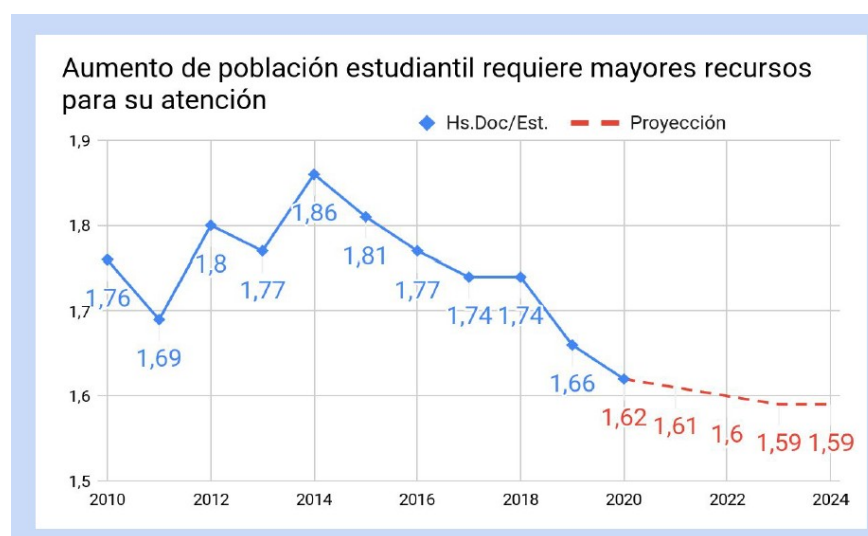


Figura 1: relación horas docentes / número estudiantes (fuente: presentación de Udelar a Comisión de Presupuesto Integrada con Hacienda, 28/12/2021).

En este marco, resulta indispensable contemplar el pedido presupuestal (de por sí austero) realizado por la UDELAR en esta rendición de cuentas para el desarrollo de cinco ejes prioritarios:

- 1 – Respuesta del Hospital de Clínicas en la situación sanitaria actual.
- 2 – Respuesta al crecimiento de la matrícula de los últimos dos años incluyendo el fortalecimiento del programa de becas para estudiantes con menores ingresos.
- 3 – Creación de institutos centrales de investigación enmarcados en la situación social-sanitaria y en la anticipación de problemáticas sociales de futuro.
- 4 – Mantener el nivel de apoyo a investigadores jóvenes procurando detener o atenuar la problemática de la “fuga de cerebros”.
- 5 – La indispensable recuperación salarial.

El problema presupuestal es igualmente preocupante si se analiza la situación de la UdelaR en conjunto con la del sistema científico y cultural en general. Una mirada panorámica a lo sucedido desde 2020 a esta parte nos muestra que, además de la reducción del presupuesto de la UDELAR en un 5,90% a precios constantes (en un contexto en que la matrícula estudiantil creció un 12% considerando tan sólo los ingresos del primer semestre de 2021):

- Se recortó en 16% el presupuesto en pesos de la ANII para 2021.
- El Decreto 90/2020 de marzo de 2020 realizó un recorte de 15% al PEDECIBA, IIBCE, INIA, CUDIM y otras instituciones científicas dependientes del Poder Ejecutivo, que sólo fue dejado sin efecto en agosto de 2020 tras la movilización de estudiantes, investigadores, y la receptividad de la sociedad en su conjunto. En ese decreto se realizó además un exhorto a la UDELAR de realizar el mismo recorte.

Es decir que, mientras la pandemia exigía un esfuerzo extraordinario al sistema científico y universitario, y a la vez ponía en evidencia su importancia social, el gobierno aplicaba recortes a ese mismo sistema, situación que consolidó luego en la ley presupuestal.

II) Hacia el Referéndum revocatorio de 135 artículos de la LUC:

El éxito de la campaña de recolección de firmas para someter a Referéndum 135 artículos de la LUC ha sido sin dudas un hito en la historia de nuestro movimiento popular. La nueva etapa que se abre de cara al Referéndum pauta algunas de las tareas prioritarias para nuestra Asociación en los próximos meses. Para ello será fundamental redoblar la militancia y aportar a un debate público de calidad alimentado con argumentos, evidencia e información.

En ese sentido, refrendamos los argumentos contenidos en la resolución sobre el tema de la XX Convención de ADUR “Haydee Ballesteró”, que aquí sintetizamos:

Ha sido absolutamente inoportuno y desafortunado someter el Proyecto de Ley a tratamiento parlamentario en una situación de emergencia sanitaria y medidas de aislamiento social. Dicha situación ha impedido el funcionamiento adecuado de las comisiones parlamentarias, delegaciones asesoras y consultivas, así como ha hecho particularmente difícil la participación de la sociedad civil y la posibilidad de que todos/as los/as ciudadanos/as participemos en su debate. Ingresar este proyecto en un contexto en que amplios sectores no pueden movilizarse debido a las medidas de aislamiento social, lesiona la convivencia democrática y la apertura respetuosa a la expresión de las diferentes posturas existentes en la sociedad. En este sentido, la convocatoria al Referendum es una conquista democrática que permitirá que al menos 135 artículos de la LUC deban informarse y debatirse. Aportar a ese debate deberá ser una tarea prioritaria de ADUR.

El proyecto de LUC contiene una serie de medidas que, a nuestro juicio, tienen marcadas consecuencias negativas en relación a: las libertades públicas, el sistema educativo, las empresas públicas, las comunicaciones, el acceso a la información pública, la seguridad ciudadana, el sistema penitenciario y el medio ambiente. Sus posibles efectos han suscitado la preocupación y el rechazo de amplios sectores de la sociedad. Se trata de una ley que restringe libertades y genera un desequilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo en deterioro de la capacidad legislativa.

En cuanto a su contenido, la LUC contiene efectos muy negativos en varias áreas, entre las que ADUR ha destacado las siguientes: educación, seguridad pública, economía y empresas públicas, áreas protegidas y efectos en el sector agropecuario:

Educación

Los artículos referidos a Educación concentran en el Poder Ejecutivo (MEC) buena parte de las funciones que hoy cumplen los Entes Autónomos, eliminan el Sistema Nacional de Educación Pública, disminuyen la participación de la UdelaR en órganos de coordinación, debilitan la participación del Congreso Nacional de Educación y aumentan la injerencia de instituciones de enseñanza privadas sobre los temas de Educación Nacional. Se destruyen diferentes instancias de participación, incluyendo consejos enteros dentro de la ANEP, que contaban con representación docente, profundizando así el carácter vertical de la institución. Asimismo, se debilita la responsabilidad del Estado en la Educación de la Primera Infancia.

Una de las áreas que más se ve afectada por la LUC es el de las carreras de formación en educación, tema que analizaremos en el capítulo siguiente de este documento.

Seguridad Pública

Los contenidos de la LUC referidos a la seguridad ciudadana son en general regresivos en materia de derechos humanos y contrarios a la legislación nacional vigente, a la normativa internacional y a las recomendaciones de investigadores/as y académicos/as en la materia, incluida la relatoría de la ONU al respecto. Dentro de los aspectos más preocupantes se encuentran la erosión de las garantías ciudadanas, propias de un Estado de Derecho en diferentes aspectos, a saber: propiciar la violencia estatal e institucional, ampliar las facultades de la policía y relajar los controles a los que debe someterse, abrir la puerta a detenciones arbitrarias y creación del delito de agravio a la autoridad policial, restringir el derecho a huelga y el derecho a la manifestación en espacios públicos.

Se trata de una Ley que permite desatar la criminalización de la protesta, lo que atenta contra nuestros derechos como trabajadores/as de la educación al limitar las posibilidades de enunciabilidad y las libertades sindicales.

Economía y Empresas Públicas

Entendemos que avanzar sobre una institucionalidad fiscal fuerte podría ser bueno y oportuno. Sin embargo, la LUC realiza un cambio en la regla fiscal existente pero no otorga ningún tipo de garantías: respecto a su metodología (que queda a determinación del MEF y de un “Consejo Fiscal Asesor” a determinación del mismo organismo), respecto a su

efectividad (ya que no tiene capacidad de poner límites al Poder Ejecutivo) y respecto a los rubros a los que se aplicará el tope de gastos.

El capítulo referido a "Libertad Financiera" modifica aspectos en los que se ha logrado avances importantes en cuanto a su regulación y en cuanto a derechos adquiridos en los últimos tiempos. Es contrario a todas las recomendaciones internacionales hacia la transparencia y trazabilidad de las transacciones para el combate al lavado de activos. Podría afectar negativamente el acceso a servicios financieros regulados por parte de la población de menores ingresos así como incentivar el aumento de la informalidad y contribuir al deterioro de la calidad del empleo de la economía.

Sector Agropecuario

Los aspectos de la LUC referidos al sector agropecuario, como por ejemplo el capítulo referido al Instituto Nacional de Colonización, mantienen la misma lógica de otras secciones al reducir la presencia del Estado, apuntando a la defensa de intereses particulares con menoscabo del interés general.

En síntesis: la LUC en su conjunto expresa un programa de reestructuración neoliberal del Estado, con pérdidas de derechos y garantías democráticas, perjuicios económicos, legales y funcionales en los servicios públicos, y cambios en la institucionalidad educativa que suprimen espacios de participación, afectan negativamente a la educación pública, su autonomía y coordinación interna, aumentan el peso del sector privado y habilitan mecanismos de mercantilización educativa.

III) Sistema público de formación en educación:

Como fue dicho, en el ámbito de la formación en educación se pueden ver con claridad la visión y el programa del gobierno para la educación. Son de especial preocupación las orientaciones en materia de "acreditación universitaria" de la formación en educación, expresadas en la LUC, en el Decreto 338/020 del Poder Ejecutivo, y puestas en marcha a partir de la organización del Seminario "Nuevos Rumbos". Estas orientaciones establecen un procedimiento de postulación voluntaria por parte de instituciones públicas y privadas de carreras que serán evaluadas por un Consejo Consultivo en el que la Udelar y la ANEP son minoría. Procedimiento que se desencadena a partir de un seminario que no contó con la participación en la organización ni el programa de las instituciones universitarias públicas del país, no contó con un adecuado estudio previo sobre la problemática, y que está

generando altos niveles de incertidumbre para los actores del sistema, en particular las y los docentes del Consejo de Formación en Educación de la ANEP.

Este procedimiento desconoce los antecedentes y el proceso de trabajo realizado desde el CFE de la ANEP, en articulación con la Universidad de la República, tanto en lo que refiere a la formulación universitaria de sus carreras como en el desarrollo de la formación de posgrados, lo cual puede verse por ejemplo en el proyecto de la Universidad de la Educación, en la oferta de posgrados ANEP-UDELAR y en los programas de colaboración mutua para el desarrollo de la investigación y la extensión en el CFE.

El procedimiento abierto a partir de la LUC, además, desconoce que el carácter universitario de una formación no puede aislarse del contexto institucional en que se desarrolla, y requiere de la realización sistemática de la enseñanza junto a la investigación y la extensión, dentro de una organización institucional universitaria.

Es claro que la apuesta a un procedimiento como el iniciado, que sustituye la planificación de política educativa basada en las tradiciones pedagógicas nacionales y realizada desde los entes públicos de la educación, por una competencia de prestadores públicos y privados gestionada desde el MEC, será perjudicial para el desarrollo de una política pública, universitaria y sostenida en el tiempo en la formación de los profesionales de la educación. Este procedimiento, además, tendrá evidentes efectos en el debilitamiento del CFE y el aumento en la oferta privada en la materia. Ocasionará, en suma: una mayor privatización y fragmentación del sistema, una situación caótica en el área, y una pérdida de soberanía y de garantías académicas nada menos que en materia de formación de los/as educadores y educadoras del país.

En este marco, es esencial defender el sistema público como ámbito de referencia en el país para la formación en educación, así como la institucionalidad universitaria, autónoma y cogobernada para su desarrollo. De este modo, junto a la reivindicación del proyecto de la Universidad de la Educación, se hace fundamental garantizar la existencia de una propuesta pública fuerte en materia de formación en educación de carácter universitario, organizada desde los entes autónomos de la enseñanza.

En función de lo antedicho, la XXI Convención de ADUR resuelve:

En relación a la problemática presupuestal:

- 1- Expresar su alarma ante la situación presupuestal de la educación en general, y de la Universidad en particular, con foco en la emergencia del problema salarial.
- 2- Rechazar el proyecto de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y el programa de ajuste que contiene con foco en los salarios y los servicios públicos.
- 3- Movilizarse en defensa del presupuesto educativo en general y del pedido presupuestal realizado por la UDELAR en particular, en articulación con la Intergremial Universitaria y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay.

En relación al Referendum revocatorio de 135 artículos de la LUC:

- 1- Felicitar a todos los colectivos, organizaciones y militantes que hicieron posible la hazaña de lograr las firmas necesarias, en un contexto de pandemia, para convocar al Referendum revocatorio de 135 artículos de la LUC.
- 2- En la etapa de trabajo hacia la instancia del Referendum, dedicar los mayores esfuerzos de la Asociación para lograr derogar los 135 artículos sometidos a consulta popular, redoblando esfuerzos, organización, comunicación pública y articulación social para lograr este importante objetivo democrático.

En relación a la acreditación universitaria de la Formación en Educación:

- 1- Expresar nuestro rechazo a las orientaciones del Poder Ejecutivo en materia de acreditación universitaria de las carreras de formación en educación, en tanto provocarán una privatización y fragmentación del sistema, una situación caótica en el área, y una pérdida de soberanía y de garantías académicas en materia de formación de los/as educadores y educadoras del país.
- 2- Defender el carácter público, autónomo y cogobernado de la formación universitaria de las y los profesionales de la educación de nuestro país.

3- Respalda el proyecto de creación de una Universidad de la Educación como proyecto universitario para las carreras hoy comprendidas en el CFE. Al mismo tiempo, promueve la colaboración entre el CFE y la UdelaR para responder conjuntamente ante la actual coyuntura defendiendo la orientación pública del sistema de formación docente. El proceso de conceptualización e implementación de estas carreras deberá:

- Preservar la unidad de las carreras de formación en educación evitando la fragmentación según centros o regiones.
- Cumplir con el principio de gratuidad.
- Permitir el tránsito de estudiantes y docentes entre CFE y UdelaR, en ambas direcciones.
- Cumplir con los plazos y procedimientos establecidos para garantizar la calidad académica (trabajo de claustros y comisiones académicas) así como los procesos participativos de los diferentes órdenes en los ámbitos pertinentes.
- Fortalecer la experiencia conjunta y las capacidades propias de ambas instituciones, de forma tal que se puedan generar las bases para una nueva institucionalidad de la formación docente universitaria cuando estén dadas las condiciones.
- Fortalecer los sistemas de becas ya existentes para apoyar a los/as estudiantes en el desarrollo de sus estudios.

4- Fortalecer el diálogo y la articulación con la Intergremial de Formación Docente y la ATD del CFE, procurando construir con dichos actores los marcos de intervención en el actual contexto del debate sobre el tema.