

Los conflictos por la educación en el Uruguay progresista. Organizaciones, demandas, repertorios y relaciones¹

*Mariana Fry*²

*Sabrina Álvarez*³

Recibido: 20/10/2021

Evaluado: 15/12/2021

Resumen

El presente artículo analiza los conflictos vinculados a la educación en Uruguay en el ciclo progresista (2005-2019), focalizando en aquellos relacionados con las disputas por presupuesto educativo. A partir de una extensa revisión de prensa y de la realización de entrevistas a informantes calificados, se identifican las organizaciones sociales implicadas en estos conflictos y las articulaciones que producen, se analizan los repertorios de acción que emplean, las demandas y sentidos que formulan, y las diversas formas en que se vinculan con el gobierno y el Estado. El estudio realizado permite dar cuenta del modo en que los conflictos por presupuesto educativo se extienden durante todo el ciclo progresista, intensificándose y radicalizándose hacia el final del período.

Palabras clave: conflictos sociales, educación, ciclo progresista, Uruguay.

Educational conflicts in the progressive Uruguay. Organizations, claims, repertoires and connections

Abstract

This article analyzes the educational conflicts during the progressive cycle in Uruguay (2005-2019), focusing on the struggles related to educational budget. A broad daily press review and interviews with key informants made it possible to identify the social organizations involved in these conflicts and their connections, and to analyze the repertoires they use, the claims and senses they frame, and the different ways they relate to the State and government. This research reveals the development of educational conflicts during all the progressive cycle, and shows the way they intensify and radicalize towards the end of the analyzed period.

Key words: social conflicts, education, progressive cycle, Uruguay.

Introducción y antecedentes

El presente trabajo analiza los conflictos sociales vinculados a la educación en Uruguay en el ciclo progresista. El tema educación ha sido uno de los ejes centrales en la conflictividad

¹ Este artículo recoge información producida en el marco del proyecto “Los conflictos sociales en el Uruguay progresista. Hacia un cuadro general de análisis”, coordinado por Alfredo Falero y financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, período 2019-2021.

² Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico mariana.fry@cienciassociales.edu.uy

³ Departamento de Historia Americana, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico sabrialvareztorres@gmail.com

social en Uruguay en las últimas décadas. Éste ha articulado los esfuerzos de diversos actores gremiales y sindicales, abarcando temas que van desde el enfrentamiento a reformas educativas hasta reclamos vinculados a condiciones laborales y edilicias.

Este estudio se focaliza en el análisis de los conflictos educativos protagonizados por organizaciones sociales durante en el ciclo progresista, delimitado como aquel que abarca desde el año 2005 hasta el año 2019. Durante ese período gobernó por primera vez en Uruguay el Frente Amplio, una coalición de centro izquierda más cercana a las organizaciones sociales que los tradicionales gobiernos de derecha. Se entiende que esta situación delimita condiciones específicas para el desarrollo de los conflictos sociales, de manera que el recorte temporal establecido busca captar la especificidad de los conflictos sociales vinculados a la educación en este contexto. Desde el punto de vista espacial, el trabajo abarca los conflictos por la educación en Uruguay, dado que se apoya en una revisión de fuentes de prensa de alcance nacional, que aportan información sobre acciones desplegadas en distintas localidades del territorio nacional. Sin embargo, se reconoce que dichas fuentes contienen un sesgo hacia eventos ocurridos en la capital del país, por lo que el foco del trabajo estará puesto en las luchas ocurridas en Montevideo.

En Uruguay, los estudios sobre el tema son escasos. Existen varios trabajos históricos que se centran en el análisis del movimiento estudiantil en el período previo a la dictadura⁴. Para la década de los 90, se cuenta con un trabajo que analiza las ocupaciones estudiantiles de secundaria⁵. En lo que refiere al ciclo progresista, se identifican algunos estudios centrados en luchas específicas⁶, no existiendo trabajos que aporten una mirada panorámica de los conflictos sociales vinculados a la educación.

Como antecedente directo de este trabajo, se cuenta con el estudio realizado por Falero y Fry⁷, que analiza los conflictos educativos acaecidos en el año 2015 a partir del registro de una pluralidad de eventos y organizaciones. Sin embargo, este análisis pretende ser más abarcativo que el anterior, en tanto que aborda un período de quince años. De este modo, su pertinencia se fundamenta en la necesidad de aportar una mirada de mediano plazo sobre los conflictos por la educación en el Uruguay progresista, que dé cuenta de las principales organizaciones involucradas, sus repertorios, los temas que estructuran sus reclamos y sus conexiones con la política institucional.

Elementos teóricos para el estudio de los conflictos

⁴Landinelli, Jorge. *1968, la revuelta estudiantil*. Montevideo: EBO/FHC. 1990; Van Aken, Mark, *Los militantes: una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo*. Montevideo: FCU. 1990.

⁵ Graña, Francois. *Nosotros, los del gremio: participación, democracia y elitismo en un movimiento social*. Montevideo: Nordan-Comunidad. 2005

⁶ Duarte, Ramiro. *Autonomía y cogobierno en el caso de AFUTU. La construcción de una demanda*. Manuscrito no publicado. FCS, UdelaR, Montevideo. 2011; Bagdassarian, Natalia. *El proceso de institucionalización en la acción colectiva, derivaciones en el movimiento estudiantil universitario*. Manuscrito no publicado. FCS, UdelaR, Montevideo. 2012.

⁷Falero, Alfredo y Fry, Mariana. “¿Qué nos dicen los conflictos por la educación en el Uruguay progresista? Una propuesta de análisis”. Ponencia presentada en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología *Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio*. Montevideo, 2017.

En términos teóricos, la investigación que aquí se presenta retoma los debates y conceptos producidos desde los estudios sobre movimientos sociales y acción colectiva. Dentro de este campo, la polémica en torno a la delimitación de los fenómenos bajo estudio ha sido profunda y ha puesto en diálogo diversos conceptos y tradiciones teóricas. Para los teóricos de la movilización de recursos, los movimientos sociales se definían como organizaciones con capacidad de movilizar recursos para impulsar ciertas transformaciones. Por su parte, los teóricos del proceso político vinculaban la emergencia de movimientos sociales a un proceso político más general, donde determinadas acciones colectivas iban ampliando las oportunidades políticas y desencadenando ciclos de protesta. Desde el enfoque de los nuevos movimientos sociales, se destacaron los aspectos culturales e identitarios de las luchas desplegadas por los movimientos sociales⁸. En un esfuerzo de síntesis, Della Porta y Diani⁹ definieron a los movimientos sociales como procesos sociales diferenciados que implican una acción colectiva conflictiva, que suponen un conjunto relativamente denso de redes informales que permiten sostener la acción, y producen una identidad colectiva que vincula a los individuos entre sí y a una causa. Esta definición es de gran utilidad si lo que se pretende analizar es un conjunto de acciones sostenidas en el tiempo, relativamente organizadas y apoyadas en una construcción identitaria. Sin embargo, la misma excluye fenómenos menos estructurados, donde las redes son más frágiles y el objeto y sentido de los reclamos se encuentra en permanente tensión y redefinición.

En el caso que aquí nos ocupa, se entiende que no es posible hablar de un movimiento social vinculado a la educación, en tanto que no se reconoce una construcción identitaria ni una trama de relaciones relativamente estable que articule diversas organizaciones y personas, y que funcione como sostén de la acción colectiva. Más bien se trata de acciones llevadas a cabo por organizaciones y grupos con distintos niveles de estructuración, que se organizan en torno a temas comunes, y que solo en algunas coyunturas logran estrechar sus vínculos y producir reivindicaciones compartidas. Por tal motivo, se elige aquí trabajar desde la idea de conflicto, siguiendo la propuesta de Tilly. Para este autor, un conflicto puede definirse como aquellas situaciones "...1)- en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas públicas visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2)- en las que al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno."¹⁰ Se entiende que esta perspectiva permite observar los conflictos por la educación en Uruguay teniendo en cuenta las diversas acciones colectivas que se despliegan e inscribiéndolas en relaciones conflictivas más generales, donde el protagonismo está colocado en las organizaciones sociales y el gobierno aparece como una de las partes afectadas en la medida en que en él recalcan, en última instancia, las decisiones vinculadas a la educación pública.

Desde la mirada que aquí se sostiene, la noción de conflicto se incluye en el mismo campo teórico que los conceptos de acción colectiva y movimiento social, por lo que es posible

⁸Diani, Mario. "Revisando el concepto de movimiento social". *Encrucijadas*, 2015, 9, 1-16.

⁹Della Porta, Donatella y Diani, Mario. *Los movimientos sociales*. Madrid: Universidad Complutense y Centro de Investigaciones Sociológicas. 2015.

¹⁰Tilly, Charles. "Conflicto político y cambio social". En Ibarra, P. y Tejerina, B. (Eds.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural* (pp. 25-41). Madrid: Trotta. 1998, pp.30.

retomar un bagaje conceptual común¹¹. Siguiendo esta línea, se abordan los conflictos vinculados a la educación en Uruguay en el ciclo progresista a partir de dimensiones que surgen de las propuestas teóricas de Tilly y Tarrow. En primer lugar, se analizarán las organizaciones sociales implicadas y sus redes, buscando dar cuenta de las estructuras organizativas formales e informales que sostienen el conflicto. En segundo lugar, se observarán sus repertorios, esto es las formas relativamente estandarizadas que son empleadas en cada acción. En tercer lugar, se analizarán sus demandas o reivindicaciones, es decir las elaboraciones que dan lugar a la acción y que suponen exigencias relacionadas con el comportamiento de otros actores¹². Finalmente, se buscará recuperar una mirada relacional de los conflictos, por lo que se prestará especial atención a las respuestas gubernamentales y estatales frente a los reclamos sociales, siguiendo la propuesta de Tilly¹³.

Por último, debe señalarse que la aplicación de abordajes clásicos en el estudio de los movimientos sociales y acciones colectivas ha sido objeto de diversas críticas por parte de las ciencias sociales latinoamericanas. Entre las más relevantes, se destaca el cuestionamiento al eurocentrismo implícito en la utilización mecánica de teorías y conceptos formulados para pensar otros contextos, que desconoce la especificidad del continente latinoamericano¹⁴. Atendiendo a este señalamiento, se buscará en este trabajo articular los conceptos expuestos con la especificidad de los progresismos latinoamericanos, donde las relaciones entre movimientos sociales, gobierno y Estado asumen una complejidad propia y colocan nuevos desafíos para las luchas sociales. Por un lado, los gobiernos que aparecen como más cercanos al campo popular y sus aspiraciones parecen abrir mayores posibilidades para la ampliación de derechos. Pero al mismo tiempo se presenta el riesgo de que esta cercanía moldee las expectativas y horizontes desplegadas por los movimientos sociales dentro del campo de lo que los gobiernos pueden conceder, obturando proyectos de transformación más profundos. Esta tensión no solo se expresa en las relaciones con el sistema político, sino que atraviesa la propia configuración de los movimientos y organizaciones. Recuperando esta reflexión, se buscará registrar los encuentros y desencuentros entre organizaciones sociales y gobiernos progresistas en materia educativa, así como también las tensiones que en este período se presentaron entre las propias organizaciones sociales.

Por otra parte, diversos autores y autoras han identificado en el uso que se le ha dado al concepto de movimiento social una tendencia a clausurar el estudio de los sujetos y sentidos abiertos a partir de las luchas en el análisis de actores constituidos y demandas formuladas hacia el Estado¹⁵. Esta crítica es de recibo, por lo que en este trabajo se estudiarán los conflictos vinculados al presupuesto educativo intentando observar los

¹¹ Mc Adam, Doug, Tarrow, Sidney y Tilly, Charles. *Dynamics of contention*. New York: Cambridge University Press. 2001.

¹²Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza. 2009.

¹³Tilly, Charles. 1998, Op. Cit.

¹⁴ Fry, Mariana. “Los movimientos sociales latinoamericanos. Teorías críticas y debates sobre la formación.” *Revista Ciencias Sociales*, 2020, 33 (47), pp. 13-30.

¹⁵ Gutiérrez, Raquel. *Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Madrid: Traficantes de sueños. 2017.

sentidos sobre la educación que se conectan con la lucha presupuestal, y el conjunto de organizaciones y articulaciones que se crean o se expanden a partir del conflicto.

Metodología

La metodología empleada para la reconstrucción de los conflictos vinculados a la educación fue la realización de un catálogo de eventos elaborado a partir de fuentes de prensa. En las últimas décadas ésta se ha convertido en una de las técnicas principales para el análisis de acciones colectivas, en tanto que permite estudiar en forma conjunta eventos dispersos, construir caracterizaciones generales y relacionarlos con procesos históricos de mediano y largo alcance¹⁶. En el caso de los conflictos educativos se generó una descripción de las principales acciones colectivas desarrolladas en el período 2005-2019, se buscó identificar regularidades y establecer conexiones con aspectos del contexto en el que tuvieron lugar.

Para ello, se trabajó con fuentes de prensa de alcance nacional abarcando el período señalado. La elección de la prensa se apoya en el hecho de que ésta constituye la única fuente documental con información sistemática referida a un período de tiempo extenso como el que aquí se delimitó. Sin embargo, se entiende que esta técnica tiene varias limitaciones que se relacionan con los procesos de selección de los actores y temas que se colocan como relevantes¹⁷. Por este motivo, se decidió trabajar con dos medios de circulación nacional diaria de distintas orientaciones ideológicas, particularmente *La Diaria* y *El Observador*¹⁸, con el objetivo de disminuir sesgos. Dado que *La Diaria* comenzó a publicarse en el año 2006, para el año 2005 dicho medio se sustituyó con la revisión de *La República*. Adicionalmente, el relevamiento se complementó con la realización de entrevistas a informantes calificados pertenecientes a las organizaciones que protagonizaron los conflictos aquí estudiados¹⁹. En esta investigación, las entrevistas se conceptualizaron como técnicas complementarias, por lo que fueron realizadas luego de completar el análisis de prensa con el objetivo de revisar las interpretaciones construidas por las autoras. En esta etapa de la investigación, no se incluyó otro tipo de fuentes como volantes, fotografías, documentos que, sin lugar a dudas, podrían contribuir a profundizar el análisis en una etapa posterior.

La revisión primaria de los medios seleccionados en el período 2005-2019 arrojó una cantidad de noticias inabarcable en una investigación como la que dio lugar al presente trabajo. Es por ello que se decidió acotar la indagación trabajando en dos etapas. En un primer momento, se seleccionaron períodos de tiempo en forma aleatoria y se registraron las noticias sobre acciones que contenían reclamos vinculados a la educación, con el objetivo de identificar los temas que éstas colocaban y elaborar una caracterización general.

¹⁶Tilly, Charles. "EventCatalogs as Theories". *Sociological Theory* 2002, 20 (2), pp. 248-254, New York.

¹⁷Río Ruiz, Manuel. "Usos y abusos de la prensa como fuente de datos sobre acciones colectivas". *Empiria* 2008, 16, pp. 59-84.

¹⁸Álvarez, Eliana. *¿Enemigos públicos o aliados privados? Estudio del relacionamiento entre los partidos políticos y los medios de prensa en Uruguay*. Manuscrito no publicado. FCS, UdelaR, Montevideo. 2015.

¹⁹Los entrevistados fueron seleccionados en razón del protagonismo que adquirieron en los conflictos bajo estudio, buscando representar distintas lecturas sobre los mismos. Éstos autorizaron a las autoras a citar sus nombres en este trabajo.

Este relevamiento permitió agrupar las acciones colectivas en cinco ejes o sub temas: acciones colectivas por presupuesto para la educación, acciones vinculadas al proyecto educativo, acciones colectivas por condiciones de estudio, acciones que refieren a condiciones de trabajo, protestas vinculadas a hechos de violencia en centros educativos. Esta caracterización fue complementada con la información extraída de las entrevistas, y permitió dar cuenta de los principales temas que aparecieron en los conflictos vinculados con la educación en Uruguay en el ciclo progresista.

Una vez que se identificaron los principales temas que emergen en las acciones colectivas vinculadas a la educación, se decidió focalizar en los conflictos que refieren al presupuesto educativo. A diferencia de otros ejes, en los que se registraron eventos de protesta aislados y con escasas respuestas, en lo que refiere al presupuesto de la educación es posible reconstruir conflictos sostenidos en el tiempo, aunque con distintos grados de intensidad de acuerdo a la coyuntura. A su vez, este tema ha articulado las acciones colectivas más masivas y visibles en el período estudiado, movilizándolo a una pluralidad de actores sociales y políticos. El relevamiento de estos conflictos se realizó mediante una selección de fechas relevantes²⁰ que abarcó todos los momentos de debate presupuestal y rendiciones de cuentas. De este modo se construyó un registro abarcativo de los conflictos por presupuesto educativo acaecidos en el período 2005-2019.

La noción de conflicto resulta difícil de operacionalizar, dado que supone una dinámica relacional entre, al menos, dos partes, tal como se explicitó en el apartado teórico. Para el desarrollo de este trabajo, se comenzó registrando acciones que expresaran reivindicaciones sociales vinculadas a la educación. Para cada uno de estos eventos, se revisó la noticia buscando captar información sobre las siguientes variables: las organizaciones sociales involucradas y las redes que crean, las demandas y sentidos que producen, y los repertorios de acción que emplean. Adicionalmente, el relevamiento realizado registró las respuestas gubernamentales o estatales que secuenciaron a las acciones colectivas estudiadas, buscando captar de qué modo responde el Estado y el gobierno ante los reclamos vinculados a la educación. Se entiende que esta perspectiva permite reconstruir los conflictos desde una mirada relacional, que pone en el centro las acciones colectivas desarrolladas por organizaciones sociales y, al mismo tiempo, busca dar cuenta de sus complejas relaciones con la política institucional.

La investigación realizada permitió elaborar una caracterización general de los conflictos por la educación en el Uruguay progresista en un período de tiempo relativamente extenso. Su aporte reside en la elaboración de una mirada general sobre un tema poco investigado, la cual podrá ser profundizada a partir de futuras indagaciones.

Una mirada general de los conflictos educativos

El primer elemento a señalar es que los conflictos por la educación se registran durante todo el ciclo progresista. A diferencia de otros temas, donde los conflictos aparecen localizados en períodos delimitados, en el tema educación la conflictividad es permanente.

²⁰ Vallés, Miguel. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis. 1999.

En segundo lugar, si se analizan los reclamos y acciones colectivas en materia de educación se observa que éstos son muy heterogéneos en relación a las reivindicaciones que colocan. De acuerdo al relevamiento aquí realizado, estos pueden agruparse en cinco puntos, que en algunas ocasiones se conectan o se solapan.

Un primer tema que aparece en las movilizaciones y reclamos de los gremios es el que refiere al presupuesto educativo, es decir al debate general sobre el presupuesto que debe asignarse a la educación. Éste aparece como el más constante en las acciones analizadas, y ha articulado los esfuerzos de diversas organizaciones vinculadas a la educación, principalmente sindicatos docentes, de funcionarios/as y gremios estudiantiles. En varias ocasiones esta discusión se enlaza con debates sobre proyecto educativo, y muchas veces aparece como trasfondo de los reclamos sobre condiciones laborales y edilicias. Sin embargo, puede delimitarse como un núcleo conflictivo en sí mismo en tanto que buena parte de las luchas vinculadas a la educación en este período hablan específicamente de la cuestión presupuestal. Un segundo punto que se presenta en las movilizaciones y reclamos vinculados a la educación es el que tiene que ver con el proyecto educativo, es decir con los fines e instituciones de la educación. Este tema involucra un conjunto de elementos muy heterogéneo, que abarca resistencias a reformas educativas, discusiones sobre políticas específicas y debates sobre contenidos de la educación; y aparece con distintas intensidades durante casi todo el período estudiado.

El tercer tema que se identifica en las acciones colectivas relevadas es el que refiere a las condiciones de estudio. Si bien está asociado al debate presupuestal, tiene un énfasis específico en las condiciones concretas en que se desarrolla la educación y en las posibilidades de atender las necesidades de los y las estudiantes, destacándose dentro de este eje los reclamos de grupos de padres y madres ya sea para abrir nuevos centros o para mejorar los existentes. En cuarto lugar, se identifica un conjunto de reivindicaciones vinculadas a las condiciones de trabajo de los y las docentes. Este tema, si bien tiene puntos de contacto con el anterior, coloca un énfasis distinto al centrarse en aspectos contractuales y de carrera docente. Estos dos temas se presentan bajo la forma de reclamos relativamente aislados, pero se intensifican en los momentos más álgidos de la lucha presupuestal. El quinto tema que aparece en los conflictos vinculados a la educación en el período analizado es el que refiere a las violencias en los centros educativos. En este eje se observa una evolución durante el período estudiado, por un lado porque aumentan las protestas vinculadas a estos temas, y por otro lado porque van afinando su discurso, que empieza articular una mirada más profunda de las causas del problema.

Como se indicó anteriormente, este artículo se concentra en el estudio de los conflictos presupuestales. En las páginas que siguen se presenta una breve descripción de los mismos y un análisis basado en las dimensiones que estructuraron la indagación.

Los conflictos presupuestales: descripción y principales tendencias

Los conflictos asociados a la definición del presupuesto nacional constituyen una rutina de movilización en Uruguay. Éstos tienen una dinámica cíclica: sus momentos más álgidos se dan una vez cada cinco años, cuando asume un nuevo gobierno y elabora el proyecto de ley de presupuesto quinquenal, que regirá durante todo su período de gobierno según lo que

establece la normativa vigente²¹. Los tiempos de dichos conflictos están fuertemente pautados por los tiempos políticos del debate presupuestal: el gobierno que asume el 1° de marzo tiene tiempo hasta el último día de agosto para enviar al parlamento su mensaje presupuestal, que condiciona fuertemente el resultado de la discusión. A partir de setiembre el debate se traslada al ámbito parlamentario, que generalmente introduce algunas modificaciones al presupuesto quinquenal sin cambiar su estructura básica²². Los conflictos vinculados al tema suelen comenzar a prepararse a mediados de año, tienen su momento de mayor movilización en agosto –cuando el mensaje presupuestal ya ha sido anunciado públicamente pero aún no ha entrado al parlamento- y empiezan a perder fuerza hacia fin de año. La relevancia del presupuesto quinquenal es clave, dado que pauta las posibilidades de desarrollar políticas sociales en áreas como salud, vivienda y educación, y a la vez afecta el salario de funcionarios y funcionarias del sector público. Complementariamente, las rendiciones de cuentas que se realizan en forma anual sobre la ejecución presupuestal constituyen momentos relevantes en tanto que abren un margen para negociar la asignación en algunos rubros.

La asunción de un gobierno de signo progresista, por primera vez en la historia de nuestro país en marzo de 2005, supuso un contexto particular para el desarrollo de las luchas sociales. Por un lado, la mayor cercanía política entre gobierno y organizaciones sociales y la existencia de conexiones entre militantes sociales y gobernantes ha permitido un diálogo más fluido y ha creado condiciones para la obtención de algunas conquistas²³. Por otro lado, esta misma cercanía ha colocado, en amplios sectores del campo popular, la idea de que hay que “cuidar al gobierno”, no exigiendo más de lo que éste puede dar. Esto ha planteado, dentro de muchas organizaciones, el debate entre las reivindicaciones necesarias y las reivindicaciones posibles, produciendo tensiones y fisuras²⁴.

En términos económicos, debe tenerse en cuenta que, en Uruguay, el gasto en educación tuvo una abrupta caída desde la dictadura civil-militar de 1973. Con la asunción de los gobiernos progresistas se dio una importante recuperación, que permitió alcanzar en 2013 niveles de gasto similares a los que se dieron antes del golpe de Estado. Si bien el incremento fue importante en términos relativos, éste se reveló como insuficiente para atender las necesidades del sistema educativo. Por un lado, porque se arrastraban muchas décadas de deterioro edilicio, de mobiliario y salario docente. Por otro lado, porque el crecimiento de la matrícula fue muy elevado en los últimos años, sobre todo a nivel medio

²¹ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

²² Esto se dio especialmente en el caso del Frente Amplio, que gobernó con mayorías parlamentarias durante los tres períodos estudiados.

²³ Bringel, Breno y Falero, Alfredo. “Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones”. *Caderno CRH*, 2016, 29 (3), pp. 22-45.

²⁴ Fry, Mariana. “Gobiernos progresistas y nuevos desafíos para los movimientos sociales latinoamericanos”. En *Teoría & Cambio Social. Emergencias (II): nuevos actores sociales* (pp. 61-68). Torres Castaños, E. y Domingues, J. M. (Coords.) Buenos Aires: CLACSO. 2020.

y terciario, lo que plantea nuevas necesidades presupuestales²⁵. Esta situación debe tenerse en cuenta como telón de fondo de los conflictos que aquí se describen.

En este artículo se analizan específicamente los conflictos acaecidos en los contextos de elaboración presupuestal de 2005, 2010 y 2015, que fueron los más notorios en el período estudiado. Se entiende que el análisis y la comparación entre ellos permite elaborar algunas reflexiones que colaboran a caracterizar las dinámicas de movilización registradas en este ciclo. Por razones de espacio, se excluyen deliberadamente los conflictos desplegados en el contexto de las rendiciones de cuentas presupuestarias, los cuales tuvieron una relevancia variable en el período estudiado.

2005

Desde comienzos de este año los sindicatos de la educación venían realizando declaraciones en prensa sobre el deterioro de las condiciones laborales, salariales y edilicias y sobre la necesidad de incrementar el presupuesto de la educación, particularmente FENAPES²⁶ y FUM-TEP²⁷. Unos meses después de su asunción, el gobierno de Tabaré Vázquez se comprometió a evaluar los mecanismos para llegar a una asignación de 4,5% del PBI para la educación²⁸, tal como se había adelantado durante la campaña electoral, mediante una fórmula de incrementos graduales que se concretarían durante todo el quinquenio. En sus apariciones en la prensa las autoridades resaltaron la importancia de transformar la educación y de trabajar en un clima de diálogo y búsqueda de acuerdos con los actores implicados en la misma²⁹.

En el mes de setiembre, ante el envío del proyecto de ley presupuestal al Parlamento, empezaron a aparecer en la prensa declaraciones de gremios universitarios que señalaban que, según sus cálculos, no se llegaría al 4,5% del PBI comprometido en el proyecto de presupuesto³⁰. En forma paralela, comenzaron a aparecer voces que planteaban la insuficiencia de la asignación presupuestal del 4,5% del PBI y señalaban que debía asignarse el 6%. En este punto cabe señalar un elemento que se observa como recurrente en este período, que refiere a la incorporación de dilaciones y tecnicismos en el mensaje presupuestal: el Poder Ejecutivo elabora proyectos donde se compromete llegar a determinada cifra hacia el final del período de gobierno y si se dan ciertas condiciones de crecimiento de la economía. Esto hace muy difícil para los gremios estimar si efectivamente se llegará o no al presupuesto comprometido en los cinco años siguientes.

²⁵ Castillo, Jimena, Dufrechou, Hugo, Jauge, Martín, Sanguinetti, Martín, Messina, Pablo, González, Victoria. "El gasto en educación en Uruguay y su repercusión en las condiciones de trabajo de los docentes. Una mirada histórica y comparada". *Contrapunto*, 2015, 6, pp. 13-26.

²⁶ Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria.

²⁷ Federación Uruguaya de Magisterio – Trabajadores de Educación Primaria

²⁸ La reivindicación de que se destine el 4,5% del PBI para la educación había sido un acuerdo de todas las organizaciones sociales vinculadas al tema durante los últimos años. En este período, comienzan a surgir gremios que colocan el reclamo del 6%, basados en las recomendaciones de la UNESCO. Unos años más tarde, es el reclamo del 6% del PBI para la educación el que concitará el acuerdo de todos los gremios docentes y estudiantiles.

²⁹ *La República*, 23 de marzo de 2005.

³⁰ *El Observador*, 13 de setiembre de 2005.

En este período el repertorio que se observa con más fuerza son las declaraciones en prensa expresando reclamos. El único sindicato que realizó medidas de huelga fue el gremio de funcionarios no docentes de la Universidad de la República³¹, las cuales tuvieron bajo impacto por haberse implementado en el mes de diciembre, cuando el debate estaba prácticamente cerrado, y por haber contado con escasos apoyos del resto de los gremios. Por último, llama la atención la nula aparición en la prensa de declaraciones o movilizaciones estudiantiles vinculadas al tema, tanto a nivel de secundaria como de la educación terciaria.

A nivel gubernamental, una de las tendencias que empieza a visualizarse en este contexto y que será característica del período es la aparición de divergencias públicas entre sectores del gobierno y del Frente Amplio vinculadas a debates sobre la educación. En el contexto de las negociaciones vinculadas a reclamos salariales, se evidenciaron tensiones entre el Presidente y los Ministros de Educación y de Trabajo por un lado, y el Ministro de Economía y Finanzas por otro lado. Mientras que los primeros acordaron con los reclamos de las organizaciones sociales y accedieron a buscar recursos para incrementar el presupuesto educativo, el Ministro de Economía hizo hincapié en las restricciones económicas y en la imposibilidad de atender estos reclamos³². Estas tensiones se expresaron también al interior de la bancada oficialista en el Parlamento, donde aparecieron sectores que validaron los reclamos de las organizaciones sociales y plantearon sin éxito la necesidad de revisar el presupuesto a fin de asignar más recursos a la educación.

2010

En el año 2010, cuando asumió por segunda vez un gobierno del Frente Amplio bajo la presidencia de José Mujica, se observó un nuevo escenario en el conflicto presupuestal, con niveles mayores de movilización social. Un antecedente de ello se registró en el año 2008, cuando se realizó la última rendición de cuentas del período en la que era posible incorporar ajustes al presupuesto. Si bien no es objeto de este trabajo, cabe señalar que en ese escenario se desplegaron mayores niveles de movilización, los cuales se articularon con la resistencia a la Ley de Educación propuesta por el gobierno, que se aprobó en 2008³³.

³¹ *El Observador*, 8 de diciembre de 2005.

³² *El Observador*, 1° de septiembre de 2005.

³³ En el año 2006 se abrió un proceso de consulta popular de cara a la modificación de la Ley de Educación vigente, el cual contó con una amplia participación de organizaciones sociales en general y gremios vinculados a la educación en particular. En su declaración final, el “Primer congreso nacional de educación Maestro Julio Castro” señalaba la necesidad de transitar hacia un Sistema Nacional de Educación público que consagrara la autonomía y el cogobierno por parte de los actores implicados, y colocaba la necesidad de que esto se viera reflejado en la futura Ley de Educación. Luego de varias disputas y contramarchas, en 2008 se aprobó una Ley de Educación (Ley N° 18.437, disponible en <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf>) que no refleja estos principios, según lo que señalan las organizaciones vinculadas a la educación. Tal como sostienen los entrevistados, esto se entrelazó con las luchas presupuestales, y contribuyó a abonar el clima de tensión entre el gobierno y las organizaciones sociales.

En lo que respecta a 2010, desde mediados del año los gremios docentes de secundaria y primaria aparecían como los protagonistas del conflicto, realizando declaraciones de prensa, paros rotativos en distintos centros educativos y amenazas de huelga, centrados en la importancia de incrementar el presupuesto asignado a la educación y atender reclamos salariales. En este aspecto se evidencia un cambio en relación al período anterior, en la medida en que se incorporan repertorios cuya aparición había sido casi nula en 2005.

A medida que el gobierno empezó a dar detalles del proyecto de ley presupuestal comenzaron a hacerse visibles las diferencias con los gremios. Mientras que el primero sostenía que se había llegado a una asignación del 4,5% del PBI durante el período anterior y adelantaba que no se otorgaría el 6%, los gremios señalaban que no se había asignado el 4,5%³⁴ y reclamaban que se asigne el 6%³⁵. En este contexto, el reclamo de 6% del PBI para la educación se presenta en forma cada vez más nítida por parte de los gremios docentes de enseñanza secundaria y primaria, y empieza a articularse con la defensa de la calidad de la educación pública, trascendiendo los reclamos salariales. Si se analiza en detalle este período, puede constatarse el pasaje de demandas más difusas referidas a “aumento presupuestal” y “aumento salarial” al más conciso “6% del PBI para la educación”.

A mediados de agosto comenzaron a registrarse acciones desplegadas por gremios estudiantiles, particularmente el Centro de estudiantes del IPA³⁶ y el gremio estudiantil del IAVA³⁷, que ocuparon sus centros educativos en reclamo del 6% del PBI para ANEP y UdelaR. Esto marca un contraste en relación al período anterior, en el cual no se visualizaron en la prensa relevada acciones de gremios estudiantiles. En el mes de septiembre el proyecto de ley presupuestal ingresó al Parlamento, con lo que se trasladó el eje de los reclamos y, al igual que en el período anterior, emergieron divergencias entre sectores del Frente Amplio. Representantes del Partido Comunista y el Partido Socialista formularon críticas al proyecto de ley presupuestal elaborado por el Ejecutivo, aunque en los hechos esto no se materializó en cambios al mismo³⁸.

2015

En el año 2015 se inició el tercer período de gobierno del Frente Amplio, nuevamente bajo la presidencia de Tabaré Vázquez. En este contexto los conflictos presupuestales se extendieron durante todo el año y adquirieron una fuerza inédita en el ciclo progresista. El

³⁴ Estas diferencias surgen de un cambio impulsado por el Frente Amplio en la forma de elaborar el presupuesto quinquenal, que pasó de estructurarse por incisos a organizarse por áreas programáticas. En este contexto, el gobierno se comprometió a asignar 4,5% del PBI para la educación, pero incluyó dentro de la misma áreas que no estaban contempladas en los reclamos históricos de las organizaciones sociales, como la capacitación laboral de funcionarios/as del sector público, la educación militar y policial, el Plan Ceibal, entre otras. Por su parte, el reclamo realizado por los gremios sobre el gasto en educación incluía exclusivamente a ANEP y UdelaR, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República respectivamente. Esto puede leerse como un cambio técnico que complejiza la comprensión de la propuesta presupuestal, en sintonía con lo planteado en el apartado anterior.

³⁵ *El Observador*, 11 de agosto de 2010.

³⁶ Instituto de Profesores Artigas, es la principal institución de formación de docentes de secundaria.

³⁷ Instituto Alfredo Vázquez Acevedo, es uno de los centros públicos de formación secundaria.

³⁸ *El Observador*, 25 de septiembre de 2010 y 26 de septiembre de 2010.

año 2013 puede leerse como un antecedente de este proceso, ya que en el marco de la rendición de cuentas se radicalizaron las medidas de lucha, se volvieron más masivas e involucraron a más gremios, a la vez que se evidenciaron fuertes tensiones con el gobierno.

Desde el mes de marzo de 2015, la filial de Montevideo del sindicato de docentes de educación secundaria³⁹ anunciaba la entrada en conflicto si no se alcanzaba el 6% del PBI para ANEP y UdelaR⁴⁰. A los reclamos por presupuesto para la educación se sumaron paros y ocupaciones de centros educativos por condiciones de estudio y trabajo, tanto a nivel público como privado. Al igual que en el año 2010, los distintos ejes de conflictos relacionados con la educación comenzaron a entrelazarse, lo que colaboró a hacer estas luchas más masivas e intensas.

En mayo se sucedieron los primeros paros y marchas que reclamaban específicamente una mayor asignación presupuestal, protagonizados por sindicatos docentes. A diferencia de lo ocurrido en años anteriores, donde el protagonismo residía principalmente en FENAPES, en este contexto las medidas de lucha se articularon desde gremios docentes de todos los niveles de la enseñanza. En el mes de junio se vivió una intensificación de las movilizaciones, con especial protagonismo del movimiento estudiantil en sus distintos niveles. Adquirieron visibilidad en la prensa organizaciones como FEUU⁴¹, CEIPA⁴², CEM⁴³, AEES⁴⁴ y gremios de liceos, y con ello se transformaron las dinámicas de movilización. De acuerdo a los relatos de prensa, empezaron a registrarse en las marchas por presupuesto cánticos, bombos y distintas performances⁴⁵. En forma paralela, comenzó a organizarse la CEEM⁴⁶, que desde hacía varios años se encontraba desarticulada.

Durante los meses siguientes, las relaciones entre el gobierno y los gremios de la educación se volvieron cada vez más conflictivas. Desde el gobierno, en varias ocasiones trascendieron dichos de la Ministra de Educación que cuestionaron los paros docentes⁴⁷, lo que contribuyó a crear un clima de hostilidad. En forma paralela, el malestar entre los gremios de la educación se incrementó dado que el Poder Ejecutivo dilató la presentación de la pauta salarial para el período, y en este contexto las amenazas de huelga empezaron a hacerse cada vez más frecuentes. El 12 de agosto -a pocos días del vencimiento del plazo para que el mensaje presupuestal ingresara al parlamento- el gobierno planteó por primera vez su propuesta de negociación salarial, la cual contenía un incremento salarial sensiblemente menor al que reclamaban los docentes⁴⁸. Esto provocó un fuerte rechazo en los gremios, que decidieron intensificar las medidas de lucha. Entre ellas, la más notoria fue

³⁹ ADES Montevideo, Asociación de Docentes de Educación Secundaria.

⁴⁰ *La Diaria*, 27 de marzo de 2015.

⁴¹ Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay.

⁴² Centro de Estudiantes del IPA

⁴³ Centro de Estudiantes de Magisterio

⁴⁴ Asociación de Estudiantes de Educación Social.

⁴⁵ *La Diaria*, 18 de junio de 2015.

⁴⁶ Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media, es una organización de segundo grado de estudiantes de secundaria.

⁴⁷ *La Diaria*, 24 de junio de 2015; *El Observador*, 30 de julio y 9 de agosto 2015.

⁴⁸ *El Observador*, 13 de agosto de 2015.

la declaración de huelga por tiempo indeterminado a nivel de educación secundaria en Montevideo, que comenzó el 18 de agosto⁴⁹.

En este escenario comenzaron a hacerse visibles tensiones entre los sindicatos. Mientras que desde la coordinación de CSEU⁵⁰ se visualizaban avances en las negociaciones con el gobierno, representantes de FENAPES y AFUTU⁵¹ realizaron declaraciones de prensa en las que criticaron la propuesta del gobierno y cuestionaron a la representación de CSEU⁵².

El 24 de agosto, la Ministra de Educación anunció que el gobierno decretaría la esencialidad para la educación⁵³, abriendo con ello una dinámica de criminalización de los conflictos educativos. Dos días después, el gobierno propuso firmar un acta de entendimiento que dejaba sin efecto la esencialidad si los sindicatos levantaban la huelga. En este proceso, intervino el PIT-CNT⁵⁴ pidiendo a los gremios de la educación que consideren aceptar la fórmula propuesta por el gobierno. Esta solicitud no fue bien recibida entre los sindicatos de base, que decidieron intensificar el conflicto⁵⁵. En este punto puede observarse una lógica que será recurrente en varios momentos del conflicto, que refiere a los intentos del PIT CNT de colocarse como mediador entre el gobierno y los sindicatos de base, y a la aparición de tensiones al interior del sindicalismo⁵⁶.

La firma del decreto de esencialidad por parte del gobierno provocó un viraje de la lucha presupuestal al rechazo a dicha medida, con lo que el conflicto se radicalizó y se volvió más masivo. La movilización contra este decreto fue una de las más grandes en las últimas décadas⁵⁷. Tras varias negociaciones fallidas, el 30 de agosto el Poder Ejecutivo y dirigentes sindicales acordaron que el gobierno levantaría la medida de esencialidad y los sindicatos docentes cesarían los paros. Al día siguiente el gobierno envió el proyecto de ley de presupuesto quinquenal al Parlamento, por lo que a partir de entonces los reclamos comenzaron a dirigirse hacia el Poder Legislativo.

Un hecho icónico de este último tramo del conflicto fue la ocupación estudiantil de la sede del CODICEN⁵⁸, la cual fue desalojada con violencia por parte del Ministerio del Interior y culminó con procesamientos a manifestantes días después⁵⁹. En forma similar a lo que ocurrió con el decreto de esencialidad, mediante este hecho el eje del conflicto se trasladó de las reivindicaciones presupuestales hacia las resistencias a hechos represivos y judicializaciones. En forma paralela, sectores de la bancada parlamentaria del Frente

⁴⁹ *La Diaria*, 17 de agosto de 2015.

⁵⁰ Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay.

⁵¹ Asociación de Funcionarios de UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay, es el instituto de formación media técnico profesional).

⁵² *El Observador*, 20 de agosto y 22 de agosto de 2015.

⁵³ *La Diaria*, 24 de agosto de 2015. Se trata de un mecanismo legal para impedir el derecho de huelga, el cual ha sido históricamente criticado por la izquierda.

⁵⁴ Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores. Es el organismo que nuclea a los sindicatos de las distintas ramas de actividad.

⁵⁵ *La Diaria*, 27 de agosto de 2015.

⁵⁶ *El Observador*, 3 de octubre de 2015; *La Diaria*, 15 de octubre de 2015.

⁵⁷ *El País*, 28 de agosto de 2015.

⁵⁸ Consejo Directivo Central de la ANEP.

⁵⁹ *El Observador*, 23 de septiembre y 29 de septiembre de 2015.

Amplio criticaron públicamente estas acciones y propusieron buscar mecanismos para modificar el presupuesto atendiendo a los reclamos de los gremios⁶⁰, lo que permitió incluir modificaciones menores a la propuesta realizada por el Poder Ejecutivo.

Análisis por dimensión: aproximación conceptual a los conflictos presupuestales

En las páginas que siguen se reconstruyen las dimensiones que guiaron esta investigación, combinando información cuantitativa construida a partir del análisis de prensa e información cualitativa extraída del mismo registro y de las entrevistas a informantes calificados.

Acciones y repertorios

En el periodo estudiado se registraron 119 acciones que colocaron reclamos vinculados al presupuesto educativo protagonizadas por gremios y organizaciones, las cuales incluyeron desde declaraciones de prensa hasta huelgas y movilizaciones. Éstas fueron en aumento, pasando de 14 en el año 2005 a 23 en el año 2010 y 82 en 2015. Este aumento de la cantidad de acciones está asociado a una radicalización de los repertorios empleados. Mientras que en el año 2005 la mayoría de las acciones desplegadas fueron declaraciones de prensa o amenazas de paros (64%), en 2010 aumentó la proporción de paros, huelgas y ocupaciones (48%). En el año 2015 se observó un incremento importante de las acciones conflictivas en general, si bien la mayoría la constituyeron las declaraciones y amenazas de huelga (42%), la presencia de paros y huelgas fue muy importante (29%), así como también de marchas e intervenciones que colocaron reclamos vinculados al presupuesto educativo (29%).

Cuadro I: Tipos de repertorios según año

		Tipo de evento				
		Paros, huelgas u ocupaciones	Declaraciones, amenazas de huelga o paro	Movilizaciones	Total	Cantidad de eventos
Año	2005	14%	64%	22%	100%	14
	2010	48%	30%	22%	100%	23
	2015	29%	42%	29%	100%	82
Total período		31%	42%	27%	100%	119

Fuente: elaboración propia en base a datos del proyecto CSIC “Los conflictos sociales en el Uruguay progresista. Hacia un cuadro general de análisis.”

Esta radicalización y diversificación de los tipos de repertorios empleados se relaciona con la ampliación de los actores involucrados en los conflictos presupuestales, como se detallará en el apartado que sigue. Paralelamente, hacia el final del período se registraron intervenciones creativas sobre formas de movilización tradicionales, particularmente a partir de la presencia del movimiento estudiantil. Como señala uno de los entrevistados,

⁶⁰ *El Observador*, 16 de septiembre de 2015; *La Diaria*, 24 de septiembre de 2015.

esto cambió el carácter de las marchas, volviéndolas más masivas e incorporando cantos, danzas y performances. *“Esos movimientos estudiantiles (...) le dan una chispa y una energía al conflicto... Los docentes vamos a una movilización y vamos charlando con el de al lado, vamos tomando mate. Que salga un cantito o una consigna es difícilísimo. Y los gurises te arman la fiesta. Pero no es solamente la fiesta en la movilización. Te contagian. Porque cuando vos estás sosteniendo un conflicto, y estás en tu liceo y cae el gremio de estudiantes, le da otra tónica. Si haces un taller ellos son los que van y hacen preguntas y hacen planteos. Hay una retroalimentación muy grande. Le dan al conflicto algo que muchas veces los docentes no tienen.”*⁶¹

Las organizaciones y sus conexiones

Durante el desarrollo de los conflictos presupuestales se observó un incremento y diversificación de los actores participantes. En el primer año analizado los conflictos fueron protagonizados por gremios docentes y de funcionarios/as, los cuales se apoyaron principalmente en declaraciones de prensa para denunciar el deterioro de las condiciones laborales, salariales y edilicias y reclamar el incremento del presupuesto educativo. Durante el año 2010 se registró un mayor involucramiento de gremios de docentes y de funcionarios/as, y comenzaron a aparecer las primeras acciones protagonizadas por gremios de estudiantes. Hacia el final del período estudiado, en un contexto de intensificación del conflicto, surgieron nuevas organizaciones estudiantiles y articulaciones entre ellas. Adicionalmente, la CSEU adquirió mayor dinamismo y visibilidad en la prensa; y comenzaron a tejerse nuevas redes y articulaciones como la asamblea intergremial de la educación en 2015, que nucleó sindicatos docentes, de funcionarios/as y gremios estudiantiles. En tal sentido, puede decirse que el conflicto aparece como un campo fértil para la creación y articulación de organizaciones y coordinaciones.

En forma paralela, se observa durante el período estudiado un incremento de la cantidad de acciones que combinaron los esfuerzos de varias organizaciones, las cuales pasaron de representar el 21% en el primer periodo a 55% en 2015, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Si se relaciona esto con la información cualitativa recabada, puede decirse que se pasa de un conflicto de baja intensidad basado en acciones de organizaciones dispersas, a un conflicto que involucra una pluralidad de gremios y organizaciones que coordinan acciones.

Cuadro II: Participación de actores según año

⁶¹ Entrevista a Julio Moreira, directivo de ADES y FENAPES entre 2011 y 2017.

		Actores				Total	Cantidad de eventos
		Varios gremios	Docentes	Funcionarios/as	Estudiantes		
Año	2005	21%	36%	43%	0%	100%	14
	2010	48%	26%	17%	9%	100%	23
	2015	55%	34%	2%	9%	100%	82
Total		50%	33%	10%	7%	100%	119

Fuente: elaboración propia en base a datos del proyecto CSIC “Los conflictos sociales en el Uruguay progresista. Hacia un cuadro general de análisis.”

En otro orden, debe señalarse que, hacia el final del período, en un contexto de amplia movilización, las acciones desbordaron las estructuras organizativas tradicionales, como sucedió en las acciones realizadas contra el decreto de esencialidad. El relato de uno de los entrevistados ilustra esa situación. “...cuando se resuelve formalmente la medida de esencialidad, se dio una movilización espontánea que yo no creo que en educación haya habido una movilización tan grande, y no sé si volveremos a verlo. Porque fue impresionante. Recuerdo que ADEMU convocó a un abrazo en el obelisco, y terminaron siendo decenas de miles, que caminaron todo 18 de julio, cortando 18 de julio, con la gente que aplaudía, y llegaron a la torre ejecutiva. Y cayeron docentes de secundaria y de UTU, éramos muchos, muchos miles, y nada estaba preparado (...) Se fue de las manos, se desbordó. Las asambleas empezaron a ser multitudinarias...”⁶².

Demandas y sentidos de las luchas

Si se analizan los sentidos que se van produciendo en los conflictos presupuestales, puede observarse en primer lugar que éstos se despliegan en dos niveles: por un lado, se escuchan las voces de los gremios docentes que reclaman aumentos salariales y mejoras de las condiciones laborales. En forma paralela, se va produciendo el reclamo presupuestal que nuclea a distintas organizaciones. Al comienzo del período estudiado, este se presentaba en forma tenue y exigía que se asigne el 4,5% del PBI para la educación, cifra que había sido comprometida por el Frente Amplio durante la campaña electoral que lo llevó al gobierno. Hacia el final del año 2005, comenzaron a aparecer voces que señalaban la insuficiencia de dicho pedido. A partir del año 2010 empieza a tomar fuerza el reclamo del 6% del PBI para la educación, el cual funciona como eje aglutinador del conflicto. Sin embargo, este esconde una diversidad de lecturas, ya que mientras que algunas organizaciones hablan de “6% del PBI para ANEP y UdelaR” otras refieren a “6% para la educación” y otras colocan la idea de “6% para ANEP y UdelaR + 1% para investigación y desarrollo”, haciendo énfasis en la importancia de priorizar la asignación de recursos para la investigación científica.

⁶² Ídem.

En forma paralela, el debate presupuestal comienza a colocarse como un debate de política educativa y a entrelazarse con otras luchas, como señala uno de los entrevistados. *“El presupuesto también es un tema de política educativa (...) hay que verlo más allá de la cuestión material, o económico - financiera concreta. Hay que ver también que cuando vos discutís presupuesto estas discutiendo también la propia construcción de la política educativa, entonces esa tensión que se generó en 2008 con la ley de educación, tuvo su correlato en los años siguientes en materia presupuestal, donde no era solamente una discusión material o económica, era también una discusión política en términos de la construcción de la política pública educativa. Y cuando analizas el periodo de 15 años, obviamente estuvo presente en los 15 años”*⁶³.

Por último, debe señalarse que en los momentos en que se instalan medidas de criminalización de las luchas por parte del gobierno, se corre el eje de los reclamos y pasa a ubicarse en torno a la resistencia a las mismas. Esto es lo que sucedió en el año 2015 cuando se firmó el decreto de esencialidad de la educación, y unos meses después cuando se desalojó a estudiantes que ocuparon el CODICEN. Este mecanismo parece tener un doble efecto: funciona como eje de articulación de las luchas en la medida en que aúna las voces de varias organizaciones, pero al mismo tiempo diluye la cuestión específicamente presupuestal.

Relaciones con la política institucional

Durante los primeros meses luego de la asunción del gobierno por parte del Frente Amplio, se observa en los discursos gubernamentales un énfasis en el diálogo, a la vez que los reclamos de las organizaciones sociales parecían ajustarse al 4,5% del PBI comprometido por el gobierno. Se trató de un período en el que las movilizaciones fueron escasas y los reclamos tenues, lo cual se relaciona con los efectos de la llegada del progresismo al gobierno. *“Durante los gobiernos frenteamplistas tuvimos que sobrevivir con la crítica permanente dentro del propio sindicato. Vos proponías en 2005, 2006, una movilización, y una buena parte de los compañeros decía ‘yo a mi gobierno no le hago un paro’. Increíblemente, en un contexto donde el movimiento sindical creció en términos de afiliados, en algunos sectores públicos y particularmente educativos hubo dificultades para retener la masa de afiliados, producto de esa situación”*⁶⁴.

En los años siguientes los conflictos comenzaron a intensificarse y las relaciones empezaron a tensarse. Por un lado, esto se debe al estancamiento en el proceso de incremento salarial iniciado en 2005, y en términos generales en el aumento presupuestal para la educación. Por otro lado, se relaciona con la lucha que se abrió en 2006 en relación al proyecto educativo, la cual se saldó en 2008 con la aprobación de una Ley de Educación que no recogía las aspiraciones de las organizaciones sociales involucradas, como se comentó anteriormente. Esta situación produjo descontento y creó un clima favorable a la intensificación del conflicto presupuestal.

⁶³ Entrevista a José Olivera, presidente de FENAPES y coordinador de CSEU.

⁶⁴ Ídem.

En este contexto, el reclamo social comenzó a plantear la necesidad de asignar el 6% del PBI para la educación, y los discursos gubernamentales se endurecieron. Hacia el final del ciclo estas tensiones se agudizaron, comenzaron a movilizarse más gremios y se radicalizaron los repertorios empleados, destacándose la huelga docente por tiempo indeterminado. Adicionalmente, se implementaron medidas represivas y criminalizadoras por parte del gobierno, entre las que se destaca el decreto de esencialidad para la educación y el violento desalojo de la ocupación estudiantil del CODICEN. En este aspecto se identifican puntos de coincidencia con lo que ocurre en otros contextos donde también se dieron regímenes progresistas, en los cuales se observa una limitación del uso de la represión, que no necesariamente implica su desaparición sino una aplicación más selectiva y focalizada⁶⁵.

Por otra parte, se identificaron algunas tendencias que serán comunes a todo el ciclo estudiado. En primer lugar, desde el gobierno se observan dilaciones y tecnicismos en la elaboración del mensaje presupuestal, lo que dificultó la comprensión del mismo por parte de las organizaciones y contribuyó a diluir la lucha, sobre todo en el primer período. En este escenario, el saber técnico cobra un lugar privilegiado en la formulación y divulgación de los reclamos sociales. En segundo lugar, se visibiliza una complejización de los roles asumidos por las instituciones que componen el gobierno, el Estado y el Frente Amplio en tanto fuerza política, que se expresa en la existencia de controversias públicas en materia de educación y en la combinación de líneas de diálogo y medidas coactivas. En términos de Bourdieu⁶⁶, se registra aquí el empleo de la “mano izquierda” y la “mano derecha” del Estado, con distintas intensidades en los distintos contextos⁶⁷. En este escenario, se produjeron tensiones y fisuras entre gremios y con el PIT-CNT, particularmente a partir de 2013. Tal situación se relaciona con las distintas concepciones y estrategias que coexisten dentro del mundo sindical⁶⁸, las cuales parecen hacerse más visibles durante el ciclo progresista.

Conclusiones

Como se expuso en este trabajo, los conflictos presupuestales se extendieron a lo largo de todo el ciclo progresista y su intensidad fue creciendo durante el mismo. Por un lado, esto se relaciona con los avances y contramarchas en las políticas salariales y presupuestales del gobierno. Por otro, se conecta con el despliegue y la clausura de las luchas que intentaron disputar el proyecto educativo, especialmente en lo que refiere a la Ley de Educación. En este sentido, puede interpretarse que durante los primeros años del ciclo primó entre la militancia un clima de espera relacionado con la posibilidad de que el gobierno realizara ciertas transformaciones, mientras que hacia el final del período este argumento perdió relevancia frente al descontento por los proyectos que no fueron concretados, tanto en

⁶⁵ Pérez, Verónica y Rebón, Julián. *Las vías de la acción directa*. Buenos Aires: Aurelia Rivera. 2012.

⁶⁶ Bourdieu, Pierre. *La miseria del mundo*. Buenos Aires: FCE. 2007.

⁶⁷ Falero, Alfredo y Fry, Mariana. 2017. Op. Cit.

⁶⁸ Álvarez, Sabrina. *Entre ‘moderados’ y ‘radicales’. Aproximación a las respuestas colectivas de trabajadores ferroviarios (1967-1972)*. Manuscrito no publicado. FHCE, UdelaR, Montevideo. 2020.

términos de transformación de las condiciones en que se ejerce la educación pública como en materia de cambios políticos en este ámbito.

La intensificación de estos conflictos está asociada a un incremento de la cantidad de acciones colectivas y organizaciones participantes, así como también a una ampliación y radicalización de los repertorios empleados. En una perspectiva de mediano plazo, parece haber una lógica gradual, asociada al pasaje de una clave de espera a una de exigencia y movilización. En este proceso, se va construyendo la idea de “6% del PBI para la educación” como eje de articulación de las luchas. Esta cifra es presentada como una reivindicación que contiene a la vez el reclamo salarial y la defensa de la educación pública en forma más general, lo que legitima el conflicto a nivel social.

Focalizando en las relaciones entre actores sociales, gobierno y Estado, puede decirse que al mismo tiempo que se abrieron nuevos canales de diálogo y negociación entre las organizaciones sociales y la política institucional, se crearon nuevas formas de gestión y amortiguación de conflictos, más sutiles que las desplegadas por los tradicionales gobiernos de derecha.

A modo de balance, puede decirse que los efectos de estos conflictos se despliegan en varios niveles. En un nivel concreto, estos lograron conquistar algunas mejoras en relación a la asignación presupuestal, disputando de este modo las condiciones en que se desarrolla la educación. En un nivel más general, estas luchas se inscriben en una disputa más amplia sobre la importancia y los sentidos de la educación pública, que se conecta con ciclos de luchas anteriores pero que adquiere una dinámica propia en este período. Por último, puede leerse a través de estos conflictos un proceso de recomposición de diversas organizaciones sociales, el cual transversaliza distintas luchas.

Bibliografía

Álvarez, E. (2015). ¿Enemigos públicos o aliados privados? Estudio del relacionamiento entre los partidos políticos y los medios de prensa en Uruguay. Manuscrito no publicado. FCS, Udelar, Montevideo.

Álvarez, S. (2020). Entre “moderados” y “radicales”. Aproximación a las respuestas colectivas de trabajadores ferroviarios (1967-1972). Manuscrito no publicado. FHCE, Udelar, Montevideo.

Bagdassarian, N. (2012). El proceso de institucionalización en la acción colectiva, derivaciones en el movimiento estudiantil universitario. Manuscrito no publicado. FCS, Udelar, Montevideo.

Bourdieu, P. (2007). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: FCE.

Bringel, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, 29 (3), pp. 22-45. DOI: 10.1590/S0103-49792016000400003.

Castillo, J., Dufrechou, H., Jauge, M., Sanguinetti, M., Messina, P., González, V. (2015). El gasto en educación en Uruguay y su repercusión en las condiciones de trabajo de los docentes. Una mirada histórica y comparada. *Contrapunto*, 6, pp. 13-26. Disponible en <https://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2017/03/Revista-Contrapunto-6.pdf>

Della Porta, D. y Diani, M. (2015). *Los movimientos sociales*. Madrid: Universidad Complutense y Centro de Investigaciones Sociológicas.

Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas*, 9, 1-16. Disponible en <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/161>.

Duarte, R. (2011). Autonomía y cogobierno en el caso de AFUTU. La construcción de una demanda. Manuscrito no publicado. FCS, Udelar, Montevideo.

Falero, A. y Fry, M. (2017). ¿Qué nos dicen los conflictos por la educación en el Uruguay progresista? Una propuesta de análisis. Ponencia presentada en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología "Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio". Montevideo, 2017. Disponible en http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/5715_alfredo_falero.pdf

Fry, M. (2020a). Los movimientos sociales latinoamericanos. Teorías críticas y debates sobre la formación. *Revista Ciencias Sociales*, 33 (47), pp. 13-30. DOI: <http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v33i47.1>

_____ (2020b). Gobiernos progresistas y nuevos desafíos para los movimientos sociales latinoamericanos. En *Teoría & Cambio Social. Emergencias (II): nuevos actores sociales (pp. 61-68)*. Torres Castañón, E. y Domingues, J. M. (Coords.) Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <https://www.clacso.org/boletin-4-teoria-cambio-social/>

Graña, F. (2005). *Nosotros, los del gremio: participación, democracia y elitismo en un movimiento social*. Montevideo: Nordan-Comunidad.

Gutiérrez, Raquel (2017). *Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas*. Madrid: Traficantes de sueños.

Landinelli, J. (1990). *1968, la revuelta estudiantil*. Montevideo: EBO/FHC.

Mc Adam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. New York: Cambridge University Press.

Pérez, V. y Rebón, J. (2012). *Las vías de la acción directa*. Buenos Aires: Aurelia Rivera.

Río Ruiz, M. (2008). Usos y abusos de la prensa como fuente de datos sobre acciones colectivas. *Empiria* 16, pp. 59-84. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/viewFile/1390/1285>

Tarrow, S. (2009). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Tilly, Ch. (1998). Conflicto político y cambio social. En Ibarra, P. y Tejerina, B. (Eds.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural (pp. 25-41)*. Madrid: Trotta.

_____ (2002). "Event Catalogs as Theories". *Sociological Theory* 20 (2), pp. 248-254, New York.

Vallés, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Van Aken, M. (1990). *Los militantes: una historia del movimiento estudiantil universitario uruguayo*. Montevideo: FCU.

Fuentes

Entrevista a José Olivera, Presidente de FENAPES y Coordinador de CSEU. Fecha: 5 de febrero de 2021.

Entrevista a Julio Moreira, directivo de ADES y FENAPES entre 2011 y 2017. Fecha: 4 de diciembre de 2020.

El Observador <https://www.elobservador.com.uy/>

El País <https://www.elpais.com.uy/>

La Diaria <https://ladiaria.com.uy/>

La República <https://www.republica.com.uy/>