

XX CONVENCIÓN PROF. LIC. HAYDÉE BALLESTERO

DISCUSIÓN PRESUPUESTAL DE ADUR

El presente documento ha sido elaborado por el grupo de presupuesto de ADUR, con la intención de contribuir a la discusión del pedido presupuestal de la Universidad. Para su confección se ha tomado como base el documento presupuestal aprobado en la XIX Convención, actualizándose algunos indicadores y agregándole información relevante y pertinente para esta convención. También incluye aportes realizados durante la XX convención referentes al análisis de la coyuntura nacional.

En primera instancia se analiza brevemente la participación de la Udelar en la coyuntura nacional e internacional relacionada con la pandemia de COVID-19. Seguidamente se presentan y describen diferentes elementos estadísticos con el fin de contextualizar la situación laboral de los docentes de la Udelar, abordando aspectos tales como la relación entre cantidad de docentes y cantidad de estudiantes de ingreso, situación salarial en el contexto laboral uruguayo, condiciones edilicias para el desempeño de las funciones universitarias, desarrollo y fomento de la carrera docente, y necesidades actuales en materia de cuidados. A continuación, se plantean elementos relacionados con la reivindicación de la educación terciaria como derecho humano universal, se expone la situación de la Udelar en el territorio nacional, la necesidad de un sistema de becas para estudiantes, y la reivindicación de un trato tributario igualitario con respecto a las instituciones privadas. Por último, se propone un conjunto de énfasis presupuestales a trabajar por parte de la XX Convención de ADUR Prof. Lic. Haydée Ballestero.

En términos de pedido de inversión presupuestal, ADUR debe reivindicar la importancia de la Udelar en el contexto actual. Ésta ha sido una institución de referencia en el abordaje de la emergencia sanitaria, y su rol será aún más relevante a la hora de enfrentar sus efectos sociales. Estas capacidades que ha puesto de manifiesto la Universidad son el fruto de inversiones, planificadas y sostenidas en el tiempo, con un alto grado de compromiso de todo el demos universitario. ADUR tiene la responsabilidad de sensibilizar a la sociedad sobre estos aspectos, en especial reivindicando que la visión en materia de investigación y educación superior requieren la inversión solicitada. Inversión que permitirá consolidar los avances en bienestar, equidad social y libertad logrados en las últimas décadas.

¡Seguiremos reivindicando el (6+1) % del PBI para la educación pública y la investigación!

Más ciencia, más cultura, más Universidad

1. Coyuntura

Tanto a nivel nacional como a nivel global la propagación del COVID-19 ha significado la combinación de dos crisis, una sanitaria y otra social y económica. La primera tiene duración imprevisible, pero se tiene la expectativa de disponer una vacuna, e implica una respuesta principalmente logística y asistencial. La segunda será probablemente aún más larga, compleja y requiere un abordaje multidisciplinar. Cabe anticipar una caída generalizada de la producción de bienes y servicios, con los negativos impactos que conlleva esta situación.

Desde el comienzo de esta crisis sanitaria, la Udelar ha actuado de forma rápida y coordinada para dar una respuesta adecuada y responsable según las necesidades de estudiantes, funcionarios/as y de la sociedad en general. La adecuada respuesta de nuestra institución ha sido en parte posible gracias a un fuerte compromiso social e institucional de todo el colectivo docente, cuya dedicación a sus funciones ha sido igual o superior a la que le corresponde habitualmente. Esto permitió dar continuidad a los diferentes procesos de aprendizaje de los estudiantes, con el dictado virtual de unos 2700 cursos incluyendo evaluaciones adecuadas para esta modalidad. Para aquellos estudiantes universitarios que trabajaban y vieron afectada su actividad laboral durante la crisis (disminuyendo las horas de trabajo, ingresando al seguro de paro o haber sido despedidos), la Udelar ofreció un marco de contención y motivación permitiendo que estos estudiantes continúen avanzando en las diferentes etapas de su formación académica de grado o posgrado.

La Udelar también ha realizado una directa e importante contribución en el combate de la pandemia y las consecuencias sociales y económicas de esta, poniendo a disposición del país todos sus recursos humanos y materiales, actuando en diferentes áreas (salud, científica, tecnológica y social). En este sentido, podemos destacar algunas acciones concretas tales como las vinculadas al aumento de la capacidad para realizar test del COVID-19 a nivel nacional, la atención psicológica y de extensión universitaria y el asesoramiento científico en la toma de decisiones a nivel gubernamental. Respecto a esto último, cabe destacar que los integrantes del Grupo Asesor Científico Honorario del gobierno nacional en el marco de la pandemia, incluido su coordinador general Dr. Rafael Radi, son docentes o han realizado sus estudios de grado y/o posgrado en la Udelar.

En lo que a extensión refiere, un relevamiento reciente coordinado por la Comisión Sectorial de Extensión Universitaria y Actividades en el Medio identificó 155 actividades y líneas de trabajo en temas vinculados al COVID-19. Estas involucran a 21 servicios universitarios y se desarrollan en 17 departamentos del país. A partir de estas actividades la Universidad de la República se está relacionando con 199 grupos, organizaciones e instituciones públicas. El 42% de las actividades tienen que ver con tareas de atención a la salud, el 18% corresponde a trabajo interinstitucional, el 9,7% al diseño de insumos para la emergencia sanitaria, y el 9% al acceso y producción de alimentos. Del total de actividades el 39% son desarrolladas por el Área Salud, el 27% por el Área de Tecnologías, Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat, y el 10% por las Áreas Social y Artística,

respectivamente. La mitad de todas las actividades se diseñaron especialmente para atender aspectos vinculados a la pandemia. Estos datos dan cuenta que, además de lo desarrollado en investigación y enseñanza, la Udelar pudo adecuarse a las exigencias del medio y dar respuesta a la emergencia socio-sanitaria.

La salida de la crisis social y económica que ha provocado el COVID-19 requiere de una fuerte intervención del Estado. Nuestra realidad es completamente distinta a los de los países desarrollados, ya que en el futuro cercano nuestro país tendrá que afrontar la emergencia alimentaria, social y económica de la crisis. Para esto el país tendrá que hacer enormes esfuerzos para sostener a los sectores de más bajos recursos de la sociedad, los cuales ya se están viendo fuertemente afectados. Este esfuerzo debe ir acompañado con el incentivo y el desarrollo del conocimiento científico y la creación cultural en su más amplio sentido. Mientras que países como China, Corea, Japón, Australia, países de la Unión Europea, Israel y Estados Unidos invierten entre el 2 y 4,5 % del PBI en investigación, Uruguay invierte menos del 0,5 % del PBI. Los recientes anuncios de diversos países en la Unión Europea resaltan el rol de la inversión en investigación como camino para salida a la crisis reforzando los rubros presupuestales asignados a la investigación en áreas claves. La salida a la crisis en cada país podrá seguir diferentes caminos, pero en todos ellos se necesitará una fuerte presencia del Estado, apostando a la inversión en investigación como un elemento de alto nivel estratégico. La capacidad y creatividad demostrada por Uruguay para atender la crisis sanitaria del COVID-19 se sustenta en un basamento de capacidades en diferentes áreas de conocimiento (salud, economía, energía, ciencias sociales y humanas, comunicación, etc.) y en diferentes niveles. Para esto, en los últimos años la Udelar ha realizado importantes aportes a través de proyectos de investigación, convenios, asesoramientos y la ampliación de sus áreas de posgrados. Muchos de estos aportes no han tenido una adecuada visibilidad pública, lo cual en muchos casos no ha permitido un correcto dimensionamiento de su importancia para el conjunto de nuestra sociedad.

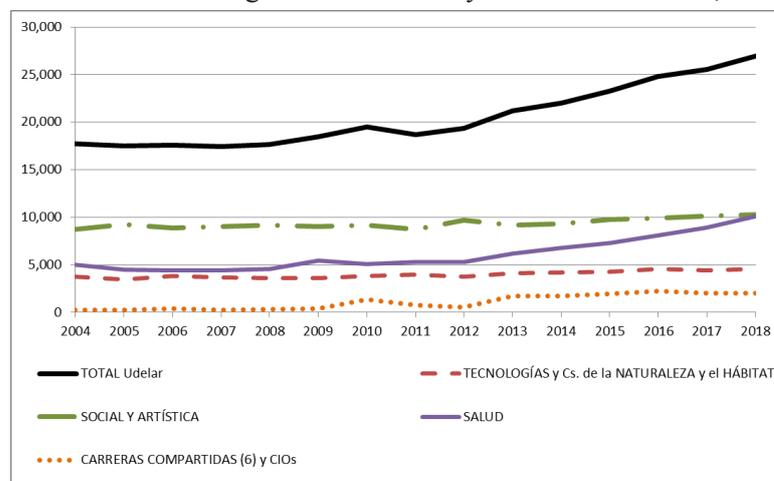
La capacidad que ha mostrado Uruguay para atender la epidemia relacionada con el COVID-19 y minimizar los efectos de la misma, no surge de forma espontánea, responden a largos procesos de inversión sostenidos en el tiempo, tanto en el sistema de salud como en el sistema científico y de enseñanza pública. En el caso de la Udelar, estas inversiones han sido francamente insuficientes, aunque han sido complementadas y/o potenciadas por la formación y compromiso, entre otros, de sus docentes. A continuación comenzaremos a analizar el contexto presupuestal de la Udelar en los últimos años e iremos detallando el por qué y para qué nuestro país necesita invertir más en la institución y sus docentes.

2. Contexto laboral de los docentes de la Udelar en los últimos 15 años

2.1 Evolución del número de estudiantes en la Udelar y su relación con el número de docentes disponibles

La Gráfica 1 da cuenta del fuerte incremento del número de estudiantes que ingresan a la Udelar, pasando de 17.000 en 2004 a 27.000 en 2018 (59 % de aumento). Este crecimiento se intensifica desde 2012, ya que en los últimos cinco años el incremento fue superior al 30%, fundamentalmente por el área de la salud, la cual aumentó el ingreso de 5.000 estudiantes por año a 10.000, y el área social y artística (2.000 estudiantes más). En el área salud los incrementos más importantes se dieron en Psicología, Medicina e ISEF. Es muy probable que en los próximos años, el área salud lidere el incremento de ingresos en la Udelar con más de 10.000 estudiantes por año, lo que demandará un mayor presupuesto para una atención adecuada de esta demanda, atendiendo las necesidades tanto de los estudiantes como de los docentes involucrados. Finalmente, la evolución de “Carreras compartidas y CIOs” si bien no refiere exclusivamente a ingresos en el interior del país, lo es en su mayoría, y mostró un incremento de casi 2.000 estudiantes en el período, aunque se destaca un estancamiento en este valor a partir del año 2015.

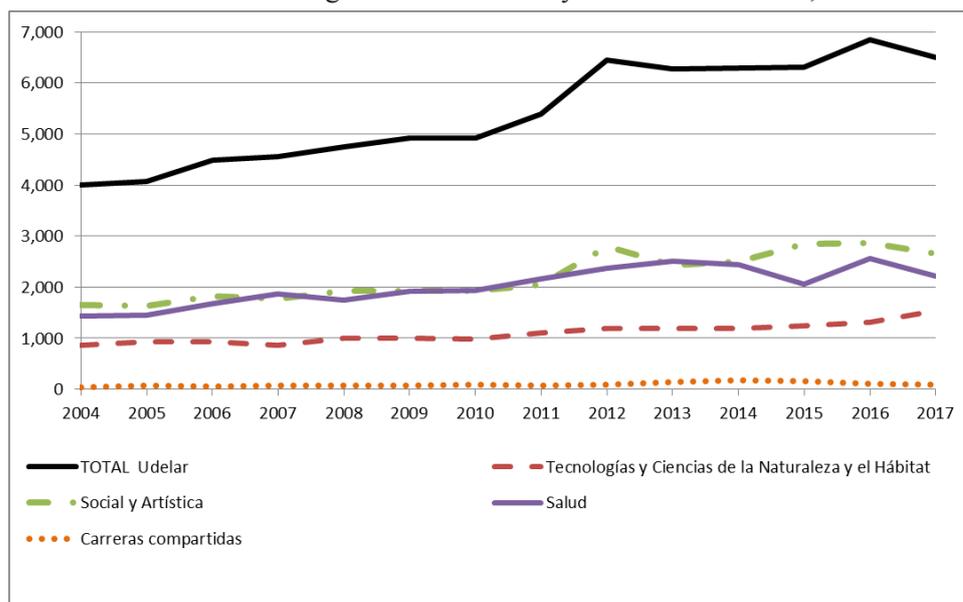
Gráfica 1. Evolución de ingresos a la Udelar y a las distintas áreas, 2004-2018.



Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar)

La Gráfica 2 muestra la evolución del egreso de estudiantes. Aquí también se hace evidente un elevado crecimiento, 75% (de 4.000 egresados anuales a 6.500), y que el mismo no está asociado necesariamente al crecimiento de la matrícula, ya que ésta lo hace fundamentalmente a partir de 2012 y esa cohorte estaría egresando en los últimos años registrados. Adicionalmente, los mayores egresos se constatan principalmente en las áreas social y artística y el área salud, y en función de los ingresos se espera que la brecha en favor del área salud se incremente en los próximos años. Aunque no es una cantidad muy elevada, cabe destacar el crecimiento sostenido de los egresos en el área de Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat, especialmente a partir del año 2015.

Gráfica 2. Evolución de egresos en la Udelar y a las distintas áreas, 2004-2017.



Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar)

El Cuadro 1 muestra el incremento promedio anual de los puestos docentes en los distintos servicios. Los incrementos se muestran en tres subperíodos: 2004-2008, 2009-2012, y 2013-2017. En casi todos los servicios se evidencia un incremento importante entre 2009 y 2012, y un menor crecimiento en el subperíodo final. A nivel de toda la Udelar el crecimiento anual de puestos docentes fue de 2% anual en el primer período, luego subió a 5%, para luego caer al valor más bajo, 1%. El cuadro también deja constancia de la fuerte expansión que se produjo en el interior del país.

Cuadro 1. Incremento promedio anual de puestos docentes según período.

	2004-2008	2009-2012	2013-2017
Facultad de Agronomía	0.03	0.07	0.05
Facultad de Arquitectura	0.02	0.08	0.00
Facultad de Artes	0.00	0.09	0.00
Facultad de Ciencias	0.05	0.04	-0.01
Facultad de Cs. Económicas	0.02	0.03	-0.01
Facultad de Cs. Sociales	0.03	0.04	-0.01
Facultad de Derecho	-0.02	0.02	0.01
Facultad de Enfermería	0.07	0.06	0.02
Facultad de Humanidades	0.04	0.07	0.02
Facultad de Información y Comunicación	0.04	0.07	0.02
Facultad de Ingeniería	0.02	0.05	0.03
Facultad de Medicina	0.03	0.05	0.02
Facultad de Odontología	0.01	0.01	0.00
Facultad de Psicología	-0.02	-0.02	-0.02

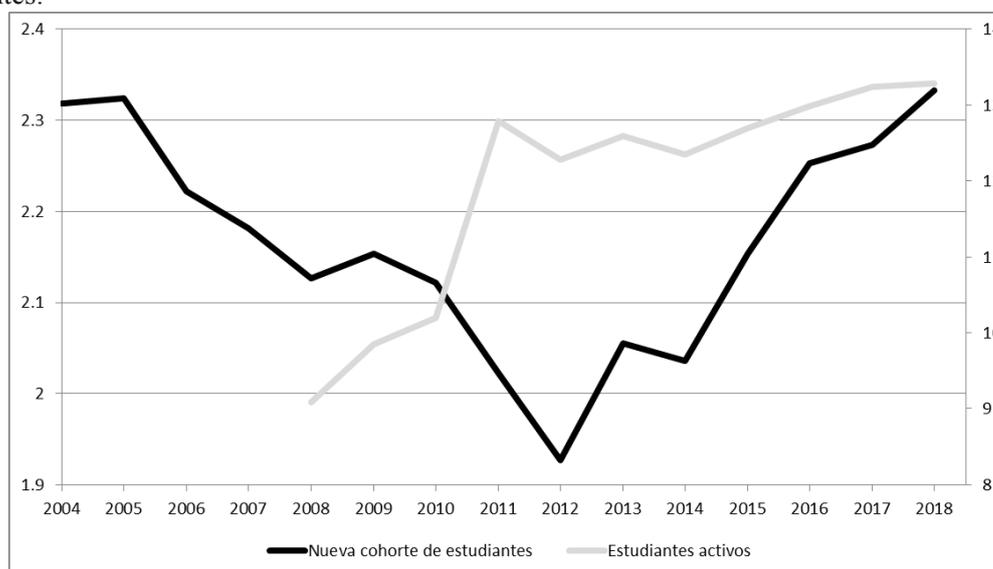
Facultad de Química	0.04	0.02	0.02
Facultad de Veterinaria	-0.01	0.04	-0.01
Hospital de Clínicas	0.01	0.04	0.01
Interior	0.03	0.46	0.18
Total	0.02	0.05	0.01
Total sin interior	0.02	0.04	0.01

Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar)

Nota: Se incluye como Facultad de Arte a la Escuela Nacional de Bellas Artes y a la Escuela Universitaria de Música. En el caso de la FIC, en los años donde no existía, se agrega la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación y la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines.

Adicionalmente, se muestra cómo la expansión de la matrícula estudiantil en los últimos años no es acompañada por puestos docentes (ver Gráfica 3), pudiendo esto tener un efecto negativo en la calidad de la enseñanza. Así, considerando toda la Udelar, en el año 2004 había casi 2,3 ingresos de estudiantes por cada docente, en el 2012 decrece hasta llegar al 1,9, y posteriormente aumenta hasta llegar a 2,3 en el año 2018 (valor similar al observado en 2004). Si en lugar de los estudiantes que ingresan en cada año se consideran los estudiantes activos por puestos docentes, se constata que la relación también empeora para el período 2008-2018, pasando de 9 estudiantes activos por puesto docente en 2008 a 13,5 en 2018.

Gráfica 3. Evolución de la relación estudiantes activos/nueva cohorte de estudiantes-puestos docentes.



Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar).

Hasta el momento hemos analizado exclusivamente los aspectos relacionados con la enseñanza de grado. Es importante remarcar que, además de las tareas de enseñanza a nivel de grado, los docentes universitarios realizamos actividades de formación de estudiantes a nivel de posgrado. Estas actividades son necesarias para la formación de recursos humanos que contribuirán al desarrollo social, cultural, científico y tecnológico de nuestro país. Si bien Uruguay aún dista mucho de alcanzar

los guarismos de países desarrollados e incluso de la región, en los últimos años ha sido notorio el crecimiento en el número de estudiantes de posgrado. Esto requiere una mayor atención y horas de dedicación del plantel docente.

2.2 El salario docente en el contexto laboral de nuestro país

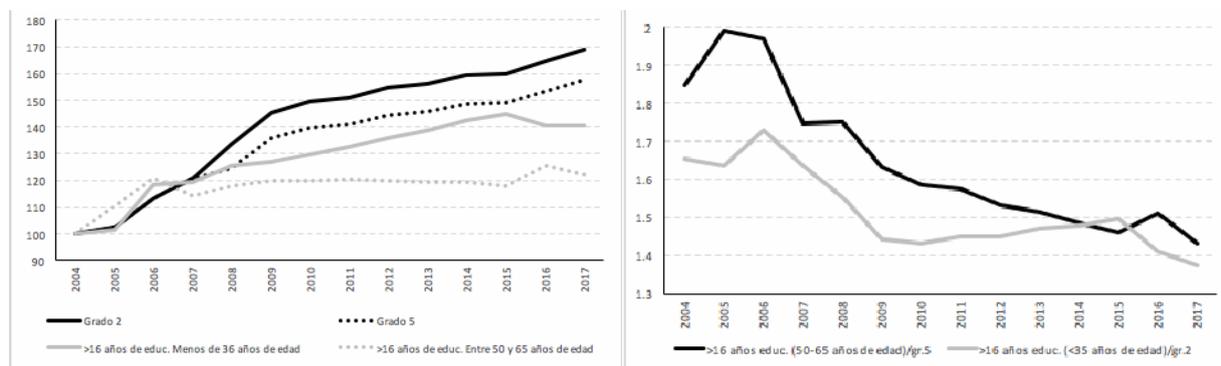
Las siguientes dos gráficas consideran la evolución de las remuneraciones líquidas en términos reales desde 2004 a 2017, para docentes grado 2 y 5. Se las compara con la remuneración de trabajadores con 16 o más años de educación, teniendo en cuenta si tienen 35 años de edad o menos (para comparar con los docentes grado 2) y los que tienen entre 50 y 65 años de edad (para comparar con el grado 5). En la primer gráfica (Gráfica 4a) se construye un índice con base 100 en 2004 para observar con mayor claridad las evoluciones. La diferencia de nivel observada para las curvas correspondientes a los grados 2 y 5 a partir del año 2007, no corresponden a un aumento diferencial de los grados 2 con respecto a los grados 5, si no que está relacionada con el comienzo de aplicación del IRPF lo cual afecta más a los grado 5 por percibir remuneraciones mayores.

La Gráfica 4a da cuenta del continuo crecimiento de las remuneraciones docentes en el período, a diferencia del resto de los trabajadores con alto nivel educativo, en particular aquellos cuya edad se ubica entre 50 y 65 años que muestran niveles estables de ingresos en casi todo el período.

No obstante, que las remuneraciones docentes hayan crecido a una mayor tasa que el resto no implica que las brechas se hayan eliminado. Para analizar este fenómeno, en la Gráfica 4b se presenta el cociente entre las remuneraciones promedio de los trabajadores con alto nivel educativo y más de 50 años, con las remuneraciones de los docentes grado 5, y se hace lo propio con las remuneraciones de los trabajadores con alto nivel educativo que tienen menos de 35 años con las remuneraciones de los grado 2. En el primer caso, se observa que en 2005 un trabajador con alta educación ganaba el doble que un docente grado 5, y que la reducción de la brecha determina que en 2017 los trabajadores no universitarios percibían en promedio una remuneración aún 40% superior. En el caso de los trabajadores más jóvenes y los docentes grado 2, la reducción de la brecha se observa hasta el año 2009, luego se evidencia cierta estabilidad, siendo los valores de los trabajadores con alta educación también un 40% superior al grado 2 en 2017. Esto da cuenta, de que más allá de las mejoras, la Udelar sigue teniendo limitaciones relevantes para ofrecer remuneraciones competitivas a las ofertadas a trabajadores con similar (o menor) nivel educativo fuera de la Udelar. Claro está, las remuneraciones docentes no tienen en cuenta el incentivo monetario adicional que se brinda a los docentes que se encuentran en Régimen de Dedicación Total (aproximadamente el 11 % de los docentes).

Gráfica 4. Evolución de nivel y brecha de remuneraciones, 2004-2017.

(a) Remuneraciones líquidas a valores constantes (2004=100) (b) Brechas de remuneraciones. Trabajadores dentro y fuera de la Udelar.



Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar) y ECH

2.3 La infraestructura edilicia de la Udelar y su relación con las actividades docentes

La infraestructura edilicia es otro factor clave en términos de posibilidades de desarrollo y calidad de las diferentes actividades de los docentes, no docentes y estudiantes universitarios. Esta tiene además una incidencia determinante en las condiciones de salubridad, seguridad y satisfacción laboral de los docentes. Las condiciones edilicias de los diferentes servicios universitarios son heterogéneas y diversas dentro de la institución, por lo cual es difícil presentar conclusiones generales y categóricas para toda la Udelar. De todas formas, exceptuando los edificios inaugurados recientemente y algunos edificios que por diferentes razones han tenido un mantenimiento adecuado, se puede afirmar que existen múltiples necesidades edilicias, tanto urgentes como de mediano y largo plazo para varios edificios de la Udelar. Algunos de los principales edificios de la Udelar (especialmente los ubicados en Montevideo) fueron construidos hace más de 60 años.

En términos generales, algunos de los problemas más agobiantes que se pueden constatar son:

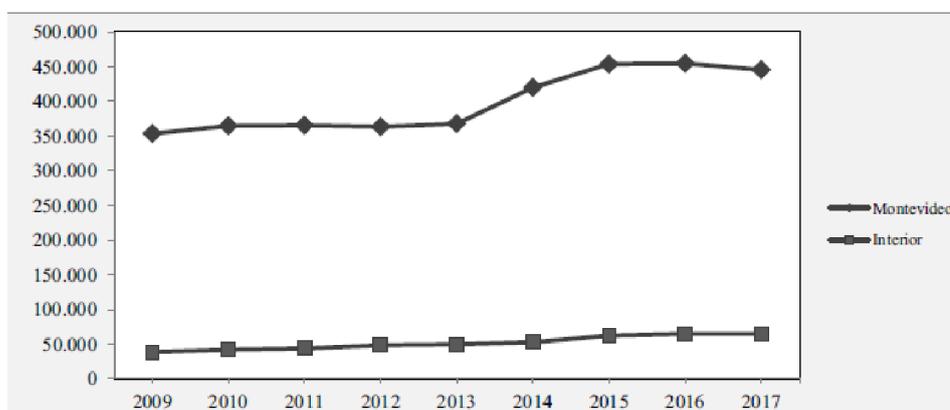
- superpoblación estudiantil en las aulas de enseñanza.
- docentes y estudiantes de posgrado hacinados en instalaciones inadecuadas para las actividades de enseñanza e investigación.
- laboratorios de enseñanza e investigación en condiciones deplorables (en algunos casos en condiciones de riesgo para la integridad física de personas y/o bienes materiales).
- inadecuada cantidad y calidad de las infraestructuras destinadas a servicios higiénicos, alimentación o estudio para estudiantes, funcionarios no docentes y docentes.

Los problemas antes mencionados son tangibles y fácilmente constatables. Viéndolo desde un punto de vista estrictamente laboral, las condiciones edilicias de varios servicios de la Udelar no cumplen con los requisitos mínimos en cuanto a condiciones laborales adecuadas y seguras para que el trabajador pueda cumplir de forma efectiva con sus diferentes obligaciones. Como trabajadores debemos dar a conocer esta situación en la sociedad y continuar luchando para cambiar esta realidad. Como docentes, y por nuestra posición en el gobierno de la institución, tenemos la responsabilidad de

luchar por mejores condiciones de infraestructura edilicia para los estudiantes y funcionarios no docentes que forman parte de ella.

Al año 2017, la planta física total de la Udelar ascendía a un total de 510.389 m² de los cuales, el 84 % corresponden a Montevideo, el 13% al interior y 3% a la zona metropolitana (Canelones y San José). En la Gráfica 5 se puede apreciar un importante estancamiento en el crecimiento de la planta física para Montevideo en el período 2009-2013, apenas un 6 % de aumento ese período respecto al año 2009, mientras que para igual período, en el interior del país se observó un aumento del 24 %. Entre 2013 y 2015 se registró un crecimiento importante en la planta física tanto para Montevideo (24 %) como para el interior (30%). Sin embargo, a partir del año 2015 se observa un claro estancamiento para Montevideo y un muy bajo crecimiento para el interior (4%).

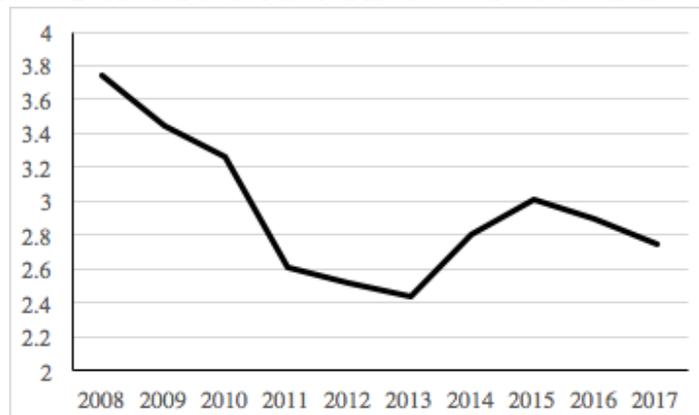
Gráfica 5. Evolución de la planta física (en m²) de la Udelar.



Fuente: Dirección General de Arquitectura. Elaboración: Dirección General de Planeamiento (Udelar)

Otro indicador relevante lo constituye la relación de metros cuadrados por estudiante activo. La Gráfica 6 deja en evidencia la tendencia decreciente de esta relación, que solo se detiene entre 2013 y 2015, para luego retomar la caída. Esto da cuenta de los crecientes problemas de infraestructura con que cuenta la institución.

Gráfica 6. Evolución de la relación metro cuadrado-estudiantes activos.



Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar)

Actualmente, la Udelar tiene diferentes planes tendientes a satisfacer necesidades inmediatas y regulares de sus edificios, incluyendo obras críticas y regulares, prevención de incendios y

aseguramiento de la accesibilidad universal. Para todos estos planes, la Udelar dispone de un escueto presupuesto anual, el cual asciende a 127 millones de pesos. Los escasos recursos obligan a una constante priorización de obras urgentes en todos los servicios, muchas veces dilatando el deterioro y mal funcionamiento de los locales involucrados. En términos de seguridad contra incendios, muchos de los centros aún no cuentan con la habilitación total por parte de Bomberos ya que en muchos casos, el presupuesto necesario para culminar las instalaciones necesarias en un determinado servicio, exceden las posibilidades de financiación anual para este rubro.

En lo que tiene que ver con las obras de mayor porte, el Programa de Obras a Mediano y Largo Plazo (POMLP) constituye la guía para las inversiones edilicias y de equipamiento básico a realizar en el mediano y largo plazo, y se considera como uno de los elementos esenciales para el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados por la Institución. Originalmente el POMLP fue estructurado en dos quinquenios (2010-2014 y 2015-2019) previendo inversiones importantes.

En forma resumida, para el primer quinquenio (2010-2014) se proyectaron las siguientes inversiones:

- Construir edificios de mediano porte en el interior del país (Este, Noreste y Noroeste)
- Relocalizar la Facultad de Veterinaria.
- Dotar al Área Salud de un edificio que viabilice la adecuada formación de los recursos humanos que en nuestro país requiere y que dará sede a los servicios universitarios Escuela de Nutrición, Escuela de Parteras, Escuela de Tecnología Médica y Facultad de Enfermería.
- Reforzar la estructura edilicia de la Udelar, dotando de mayor superficie al Área Social.
- Construir un nuevo edificio para el área de computación, dentro del predio de la Facultad de Ingeniería, ampliando así el espacio físico dedicado a las distintas funciones universitarias.

Para el segundo quinquenio (2015-2019), se estipuló la concreción de las siguientes obras:

- Nuevos edificios para la Facultad de Química y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Reforzar las inversiones en el Interior.
- Reestructurar los Centros Universitarios Metropolitanos en los predios universitarios de Goes, Malvín, Parque Batlle y Parque Rodó.
- Incorporar nuevos espacios en el Cordón al uso universitario

Al día de hoy sólo se han podido concretar la mayoría de las inversiones previstas originalmente para el primer quinquenio. Por otro lado, muchas de las inversiones previstas para el segundo quinquenio aún están paralizadas y sin perspectivas claras de iniciarse. Según estimaciones de la Dirección

General de Arquitectura, de no haber un incremento presupuestal importante para este programa, las obras pensadas originalmente para el período 2015-2019 podrían concretarse totalmente recién hacia finales de la década.

Para resumir, podemos afirmar que los escasos recursos concedidos a la Udelar en los últimos años, sumado a la poca flexibilidad que se le otorgó para el libre uso de los mismos, propició un preocupante estancamiento en las obras. La actual deficiencia de recursos no sólo ha determinado que se posponga o paralice la concreción de nuevas obras, también pone en peligro la conservación mínima e imprescindible de la infraestructura edilicia actual de varios centros de la Udelar.

2.4 Posibilidades y perspectivas de desarrollo docente en la Udelar

2.4.1 Nuevo Estatuto del Personal Docente (EPD)

El Estatuto del Personal Docente (EPD) es el instrumento por excelencia que tiene la Universidad de la República para organizar, estimular, y evaluar la tarea de sus docentes en todas sus funciones. Es, por tanto, el marco central que define el rumbo de un conjunto muy amplio de actividades y que viabiliza el desarrollo académico de la institución. Este instrumento logró ser revisado y aprobado, y luego de más de 50 años será puesto en vigencia su nueva versión, aunque para su implementación integral se requerirá de un importante incremento presupuestal.

El EPD fomenta la efectividad de los docentes, que pasan a desempeñarse en diferentes franjas horarias. Adicionalmente propone la unificación de los cargos docentes al interior de cada servicio, y establece de forma permanente un sistema de promoción de la carrera docente. Estos tres componentes del EPD son los que requieren un esfuerzo presupuestal adicional. En el caso del sistema de promoción docente la cuantía del esfuerzo dependerá de la voluntad política de apuntalar este instrumento. Los restantes componentes pueden cuantificarse, aunque en el caso de la unificación de los cargos la tarea es compleja pues requiere que los servicios vuelquen información que muchas veces no tienen procesada.

En el caso de las franjas horarias, en 2018 se solicitó a planeamiento la estimación de los costos, asumiendo cierta gradualidad en la implementación, asociada al diferencial de carga horaria de los docentes y el umbral estipulado en las franjas. En el Cuadro 2 se muestran los costos asociados a los distintos escenarios. Cabe consignar que estos escenarios no toman en cuenta que el incremento de las tareas, asociadas a las mayores cargas horarias, debería sustituir tareas desempeñadas por otros docentes, por tanto, se trata de un escenario de máxima. Es importante recordar que en dicho cálculo (enmarcado en el pedido presupuestal de 2015) la proyección se realizó en base a otra propuesta que contenía menos franjas horarias, ahora se agregan 24, 30 y 48 horas lo que reduce sustancialmente el costo de esta modificación. El costo previsto originalmente era de 1.458.914.292 pesos.

Cuadro 2. Incremento promedio anual de puestos docentes según período.

Total sin alterar docentes con 48 horas o más	Total ajustando a la baja cargas horarias de 48 o más horas	Ajuste horario a docentes que se encuentran a 3 horas de la franja	Ajuste horario a docentes que se encuentran a 5 horas de la franja
445.011.784	429.217.109	59.868.342	257.374.954

Las franjas horarias tienen asociadas el desempeño de distintas funciones. Así, los docentes de baja dedicación se desempeñarán exclusivamente en la función de enseñanza, en tanto docentes de media y alta dedicación deberán tener un abordaje integral de las funciones universitarias, es decir realizar tareas de enseñanza, investigación, y relacionamiento con el medio y extensión. Asimismo, se establece que todos los docentes deben realizar enseñanza a nivel del grado.

En los últimos años, la Udelar ha realizado una apuesta muy fuerte al desarrollo de posgrados, brindando becas para la formación en el país. Adicionalmente, otros docentes han iniciado sus estudios de posgrados en centros académicos en el exterior gracias al financiamiento otorgado por diversas instituciones nacionales y extranjeras. Estas importantes inversiones reducen su rédito si el país no ofrece oportunidades para el desarrollo académico a nivel nacional. El programa de promoción docente, incluido en el EDP, ofrece la posibilidad de que se complete este círculo virtuoso, donde la mejor formación de los docentes va acompañada de un proceso concursal que atiende el rezago en la carrera de docentes altamente calificados. Asimismo, el sistema de promoción docente prevé compensar las alteraciones de las estructuras académicas, generadas por el ascenso de los docentes, mediante un programa de oportunidades de ingreso que permita cubrir las vacantes generadas.

Continuando con el análisis de las posibilidades de desarrollo docente, es importante mencionar que nuestro gremio viene impulsado la creación de un sistema de promoción de la carrera docente (SPCD), cuyo objetivo es propiciar la movilidad a lo largo de la carrera docente, en base a la obtención de recursos concursables ubicados a nivel central de la Udelar. A corto plazo se propuso un mecanismo específico el cual ha sido conocido hasta ahora como Llamados a Oportunidades de Ascenso (LLOA). Actualmente, se está transitando una convocatoria para estos LLOAs, que comenzó en el año 2019, utilizando fondos disponibles a raíz de diferentes resignaciones salariales de ADUR (30 millones de la rendición de cuentas de 2018 más 31 millones de rendiciones pasadas). Se espera que esto posibilite el ascenso de un número aún no definido de compañeros docentes en el correr del próximo año. Aunque aún no se sabe el número total de docentes que se podrán promover, sí es razonable afirmar que el número será muy inferior a la demanda calificada que se tiene ya que existe un importante atraso en la carrera docente en todas las áreas de la Udelar, por lo que es imperioso conseguir nuevos fondos para poder sostener este instrumento a lo largo del tiempo y con el mayor alcance posible.

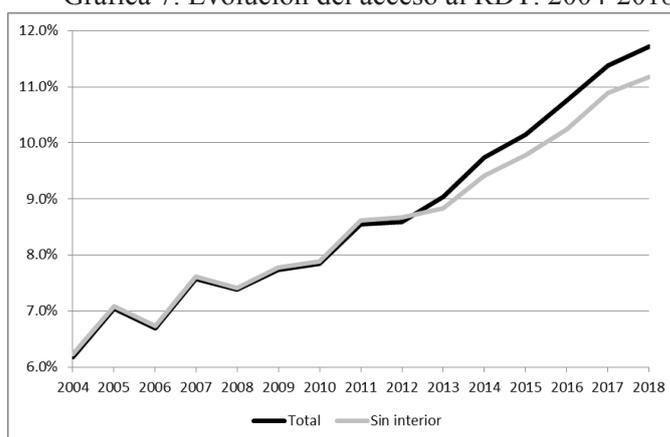
2.4.2 El Régimen de Dedicación Total

Una Universidad conectada con la comunidad científica en el mundo, que contribuya a la solución de problemas importantes para el país y a la extensión de la cultura en la sociedad, debe fortalecer las herramientas que promueven la alta dedicación docente y, en particular, el ingreso al Régimen de Dedicación Total (RDT).

El RDT nació con un fuerte compromiso para incentivar las actividades de investigación, actualmente tiene como objetivo estimular la dedicación integral a las tareas universitarias, con especial énfasis en las tareas de producción de conocimiento y de apoyo a diversas actividades que la facilitan y promueven. Los docentes bajo el RDT se dedican de manera regular a la enseñanza de grado, a las actividades de investigación y, según su grado, también a la formación a nivel de postgrado. También se involucran con actividades de extensión y de interacción con el medio y colaboran con actividades de gestión académica (participación en comisiones evaluadoras, dirección de departamentos o institutos, representación en organismos centrales de la Universidad, etc).

Si bien en los últimos años ha existido una fuerte expansión del régimen (ver Gráfica 7), pasando del 6% a casi el 12%, aún es acotado su alcance. La gráfica se presenta para todos los docentes y para todos los docentes sin incluir a los radicados en el interior del país. Se observa en los últimos años una brecha que responde a la expansión en el interior del país, de hecho, en esa zona el 20% de los docentes se encuentran insertos en el RDT. Cuando se considera el acceso según grado se observan brechas esperables en el acceso, en 2004 el 3,8% en grado 2 integraban el régimen y el 18% en grado 5. En el período considerado, en todos los grados casi se llegó duplicar el acceso, alcanzando el 7% en grado 2 y el 34% en grado 5.

Gráfica 7. Evolución del acceso al RDT. 2004-2018



Fuente: Elaborado en base a Dirección General de Planeamiento (Udelar)

La demanda para ingresar al RDT ha superado las posibilidades de financiación, lo que ha distorsionado el funcionamiento del régimen. Asimismo, la proporción de docentes con DT en el conjunto de la Udelar sigue siendo muy baja y su distribución muy desigual. Más aún, prácticamente no existen docentes en este régimen en áreas claves como la salud, especialmente en la clínica, lo que representa un perjuicio importante para el desarrollo de la investigación en esas áreas. En el año 2018 existían aproximadamente 100 docentes con aprobación y en lista de espera para el ingreso al RDT,

cuyo costo de financiación anual rondaba el millón de pesos por docente. De estos docentes, unos 75 pudieron ingresar debido a que ADUR resignó parte del aumento salarial asignado en la rendición de cuentas del año 2018. Sin embargo, el programa quedó rápidamente desfinanciado y se está actualmente en una situación similar a la de comienzos de 2018. A fines de noviembre de 2019, las solicitudes de ingreso al RDT aprobadas académicamente sin financiamiento eran cerca de 85, de los cuales 32 pudieron ingresar con recursos provenientes de renunciadas y jubilaciones. Actualmente, hay 71 solicitudes pendientes de financiación. De estas, una enorme mayoría (94%) son de docentes de grados 2 y 3 (49 y 18, respectivamente), que pertenecen a 19 Servicios universitarios, tanto de Montevideo como de todos los Centros Universitarios Regionales.

2.4.3 Programa especial de becas de posgrado para docentes

Esta línea busca propender a mejorar la formación de manera continua, buscando incrementar la calidad académica de los docentes universitarios. La calificación de sus docentes es un aspecto relevante que permite prever la capacidad de desarrollo e inserción social de la Universidad. Existen diversas maneras de aproximarse a esta caracterización, una muy utilizada es el nivel educativo alcanzado por sus docentes. Es una tendencia generalizada el incremento de la formación de posgrado. Asimismo, con la creciente importancia de las actividades de investigación como forma entre otras de mejorar la docencia y extensión, la necesidad de tener personal formado al nivel de posgrados, y especialmente doctorados, ha aumentado.

Aunque en algunas áreas temáticas con la existencia desde hace algunas décadas del PEDECIBA, esta formación está consolidada, y a su vez se apoyaba con becas, en los últimos tiempos, diversos servicios se han sumado en este impulso por el desarrollo de posgrados en todas las áreas del conocimiento. Se ha realizado un gran esfuerzo en ese sentido, apoyando los estudios de sus docentes mediante el otorgamiento de becas de posgrado, y el aumento de los cursos y programas de este nivel. Si bien esto es un esfuerzo muy importante y valorado, no ha podido ser acompañado por el apoyo económico que permita a sus docentes dedicarse por entero a su formación.

A su vez, teniendo en cuenta que el nuevo EPD establece la formación de posgrado en los perfiles docentes, se debe apuntalar a los docentes en aquellas áreas con menos tradición en posgrados, incluso financiando su formación en el exterior del país.

2.5 Sistema de cuidados en la Udelar

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) del Uruguay, creado mediante la ley 19.353, nace con el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. En este nuevo contexto, la Udelar se encuentra interpelada en la transformación de su estructura organizativa. Adaptar e incorporar armónicamente a la normativa e institucionalidad universitaria esta dimensión -la del cuidado- de manera integral, se vuelve imperante. Esto es especialmente importante para las mujeres, ya que las responsabilidades de cuidado se presentan como una de las principales barreras que interrumpen o limitan las trayectorias de las mujeres y las aleja de la acumulación secuencial esperable en el ámbito científico. Al respecto, se ha identificado

que la época de mayores exigencias relacionadas al despegue de la carrera profesional suele coincidir con la época de mayor fertilidad y de mayores demandas reproductivas o familiares. Es por todo esto que incluir la dimensión de cuidados en la Udelar significa deconstruir y desnaturalizar prácticas que contribuyen a sostener y perpetuar una situación desigual entre varones y mujeres.

En este sentido, ADUR propone formalizar y concretar el compromiso de la Udelar con los cuidados de calidad y de manera integral, fomentando una maternidad y paternidad armoniosa, con apoyos que, en particular, permitan la continuidad del desarrollo profesional de las madres trabajadoras universitarias y la continuidad de la lactancia en los primeros años de vida. También queremos impulsar procesos de transformación en las representaciones sociales relativas a los cuidados.

De esta forma, al transformar sus prácticas internas, la Udelar también podrá favorecer estos procesos de transformación en la sociedad en su conjunto.

3. Reivindicación de la educación terciaria como derecho humano universal y democratizar el acceso a la Udelar

3.1 La educación terciaria como derecho humano

La educación terciaria como derecho humano universal ha adquirido en las últimas décadas un reconocimiento relevante, asignándole una importancia fundamental como bien público social, así como en los diversos procesos de desarrollo integral de las personas, los países y las regiones. Pero para consagrar este derecho se necesita asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad para toda la población, garantizando la posibilidad de acceso a recursos y a las ayudas que se requieran, sin distinción o discriminación alguna, tal como lo establecen la normativa nacional.

La Universidad mantiene como una de sus metas principales la multiplicación del acceso efectivo a la enseñanza avanzada, intentando favorecer la apropiación, generación y aplicación de conocimiento por parte de los estudiantes. Pese a los enormes esfuerzos realizados en los últimos años, se han enfrentado fuertes restricciones para atender adecuadamente el aumento de la matrícula estudiantil. En tal sentido es imperioso fortalecer las políticas de apoyo y becas estudiantiles.

Si bien en los últimos años se ha evolucionado en forma importante, todavía son un porcentaje minoritario los estudiantes que provienen de hogares con bajo o medio acervo educativo, lo que nos hace tomar conciencia de que aún estamos lejos de implementar políticas que permitan un amplio acceso a la educación. Un alto porcentaje de jóvenes uruguayos no accede a la educación superior, y muchos que sí logran ingresar a la Udelar ven afectadas sus posibilidades de permanencia y avance en sus estudios, así como sus desempeños, por diversas razones socioeconómicas, laborales y culturales.

A su vez, con el asentamiento de la Udelar en diversos puntos del país, desarrollar un fuerte sistema de becas permitiría fomentar el afincamiento y traslado no sólo de los jóvenes cercanos a los Centros, sino fomentar el traslado de zonas más alejadas o incluso el intercambio de jóvenes entre zonas.

3.2 La Udelar en el interior del país

La Udelar ha evidenciado un fortísimo crecimiento en el interior del país en los últimos años. Esto puede cuantificarse en función de la evolución de la planta física, el número de estudiantes, y de docentes. Hoy en día existen más de 50 Polos de Desarrollo Universitario (PDU) diseminados en todo el territorio. Aunque el crecimiento no se ha detenido, sí podemos afirmar que se ha desacelerado. Comienzan a ser evidentes la falta de servicios de soporte disponibles en Montevideo para las actividades académicas, observándose desde la carencia en servicios administrativos hasta la ausencia de la DUS en todo el territorio. La naturaleza de las actividades en el interior ha permitido la concreción en el periodo de iniciativas mixtas de diversa índole: desde la creación de comedores universitarios con las intendencias hasta la concreción de un Campus en conjunto con el INIA en Tacuarembó y Treinta y Tres. Esta es una experiencia que se debe profundizar con el ánimo de optimizar y sinergizar los recursos que dispone el Uruguay en el territorio.

La incorporación de la UTEC en el interior del país constituye un avance para garantizar el acceso a estudios terciarios, no obstante, su escaso despliegue y reducida fortaleza académica hacen de la Udelar el principal mecanismo para democratizar estos estudios a un nivel de educación universitaria adecuado. Docentes de la Udelar en el territorio participan de muchas de las actividades de la UTEC, intentando colaborar institucionalmente, dispersando su esfuerzo por un lado y resintiendo las actividades propias de la Udelar por otro. Esto impone un fuerte desafío a la Udelar: aumentar las distintas tareas universitarias sin afectar la calidad académica y buscar nuevas formas de relacionamiento con la UTEC en particular, y todo el sistema público de educación en general.

La superpoblación en algunas de las carreras del interior sumado a la falta del personal para dictar los distintos cursos, hace que se este volviendo al sistema de docentes viajeros, que se considera altamente improductivo desde un punto de vista académico. Se hace necesaria una nueva etapa de radicación de docentes de buen nivel académico, esta vez orientado hacia las necesidades, en algunos casos urgentes, de las currículas que se dictan en el interior del país.

3.3 Igualdad en el sistema educativo uruguayo en términos de aportes al Estado

Según el informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, producido por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), en el año 2015, la renuncia fiscal hacia el sector educativo privado representó un 9% del total de los recursos dirigidos a educación financiados por el sector público. Actualmente, las instituciones privadas no realizan aportes patronales a la seguridad social. Según el mencionado informe, esta exoneración junto a la del IVA y el IRAE, las cuales solo aplican a instituciones de enseñanza privada, representaron el 97,1% del total de la renuncia fiscal en 2015. Esto significó una renuncia de 6.548 millones de pesos por parte del Estado, lo cual puede interpretarse como un flujo de dineros públicos dirigidos a financiar instituciones privadas vinculadas a la educación. ADUR reivindica el trato en un plano de igualdad con las demás instituciones de educación (privadas) en este aspecto. Esto permitirá situar a la Udelar en un plano de igualdad con las

demás Universidades privadas y podría ser una fuente de financiación de un incremento importante del presupuesto universitario global.

3.4 Posgrados

A nivel de oferta de posgrados hemos logrado desarrollar un gran dinamismo, la Udelar ofrece un total de 311 posgrados: 102 en el área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat, 102 en el área Salud y 87 en Social y Artística. Los posgrados generalmente se articulan con líneas de investigación y extensión. Son una manera de formar profesionales en torno a temas en la frontera del conocimiento, cuyo objetivo son los profesionales del medio.

Un indicador de calidad de los posgrados es la creciente presencia de estudiantes del extranjero, asistiendo tanto a posgrados con un perfil de formación profesional como académicos. El total de egresados de las carreras de posgrado en 2017 fue 1652. Destacamos el número de egresados del área Salud, el cual se duplicó en entre los años 2000 y 2017

Es importante notar que la formación a nivel de posgrado requieren horas de dedicación docente, pero también necesita un sistema integral de gestión, lo que implica un aumento en los costos administrativos. La complementación de la oferta de formación de posgrado muchas veces implica la participación de docentes del exterior del país y/o pasantías en laboratorios especializados. Por todo esto, los posgrados son altamente demandantes en recursos por lo cual, lograr una oferta adecuada y continua será un desafío muy importante por parte de nuestra institución en los próximos años.

La medida del impacto de los posgrados a nivel nacional no es fácilmente cuantificable, se articulan además con la formación a nivel de grado así como con las líneas de investigación y extensión. Podemos decir que en consonancia este crecimiento en nuestro país se ha tenido un aumento en las exportaciones de software, un aumento de la diversidad y calidad de la oferta cultural, así como las capacidades de atender a la crisis desatada por el COVID-19 tanto en forma directa con las capacidades de científicos asesorando al más alto nivel en la toma de decisiones como en fortalezas en el área salud en general así como las diversas acciones que ha llevado adelante la Udelar.

4. Énfasis de lucha presupuestal de ADUR para los próximos años

ADUR continúa reivindicando el 6 % del PBI para la educación pública en su conjunto y el 1 % para investigación. La concreción de este pedido permitirá alcanzar el nivel de educación y desarrollo científico y cultural que todos anhelamos para nuestro país. Para esto es necesario lograr una distribución equitativa de la riqueza social, estudiando la posibilidad de diversificar la recaudación impositiva en aquellas actividades económicas que perciben mayores ingresos. En particular se propone estudiar el impuesto al patrimonio, las herencias y los grandes salarios del sector privado. A su vez, se sugiere revisar los mecanismos de exoneración impositiva del sector educativo privado, buscando la equidad tributaria con la educación pública del país.

En este contexto a continuación se enumeran los principales énfasis presupuestales de nuestro gremio:

- a) Considerando la calidad de la enseñanza impartida por la Udelar, es primordial mejorar la relación hora docente por estudiante, de modo de poder afrontar el crecimiento sostenido en los ingresos de nuevos estudiantes universitarios manteniendo una adecuada calidad de la enseñanza.
- b) Lograr un presupuesto acorde y diferenciado para acompañar y promover una rápida e integral implementación del recientemente aprobado Estatuto del Personal Docente (EPD) y para ampliar el Régimen de Dedicación Total (RDT). En particular el EPD es un instrumento fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la institución, aumentar la calidad formativa del plantel docente, estimular la alta dedicación institucional, y mejorar los mecanismos de evaluación de la actividad académica.
- c) Promover el apoyo con becas de posgrado a docentes grados 1 y 2 que se encuentran inscriptos en programas de maestría o doctorado a nivel nacional. En aquellas disciplinas en las que no existen posgrados en el país, se apoyarán posgrados en el exterior. El sistema de becas se debe acompañar con las condiciones institucionales que garanticen la alta dedicación en la formación.
- d) Promover y apoyar un sistema de becas en la Udelar que fomenten la accesibilidad socioeconómica, geográfica y de estudiantes en condición de discapacidad. Además del aumento de prestaciones (apoyo económico, transporte, alimentación, vivienda) se propone que la política de becas sea acompañada por programas de seguimiento y apoyo académico, social y psico-pedagógico.
- e) Desarrollar y mantener las áreas edilicias en todas las instalaciones destinadas para la enseñanza, extensión, asistencia e investigación, acompañando la sustentabilidad de los procesos de desarrollo académico. Asimismo, se sugiere lograr las adecuaciones necesarias para el acceso en términos arquitectónicos. El presupuesto para inversiones en infraestructura edilicia debe ser uno de los ejes centrales de nuestros reclamos en los próximos años.
- f) Incorporar a las futuras necesidades presupuestales de la Udelar, los pedidos necesarios para que progresivamente se implemente un sistema de cuidados en la institución. Promover que la dimensión de cuidados para niños y niñas se incorpore en toda nueva obra edilicia que realice la Udelar, y determinar las alternativas para su incorporación en los edificios existentes. Buscar las soluciones presupuestales necesarias para implementar un sistema de cuidados en la Udelar.

- g) En lo que refiere al desarrollo de la Udelar en el interior del país, es el momento adecuado para ajustar objetivos y estrategias, teniendo en cuenta los avances significativos que ha tenido nuestra institución en los últimos años. Para consolidar este proceso, entre otras cosas, se deberá culminar la estructura académica de los centros universitarios regionales; fomentar la inserción de docentes, tanto para aumentar el soporte de las carreras existentes como para incrementar la oferta académica; generar posgrados en las sedes universitarias del interior; y ampliar las capacidades administrativas, de Bienestar Universitario y de la DUS.
- h) Uno de los principales énfasis salariales de ADUR está relacionado con las remuneraciones docentes, para lo cual seguimos reivindicando firmemente un aumento presupuestal acorde, que acompañe nuestras necesidades en este rubro y que tiendan a eliminar la brecha salarial existente con el ámbito privado. Adicionalmente, se debe buscar la recuperación del salario vacacional que nos fue suprimido durante la dictadura.
- i) Respecto a la situación del Hospital de Clínicas, se debería analizar en profundidad su situación en términos de infraestructura edilicia, equipamientos y de sus recursos humanos, considerando la inmensa importancia que tiene para la Udelar y el país dado su carácter de hospital universitario. Discutir la posibilidad de incluir al Hospital de Clínicas en el Sistema Nacional Integrado de Salud del Uruguay, con el fin de conseguir más recursos para su funcionamiento, pero sin renunciar a su importante función como hospital universitario.
- j) Sostener e impulsar el desarrollo de políticas y programas de investigación y extensión para atender la actual situación socio sanitaria del país, así como las consecuencias que tendrá en el mediano plazo. La formación de recursos humanos altamente calificados son procesos de largo plazo, que no admiten interrupciones, por lo cual debemos consolidar los trabajos que ya se vienen realizando y estableciendo prioridades en materia de producción de conocimiento para la soberanía nacional, el relacionamiento y la colaboración académica con las situaciones de vulnerabilidad, y la articulación de la formación de estudiantes de grado y posgrado con los principales problemas del país.

(6+1) % del PBI para la educación pública y la investigación

**Más ciencia, más cultura,
más Universidad**