

## Contiendas universitarias de hoy ¿y mañana?: polarización política y precarización docente<sup>1</sup>

**Cabrera Di Piramo, Carolina**  
Universidad de la República, Uruguay ✉   
**Regueira Domínguez, Avril**  
Universidad de la República, Uruguay ✉ 

<http://dx.doi.org/10.5209/ritie.103058>

Recibido: junio 2025 • Evaluado: julio 2025 • Aceptado: julio 2025

**ES Resumen.** Este texto se propone, desde el campo de producción de conocimientos en Educación Superior y en diálogo con aportes provenientes de otras áreas del saber, discutir algunas contiendas o problemáticas universitarias de hoy. A través de un recorrido teórico- conceptual intentamos elaborar una trama que recorre algunos cambios sociales de hoy en día y desafíos y problemas identificados en y para las universidades en distintas partes del mundo. Nos detenemos especialmente en las problemáticas derivadas de los vínculos entre democracia y universidad como consecuencia de procesos que se viven en las universidades desde hace algunas décadas, para analizar este asunto en clave descriptiva en general y puntualmente desde un ejemplo concreto: el caso uruguayo reciente. Intentamos dar ejemplos de procesos de polarización política y cambios en el trabajo docente en un sentido que pueden socavar el ejercicio democrático pleno universitario y el diálogo universidad- entorno. Más allá del caso concreto, debatimos algunas afectaciones que puede tener la consolidación de estos cambios en las misiones o cometidos universitarios, de constituirse en un espacio protegido para la búsqueda de debates y ejercicio ciudadano.

**Palabras clave:** universidad; democracia; polarización política; trabajo docente.

## ENG University disputes for today and tomorrow?: political polarization and weak teaching

**Abstract.** The aim of this paper is, from the field of knowledge production in Higher Education and in dialogue with contributions from other areas of knowledge, to discuss some current university conflicts or issues. Through a theoretical and conceptual overview, we attempt to develop a framework that encompasses some current social changes and challenges and problems identified in and for universities around the world. We focus specifically on the problems arising from the links between democracy and universities as a consequence of processes that have been taking place in universities for several decades. We analyze this issue through a general and descriptive analysis and a concrete example: the recent case of Uruguay. We attempt to provide examples of political polarization processes and changes in teaching practice that can undermine the full democratic practice of universities and the dialogue between universities and their society. Beyond the specific case, we debate some impacts that the consolidation of these changes may have on the university's missions or responsibilities in establishing itself as a protected space for the pursuit of debate and civic engagement.

**Keywords:** university; democracy; political polarization; teaching work.

**Sumario:** 1. Primeras palabras. 2. Pistas para pensar algunas contiendas universitarias de hoy. 3. La escena universitaria tradicional en América Latina. 4. El contexto uruguayo. 5. La polarización política en el ámbito educativo terciario en el Uruguay reciente. 6. De la polarización política a la precarización docente. 7. Afectaciones de estos desafíos en la formación y misión universitarias. 8. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Cabrera Di Piramo, C.; Regueira Domínguez, A. (2025). Contiendas universitarias de hoy ¿y mañana?: polarización política y precarización docente. *Revista Internacional de Teoría e Investigación Educativa*, 3 (2025), 103058

<sup>1</sup> Artículo enmarcado en los desarrollos del grupo de Tendencias en Educación Superior, integrado en la Udelar también por Mabel Ruiz Barbot y Virginia Fachinetti Lembo.

## 1. Primeras palabras

Este texto se enmarca dentro del campo de producción de conocimientos sobre la universidad, un campo de estudio que se ha expandido en los países anglosajones y del continente europeo (Teichler, 2009; Altbach, 2002; Neave, 2001), así como también en los países latinoamericanos (Guadilla, 2000; Krotsch y Suasnábar, 2002). Escribimos con una mirada interdisciplinaria con referencias teóricas provenientes de la Educación Superior (ES), las Políticas Públicas y la Filosofía de la Educación. Si bien nos insertamos en el estudio de las universidades, en este texto abordaremos concretamente algunas cuestiones que devienen del estudio de la democracia universitaria o, más aún, de las relaciones entre universidad y democracia.

Nos proponemos dialogar entre cambios sociales epocales, algunas características de las universidades de hoy, sus desafíos generales y las afectaciones que devienen de estos desafíos en la formación y fundamentalmente en la misión universitaria. Si bien nuestro enfoque es general y descriptivo, a modo de ejemplo focalizamos en algunas situaciones puntuales que se han explicitado en el caso de Uruguay recientemente. Es decir, proponemos un aporte teórico- conceptual, nutrido o dialogado con la expresión de algunos de los temas tratados en el caso de un país concreto, una escena particular.

Partimos de la base de considerar que en los últimos años a nivel social general y también en el campo educativo se ha esbozado que estamos atravesando un cambio epocal, marcado entre otras cuestiones por algunas tensiones que la pandemia de COVID- 19 profundizó.

Siguiendo a Chantall Mouffe (2023), asistimos hoy en día a un nuevo momento político pospandémico, marcado por la desigualdad social, la crisis climática y un contexto de radicalización de ideas y posiciones que pone en peligro la convivencia democrática. Más allá de esta posición elaborada desde un marco socio-político general, en el campo educativo se ha identificado un nuevo momento de “recesión democrática”, que toma forma en un escenario de falta de información, aumento de circulación de noticias falsas, de conflictos armados, crisis climática y pobreza sectorizada (Apple et al., 2022).

En sintonía con esto, desde algunos organismos internacionales vinculados a la ES se han visualizado desafíos similares para configurar el futuro de este nivel educativo. Por ejemplo, la UNESCO, en su Tercera Conferencia Mundial de ES (III CMES) celebrada en Barcelona en 2022 definió a la crisis climática, el declive democrático, el aumento de la desigualdad y los conflictos bélicos entre otros elementos que ponen en duda las posibilidades de desarrollo de la ES. Importa mencionar que la forma de identificación de estos problemas por parte de la UNESCO toma como insumos reportes hechos por todos sus países miembro, que se realizan a su vez en consulta con organismos y actores universitarios organizados. Esto nos lleva a pensar que parecería plausible que estas problemáticas sean identificadas de manera más o menos transversal por los distintos actores que confluyen en la escena universitaria, en su política y su gestión en todos los continentes.

En este marco en general nos convoca reflexionar acerca de la vida democrática de las universidades, la ciudadanía y nuevas formas de ejercerla y estudiar cuál es el rol de la formación universitaria en ese marco. Podríamos pensar que esto es más pertinente hoy en día que tiempo atrás dado que hace tan solo algunas décadas, cuando a la Universidad accedían menos sectores de la población, el puente entre el desarrollo ciudadano y el proyecto educativo estaba situado en los niveles educativos básicos; con el corrimiento de la ES a las etapas de masificación y universalización este debate acerca de los vínculos entre formación y vida universitaria y cultivo democrático se hacen más pertinentes. De hecho, si seguimos una actualización de la clásica clasificación de Martin Trow sobre las etapas del acceso a la ES, realizada por Côté y Pickard (2022), es posible advertir que a partir de que a las universidades accede más del 50 % de la población en edad de estudiar la función de la ES es preparar a las personas para la sociedad en general, para diversos trabajos y roles ante los cambios sociales.

En este escenario el objetivo de este artículo es poner sobre la mesa y debatir algunas contiendas universitarias contemporáneas. A partir de un recorrido conceptual problematizamos algunos cambios que atraviesan las universidades de hoy, escogemos algunos de sus múltiples desafíos planteados por distintos autores y organismos y luego aterrizamos en la escena concreta del Uruguay, mostrando cómo se expresan algunas de estas problemáticas. A continuación, nos adentramos en lo que creemos que son algunas pistas para pensar las contiendas universitarias de hoy, luego entramos en terreno de las universidades de América Latina y posteriormente en el caso uruguayo. Cerramos el escrito proponiendo algunas afectaciones posibles de estos problemas y desafíos para construir la universidad de mañana.

## 2. Pistas para pensar algunas contiendas universitarias de hoy

Las universidades en sus siglos de historia en occidente han atravesado múltiples transformaciones. Ciertamente, a la hora de analizar los sistemas universitarios existe cierta tendencia –entre la que quizás nos incluimos– a valorar que los cambios que se atraviesan en el tiempo presente son más graves o tienen potencialmente peores consecuencias que otros pasados. Sin ánimos de incurrir en ello, aquí nos interesa advertir sobre ciertas contiendas, pensadas justamente en clave de disputa no resuelta pero sí visualizada, que atraviesan las universidades de hoy. Nos atrae el término “contienda” en el sentido de oportunidad de vernos como habitantes diarios de estas instituciones que podemos reflexionar acerca de futuros alternativos que no comprometan la misión y deber ser institucional, que nos permitan, al menos tentativamente, ponerle el signo de interrogación a situaciones del mañana.

Hechas estas puntualizaciones interesa detenernos en algunos cambios que devienen del nuevo modelo de gerenciamiento público, instalado a partir de los años 80 del siglo XX con la finalidad de mejorar la eficiencia y transparencia de los sistemas educativos. Algunas de las conceptualizaciones de este modelo las

podemos considerar de Stephen Ball (2022) quien dice que: “La educación como una responsabilidad pública en una sociedad con una práctica democrática y ética es reemplazada por la educación como un proceso de producción, un sitio de práctica técnica y como un *commodity* privado; algo que puede ser cambiado en el mercado laboral por los estudiantes o algo que puede ser intercambiado en términos del impacto social o económico en términos de investigación” (p. 106).

En la región latinoamericana se ha planteado que este modelo ha traído consecuencias incluso en las universidades tradicionales. Aún justamente en instituciones con origen en la matriz pública estatal, desde los años 80 del siglo XX de la mano de los desarrollos consecuentes del modelo del nuevo gerenciamiento público en la región latinoamericana se pusieron en marcha diversos mecanismos de financiamiento de la ES con el argumento de mejorar la eficiencia y transparencia de los sistemas (García de Fanelli, 2019). Esto trajo aparejada la inclusión de lógicas de mercado dentro de los sistemas universitarios (Ball y Youdell, 2008) y que hacen pensar un pasaje de un estado “proveedor” a un Estado “gerente” (Bentancur, 2001).

En consonancia con ésto, desde la filosofía de la ES Henry Giroux (2018) planteó en estos últimos años la irrupción de un nuevo modelo de “universidad corporativa”. Este modelo surge según este autor a partir de la importación al ámbito universitario de lógicas provenientes del mundo de los negocios y terminó de consolidar en el ámbito académico cuestiones que venían del nuevo gerenciamiento público. Se naturalizan así mecanismos que tienden al funcionamiento en clave individual, aumentan en los cuerpos de profesores las modalidades de contratación a término o interinas bajo una “política de lo desechable” en la academia. Esto acaba por generar que los profesores funcionen como “empresarios académicos” que eligen cuáles son sus movimientos o en qué tipo de proyectos o iniciativas poner sus energías, lo que necesariamente lleva a que queden más al margen las acciones colectivas que no tienen una retribución en las evaluaciones docentes individuales. Esas acciones colectivas que se dejan de lado en muchos casos no acaban en un “producto” - y por eso no se las elige- pero hacen a la esencia y misión universitarias fundamentales. Según Giroux entonces la universidad corporativa reemplaza a la universidad académica, y todo esto se da en contextos sociales generales de “odio por la democracia” y crisis de valor de lo público, que conlleva a una pérdida de misión y democracia universitaria en el entendido que la universidad es parte de la esfera pública y democrática.

A los fines de este texto nos resulta interesante considerar entonces al modelo de universidad corporativa como un concepto que engloba ciertas lógicas y patrones que se repiten en el mundo universitario de hoy; concepto a partir del cual se despliegan formas de funcionamiento y relacionamiento que interrogan principalmente a las universidades tradicionales y públicas que tienen una misión y cometidos particulares.

Es interesante que Berg y Seeber (2022) en un texto ensayístico retoman estas ideas y modelos corporativos, de fomento por la vía de los hechos a formas de funcionamiento individual, que genera que los espacios universitarios estén vacíos -o, como ellas dicen, “campus fantasmales”- llamándole a la universidad de hoy la “Mc university”. Estas autoras se posicionan de manera contundente contra la “cultura del ajeteo” predominante en el ambiente académico, que tiene afectaciones en la salud física y mental. Nos interesa de Berg y Seeber retomar los cambios que conlleva en la tarea docente este modelo y a su vez cómo la falta de tiempo nos arrastra hacia una falta de creatividad, de pensamiento detenido y profundo y por tanto se socava el potencial democrático y de diálogo de la universidad.

Surge entonces cierto entramado entre la cultura de la rapidez, individualista, que tiene efectos en la salud física y mental, y según algunas posiciones que la universidad corporativa nos afecta generando hastío, agobio, falta de un clima universitario en el que puedan emerger pensamientos colectivos y creativos.

Las autoras retoman a Giroux (2009): “La temporalidad de la universidad corporativa no solo contribuye al estrés personal (lo que es suficientemente negativo). También socava el potencial democrático de la universidad, que consiste en animar a las personas a pensar, a comprender el conocimiento de manera crítica, a hacer juicios, a asumir la responsabilidad de lo que implica saber algo, y a entender las consecuencias de dicho conocimiento para el mundo a largo plazo (Giroux, 2009, p.3)” (p. 68).

De modo más o menos similar, Stephan Collini en su ya clásico libro sobre las universidades “*What are universities for?*” (2012) despliega el hecho de que las universidades son cada vez más, cada vez más diversas, y eso trae dudas acerca de lo que hacen y cuál es su misión. De acuerdo con Collini, si consideramos la idea más tradicional de universidad algunos de los cambios más notorios que estas instituciones han atravesado en las últimas décadas tienen que ver con el aumento de los procesos de privatización, del “mercado” internacional de universidades, la erosión de autonomía, la irrupción de lo tecnológico, los procesos de masificación -con las consecuencias que esto trae en distintas dimensiones de lo universitario-, y, de modo particular, que los gobiernos son cada vez más adversarios de las universidades. Podríamos pensar que, en tiempos no muy lejanos, cuando la idea de universidad más o menos consensuada indicaba que el cometido primordial de ésta era la formación de profesionales, los gobiernos “necesitaban” contar con cierta buena relación con el sistema universitario. Aunque no solamente por estas razones, con el corrimiento de la misión universitaria hacia múltiples formas y mediante el hecho de que las formaciones se adquieren en ámbitos variados, se ha dado paso a otro tipo de relacionamiento entre universidades y gobiernos. Surge así entonces que las universidades ya no son espacios protegidos para la búsqueda de conocimiento para estudiantes y docentes. Más aún, las universidades son un problema para los gobiernos, en especial para gobiernos populistas en las denominadas *market democracies*. Collini también deja claro en esta obra que a su parecer las universidades están cada vez más distanciadas de la esfera pública, en parte porque se han replegado sobre sí mismas como respuesta a los cuestionamientos que se les hacen por parte de distintos sectores de la sociedad. Esto va de la mano con lo que también Giroux (2012) postula, en cuanto a que cada vez hay menos intelectuales públicos, que sean capaces de discutir en

medios de circulación amplía los temas de interés general; aquí según Giroux esto ocurre porque justamente los académicos hemos estado más dedicados a producir nuestros propios acumulados, nos hemos convertido en esos empresarios académicos, y hemos dejado parcialmente de lado la función pública común que aporta al debate.

En un sentido similar, refiriéndose concretamente a la formación universitaria, Francisco Esteban (2019) desarrolla el concepto de “universidad *light*”. Refiere el autor con este concepto que hoy en día hemos dejado parcialmente de lado la formación en profundidad, con tiempos suficientes para la formación, abriéndose paso los modos utilitaristas de formación y producción de conocimiento. Este mismo autor en otro escrito retoma también la idea de que las universidades hoy están perdiendo parte de sus atributos, de su misión, gracias a inmiscuirse en las lógicas actuales que nos han llevado a tener cada vez menos espacios de intercambio profundos, primando corrientes que hacen a los profesores verdaderos estrategas, usuarios de dispositivos de apoyo de la enseñanza y a los estudiantes como actores prácticamente únicos –y por tanto solitarios– del paisaje universitario (Esteban, 2022).

Es interesante entonces hilvanar confluencias entre lo que ocurre a nivel social general, del cambio de época marcado por algunos autores y sus relaciones con ciertos cambios que atraviesan hoy en día a la institución universitaria. Es sugestivo cómo la Universidad parece ser una caja de resonancia, al menos en algunos planteos teóricos, entre cuestiones que tienen que ver con el individualismo, la inmediatez, la falta de lo colectivo y el declive democrático –en sus formas y contenidos–. Por esta razón es que nos proponemos indagar en algunas contiendas universitarias de hoy, y particularmente en lo que respecta al estudio de cuestiones que tienen que ver con la convivencia democrática y qué ocurre con el trabajo docente en estos momentos de convivencia turbulenta.

Esto se da en contexto en el que, en distintos países de América, se han vivido enfrentamientos notables en los últimos años entre los gobiernos y las universidades. Aunque variada literatura se ha producido sobre esto y sin entrar en detalles que podrían dar lugar a un texto en sí mismo, podríamos mencionar simplemente a modo de ejemplo cronológico los casos de Brasil, Argentina y Estados Unidos de los últimos años.

### 3. La escena universitaria tradicional en América Latina

La historia de las universidades de América Latina indica que fueron –en sus casos tradicionales y a excepción de Brasil– instituciones creadas en paralelo al surgimiento de los estados-nación, lo que les dio la característica primordial de seguir el Modelo Francés o Napoleónico de Universidad, siendo entonces su principal cometido la formación de profesionales para la inserción estatal. Luego de varias transformaciones cuyo mojón más apreciable es la Reforma universitaria de Córdoba de 1918, de acuerdo a algunas conceptualizaciones puede identificarse un modelo latinoamericano de universidad, caracterizado por el desarrollo conjunto de tres funciones universitarias: enseñanza, investigación y extensión –conocido en otros sitios como servicio o asistencia– a la vez de una organización de autogobierno –conformado por estudiantes, docentes y graduados/os– y la autonomía universitaria del poder estatal (Oddone y Paris, 2009; Arocena y Sutz, 2016).

Así, la universidad latinoamericana se configura con el movimiento reformista de Córdoba con un marco normativo que incorpora como dimensiones centrales el gobierno democrático de las instituciones, incluyendo a profesores y estudiantes en los órganos de discusión y conducción; la democratización del libre acceso con énfasis en la gratuidad; una orientación de la misión universitaria hacia la resolución de los problemas nacionales en diálogo con otros actores sociales; un gran compromiso con la construcción de una nación latinoamericana y con los problemas del desarrollo, la libertad y la autonomía con respecto a los poderes seculares y eclesiásticos (Biagini, 2018). Esto implica que, al ser estas instituciones autogobernadas, donde el estudiantado es parte de la toma de decisiones institucionales, es considerada en general la universidad latinoamericana como una escuela de ciudadanía particular. El espíritu de la universidad latinoamericana trasciende lo profesionalista, se presenta como parte de la cultura y de la construcción de ciudadanía (Del Valle, 2018).

En el siglo XX durante los momentos en los que se vivieron dictaduras cívico-militares en el cono sur latinoamericano las estructuras universitarias fueron intervenidas, como tantas otras instituciones. Posteriormente, con la vuelta democrática de los años 80 del siglo XX se reavivaron los debates universitarios, donde las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) impulsadas por la UNESCO como escala previa a las discusiones mundiales tomaron un protagonismo particular y a su vez sirvieron de refugio conceptual para las universidades públicas en momentos de gobiernos de corte neoliberal durante los años 90, cuando se proponían por ejemplo medidas de restricción del ingreso o el cobro de aranceles que atentaban contra el modelo universitario.

En este marco tiene un lugar particular la Declaración Final de la CRES 2008, elaborada a partir de acuerdos y negociaciones entre universidades, integrantes de colectivos docentes, sindicales y estudiantiles. Esta Declaración vira la conceptualización de la educación y por ende de las políticas de ES marcando a la educación como un bien público social, un derecho humano y que es responsabilidad del Estado garantizarlo.

En tiempos recientes se han producido en la región múltiples debates, diagnósticos y escritos acerca de cuáles son los desafíos de las universidades latinoamericanas. Se identifican en esta parte del globo desafíos similares a los que se postulan para otros sitios: la cuestión de la privatización encubierta, las crecientes desigualdades, el corrimiento del deber del Estado en la garantía del derecho a la educación, entre otros elementos (Unzué, 2023).



Hecho este recorrido acerca de cambios sociales generales, su expresión en las universidades en general y la tradición de las universidades latinoamericanas, nos interesa ahora entrar en el contexto uruguayo y tratar a modo de ejemplo lo que ocurre hoy en día con respecto a algunos de los desafíos de las universidades de hoy. Nos referimos a la polarización de ideas en el ámbito educativo terciario y algunas características que tiene el trabajo docente hoy, visto como una consecuencia si se quiere de esa polarización de ideas.

#### 4. El contexto uruguayo

Uruguay se constituye como un país que de acuerdo con el *Democracy Index* publicado por *The Economist* fue en 2024 -y desde hace algunos años- la única democracia plena de América del Sur, y una de las tres democracias plenas de toda América, junto a Canadá y Costa Rica. A su vez, al menos hasta 2021 era el país menos polarizado del planeta, considerado una “sociedad amortiguadora” o un estado “tapón” entre Argentina y Brasil (Shuliaquer y Beltramelli, 2025). Lo que nos mueve es entonces analizar qué ocurre con la democracia y la convivencia en lo educativo en el nivel terciario y superior, en un mundo y un continente en el que las relaciones entre gobiernos y universidades se hacen cada vez más ríspidas, pero en una de las pocas democracias plenas de América.

El sistema educativo público en Uruguay contempla tres instituciones de formación terciaria: la Universidad de la República (Udelar), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y -creada recientemente- la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC). La ANEP es la responsable a nivel nacional de la educación pública desde el nivel inicial, primario, secundario y también terciario no universitario, en particular en lo respectivo a la formación docente, a través del Consejo de Formación en Educación (CFE). Conjuntamente, la Udelar y la ANEP concentran aproximadamente el 80 % de la matrícula educativa desde los niveles iniciales hasta terciario no universitario y universitario.

La Udelar fue instalada en 1849, sólo 25 años después de declarada la independencia nacional. Se trata de una universidad pública, de libre acceso, autónoma del poder estatal, autogobernada por estudiantes, docentes y graduados/os. Desarrollan su actividad hoy en día en esta institución 160.000 estudiantes de grado y 12.000 docentes; se ofrecen 140 carreras de grado en distintas partes del territorio nacional y posgrados en todas las áreas del conocimiento (Universidad de la República, 2022).

La formación docente pública uruguaya se configura a través de institutos separados de la Udelar, dependientes como dijimos de la ANEP, por tanto desvinculada de la tradición reformista, sin cogobierno ni autonomía, lo que constituye un tema de amplio debate a nivel nacional. Así, la formación docente pública se ofrece en institutos terciarios dispersos en todo el territorio. Incluye hoy en día 30.000 estudiantes que cursan allí grados en magisterio y profesorado de enseñanza media en todas las disciplinas (ANEP, 2024).

Es interesante retomar que siguiendo la tradición regional, pero a diferencia de lo que ocurre en muchos países del globo, en el Uruguay el derecho a la educación está plasmado en leyes, y existe gratuidad y acceso con opción irrestricta en la enseñanza terciaria- superior. En parte por esta razón, hoy en día Uruguay atraviesa un momento con tasa bruta de matriculación en el nivel educativo superior en etapa de universalización (Arim, 2022).

#### 5. La polarización política en el ámbito educativo terciario en el Uruguay reciente

Como dijimos, conjuntamente la Udelar y la ANEP concentran gran parte de la matrícula terciaria- superior del país y son instituciones con largas tradiciones.

Sin ánimos de desarrollar elementos que nos remitan a hacer un estudio histórico, nos interesa hacer un somero repaso de las políticas educativas nacionales de los últimos años a fin de identificar elementos que muestran un reciente proceso de polarización política en el ámbito educativo terciario superior. Con relación a distintos períodos de gobierno nacional reciente, y siguiendo a Bordoli (2022):

*“En Uruguay, el ciclo progresista (Garcé y Yaffé, 2005) se inaugura en el año 2005 al asumir el gobierno nacional la coalición y movimiento de centro-izquierda, Frente Amplio, y se extiende hasta marzo de 2020 cuando asume el gobierno una nueva coalición de derecha y ultraderecha denominada Multicolor. Esta coalición, en noviembre de 2019, acuerda un programa de gobierno, “Compromiso por el país”, en el que plantean los lineamientos centrales tendientes a restablecer un modelo neoliberal y conservador.” (p. 57)*

Estos cambios encontraron sus formas principales en una llamada “Ley de Urgente Consideración” (LUC) y un proceso de “transformación educativa”.

La LUC (Ley Nacional N° 19.889) fue una ley nacional del Uruguay promulgada en el año 2020, luego de asumir el nuevo gobierno nacional integrado por la coalición de varios partidos políticos, algunos tradicionales, y otros nuevos. La LUC se trató de una promesa de campaña electoral, una normativa en la que se incluyeron cambios relativos a múltiples aspectos: educación, vivienda y seguridad, con lo cual dicha norma vino a reformular elementos de otras previas muy variadas y específicas de distintas áreas, como, por ejemplo, la Ley General de Educación (Ley N° 18.437), sancionada en el año 2008 por el gobierno de coalición de centro-izquierda del Frente Amplio. Siguiendo a Bordoli (2022):

*“Es posible identificar en la LUC cambios que habilitan procesos privatizadores en tanto se introducen modificaciones significativas en la Ley General de Educación, N° 18437 del año 2008. Entre estas transformaciones se ubican: la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública, la eliminación de la prohibición de suscribir acuerdos con organismos nacionales o internacionales que tengan a la*

*educación como “servicio lucrativo” y se incorporan representantes de los colegios y universidades privadas en la Comisión Coordinadora de la Educación sin atender criterios de representatividad y ponderación (Ley de Urgente Consideración N°19889, 2020, p. 66)”.*

A partir de la aprobación de la LUC se desplegaron como dijimos múltiples políticas centrales de gobierno. En particular la “transformación educativa” fue plasmada definitivamente en la exposición de motivos de la ley de rendición de cuentas -ley de presupuesto nacional- del año 2023. Allí se decía que este proceso:

*“...consiste en una serie de medidas de política educativa que buscan mejorar las trayectorias y los aprendizajes de los estudiantes desde el nivel inicial hasta la educación media superior y reducir significativamente la inequidad educativa existente...La transformación educativa implica no solo la transformación curricular, sino también el desarrollo de una política nacional docente, la autonomía de los centros educativos, la mejora de la gestión institucional, la revisión de los perfiles de dirección y supervisión y la reducción de las inequidades, entre las principales políticas.” (Ley Nacional N° 20.212, p. 67).*

En cuanto a la formación docente, estas políticas incluyeron la renovación de planes de estudios, la generación de normativas para el diseño de carreras de formación docente que permitan tener un título con estatus universitario, modalidades de acceso a títulos de “Licenciado en Pedagogía” por parte de docentes en ejercicio que cumplan con ciertos requisitos académicos, y la modificación y creación de otros elementos de apoyo y estímulo, como por ejemplo becas de posgrado en formación docente para docentes (Ley Nacional N° 20212).

Este proceso de transformación educativa ha dado lugar a múltiples debates y a su vez a un proceso de polarización política.

De hecho, algunos autores han conceptualizado que la transformación educativa se trató de un escenario de disputas que tuvo a los docentes como centro de los debates (Bordoli y Conde, 2023) o “Proyecto educativo conservador” (Martinis, 2022).

Para complementar este recorrido teórico, descriptivo y normativo nos propusimos realizar una búsqueda muy puntual en redes sociales para conocer cuán polarizada estuvo la discusión sobre la transformación educativa en Uruguay. Nuestro ánimo no es tomar este análisis como punto a partir del cual generalizar o justificar recorridos conceptuales, si no ejemplificar a través de un caso concreto nuestro recorrido conceptual.

Para indagar en cuán presente está la polarización vale recordar algunas definiciones sobre por ejemplo los discursos de odio, tan presentes hoy en día. MacAvaney et. al, en 2019, establecen que los discursos de odio se caracterizan por un ataque verbal a un grupo (o un individuo que representa al grupo) por alguna característica que tiene ese grupo. A través del discurso de odio puede darse una incitación a la violencia, y, en ocasiones, este tipo de discurso incluye al humor peyorativo.

Nos preguntamos entonces en este momento universitario global y en este contexto nacional: ¿qué ocurre con la polarización política y los discursos de odio en el campo educativo terciario- universitario, en el país menos polarizado del planeta y que se constituye como una democracia plena? ¿Qué ocurrió concretamente en el proceso denominado como “transformación educativa” (2020-2024)?

Teniendo en cuenta que el Análisis de Redes Sociales (ARS) es una herramienta poderosa y últimamente muy utilizada en el campo educativo ya que nos permite visualizar relaciones de poder, difusión de políticas y tendencias (Hodge, 2020), hacemos una aproximación a este tema buscamos en las cuentas de X (anteriormente Twitter) de referentes de la educación durante el período indagado. Buscamos a partir de las palabras clave “transformación educativa” en las cuentas del Ministro de Educación, de senadores de partidos de gobierno, así como en cuentas de sindicatos docentes y cuentas ministeriales institucionales.

Esta pequeña indagación, complementaria a este recorrido teórico, indica que hubo en varios momentos disputas entre autoridades y sindicatos, en ocasión de la transformación educativa dada en el Uruguay entre el año 2020 y 2024. Se presentaban disputas en tono irónico, haciendo uso del recurso como decía MacAvaney et al. (2019) de los discursos de odio. Hubo en estos casos un denominador común que tuvo que ver con el ataque permanente por parte de autoridades a los docentes<sup>2</sup>, responsabilizándolos del “desastre educativo” que vive el Uruguay -siguiendo tweets del Ministro de Educación, por ejemplo-.

Un aspecto interesante es que en estos casos las cuentas oficiales de organismos de gobierno no se utilizaban. Esto por una parte imprime cierta tranquilidad en cuanto a que se resguardan los medios oficiales de ciertas disputas, y por otro lado nos advierte preguntarnos dónde es que se dan las verdaderas controversias hoy en día, si en medios oficiales o extra oficiales. A su vez, nos preguntamos cuál es el rol entonces de las cuentas personales, no oficiales, en el establecimiento de la agenda de políticas.

## 6. De la polarización política a la precarización docente

Como puede desprenderse de lo relevado, tanto a nivel teórico como de los ejemplos puntuales, muchas veces el objeto de la polarización se relaciona con un ataque a los docentes. Esto nos preocupa particularmente pues siguiendo a Giroux (2018) un cuerpo de docentes que pierde derechos y poder es un colectivo

<sup>2</sup> <https://x.com/pdasilve/status/1135908941588828160>, recuperado el 26 de mayo de 2025.  
<https://x.com/gbianchi404/status/1564617066870702087>, recuperado el 26 de mayo de 2025.  
<https://x.com/FenapesUruguay/status/1859561789190537244>, recuperado el 26 de mayo de 2025.

vulnerable frente a sistemas de contratación y formación precarios, lo que a su vez puede reforzar justamente estos sistemas de críticas constantes a esta profesión.

Relacionado a lo anterior, regionalmente, en Latinoamérica diversos autores han identificado que hoy en día asistimos en la docencia universitaria a un aumento en la diversificación e intensificación de las tareas, que traen consigo esquemas de individualización y competencia, incertidumbre, precariedad laboral y contratos a término (Ruiz Barbot et al., 2022) esto genera un aumento de situaciones de agotamiento, angustia, estrés, pero, también, genera organización en los cuerpos docentes.

En España, algo similar se ha planteado de la mano de los debates que implican que cada vez más la enseñanza es una capacitación laboral más que una escuela de pensamiento y cultivo ciudadano. Entre los desafíos contemporáneos que enfrentan las universidades se encuentra la percepción desfavorable que las presenta como “fábricas de desempleados”, así como la desvalorización creciente de la vocación docente, situación que se ve intensificada por el avance constante de la digitalización (Espino-Díaz y García-Cano, 2024).

Podríamos ahora entonces volver a los planos sociales generales, y retomar las propuestas del filósofo británico Mark Fisher (2009), que describió este momento sociohistórico o “atmósfera general” con el concepto “realismo capitalista”, como una aceptación generalizada del neoliberalismo, que normaliza la lógica de mercantilización y privatización de todos los ámbitos de la vida, incluida la educación. La precarización del trabajo, la intensificación de la cultura del consumo, la expansión de la burocracia y de los mecanismos de control social, la gerencialización de la política, la mercantilización de la educación y el aumento de padecimientos mentales como el estrés, la depresión y los desórdenes de atención, se manifiestan como fenómenos normalizados en esta sociedad, perdiéndose así el sentido de lo común y el sujeto colectivo. Para el autor esto genera polarizaciones y sofoca futuros alternativos.

Por su parte, Wendy Brown en su libro “El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo”, destaca que se ha generado un ciudadano que busca soluciones para sus problemas en las mercancías y no en los procesos políticos. En este sentido, la vocación y misión universitaria se encuentra afectada y amenazada por la crisis de lo público y lo democrático en tanto:

*“Estos mismos elementos de la democracia son el núcleo de la crisis que aqueja a las universidades públicas actualmente. Las crecientes y cada vez más legítimas desigualdades socioeconómicas y el abandono del proyecto de educar a un público para la ciudadanía son a la vez la causa y el efecto de la liquidación pública de las universidades y de la separación de las universidades públicas de la misión de proveer una amplia educación humanista a la mayoría”* (pp. 144)

Al respecto de esto, compartimos un proceso identificado en un trabajo previo (Cabrera Di Piramo et al., 2025), en el que, para el caso de la Udelar de Uruguay, en los últimos años por un lado se registraron movimientos institucionales que buscaban normalizar ciertas pautas del ejercicio de la función docente, y, por otro lado, surgieron movimientos disidentes frente a las crecientes problemáticas del sector. En el año 2018 se aprobó en la Udelar un nuevo Estatuto del Personal Docente (EPD), donde se fijaron pautas para el ingreso, la permanencia, la evaluación de todos los docentes universitarios. Representó esta norma un esfuerzo institucional por uniformizar criterios en una institución de complejidad creciente. No obstante, en momentos paralelos se comenzaron a explicitar problemas de precarización laboral de los sectores docentes de ingreso. De acuerdo con datos resultantes de una encuesta realizada a docentes ayudantes y asistentes (es decir, docentes de los inicios de la carrera docente), sobre la base de 1.100 respuestas, el 56 % de las personas que respondieron tienen otros trabajos remunerados, principalmente (el 92 %) fuera de la Udelar. De las personas que tienen otra actividad remunerada el 90 % declara que la tiene porque el salario universitario es insuficiente. Como corolario de toda esta situación, en los últimos años surgieron dos colectivos que han buscado organizar y reivindicar el trabajo docente. Nos referimos a, justamente, el “movimiento de docentes ayudantes y asistentes” y a la “Asociación uruguaya de posgraduandos y posgraduandas” (AUPP). Estos colectivos buscan relevar información, generar instancias de difusión y atender al reconocimiento de condiciones laborales para docentes de ingreso e investigadores de posgrado.

De algún modo, todos estos procesos que se vienen viviendo en el Uruguay, desde la transformación educativa y sus disputas y la polarización que se genera en torno a ella, hasta el surgimiento de normas universitarias que regulan el trabajo docente y los colectivos que vienen a mostrar información acerca de la precarización laboral del sector nos muestran cómo se expresan, de manera difusa pero constante, las problemáticas sociales generales en el sector educativo y concretamente terciario y universitario. Esto también hace su parte en un proceso de declive democrático incluso en un país que se constituye como una democracia plena y consolidada, en el que podríamos pensar que estas dinámicas no adquieren la magnitud que adquieren en otros sitios.

## 7. Afectaciones de estos desafíos en la formación y misión universitarias

En este texto, a modo de ensayo, introducimos algunas pistas-reflexiones que articulan el cambio societal y el cambio dentro de las instituciones de ES. Al igual que en múltiples momentos de la historia, las universidades hoy no están ajenas a las transformaciones más generales y la pregunta que nos convoca es ¿cuáles son los problemas y desafíos de las universidades de hoy? ¿de qué manera permean las nuevas lógicas en las universidades? En este caso presentadas como polarización discursiva y precarización laboral, elementos que en general no son analizados conjuntamente.

La trama que intentamos reconstruir aquí nos permite advertir cierto hilo conductor entre la polarización política, tan frecuente en tantos ámbitos hoy en día, pero plasmada en lo educativo, y estudiar cómo tiene en

general como denominador común cierta crítica hacia la función docente. Como mencionan varios autores (Giroux, 2018; Berg y Seeber, 2022) a su vez la precarización del trabajo docente es una de las características más sobresalientes de la universidad corporativa de hoy. Entonces nos interrogamos si esta precarización es una consecuencia de este desprecio hacia la tarea docente, este “odio hacia lo público” que planteaba Giroux o existe otro tipo de relación entre estos elementos. Podríamos pensar así que la polarización política y el ataque a docentes -en tanto formadores de ciudadanía, a su vez- son entonces dos caras de una misma moneda en la cultura actual. Son estos elementos vistos e instalados como la razón de la falla de las escuelas, se visualiza a los docentes como técnicos y esto profundiza la pérdida de intelectuales y servidores públicos. Quizás sea esta también la razón por la cual se han vuelto a instalar debates sobre la libertad académica, promovidos recientemente por distintos organismos internacionales en el marco de la CMES (UNESCO, 2022).

Nos preguntamos, en lo que respecta a los debates o usos de las redes sociales, si este nuevo momento de apuntar hacia lo individual tiene que ver también con que las polarizaciones se hagan desde las cuentas de redes sociales personales y no institucionales, pero, a diferencia de otras épocas, el peso de lo individual es tan fuerte que son discursos individuales los que marcan la agenda, advirtiendo incluso un nuevo momento en lo metodológico de la investigación educativa. Aparece así como un gran desafío a futuro la desinstitucionalización o las nuevas formas de institucionalización pospandémicas.

La pregunta que subyace, entonces, no es sólo cómo enfrentamos los problemas del presente, sino cómo imaginamos el futuro de la ES, y qué preguntas hacernos para pensar a la universidad como centro de lo público: ¿Puede la universidad constituirse y erigirse como escuela democrática en este escenario actual? ¿Qué aportes puede hacer la universidad para la vida democrática actual? Y, más aún, ¿qué democracia es posible si las universidades renuncian a su papel constitutivo en su formación?

Con relación a esto también nos preguntamos concretamente sobre la polarización política cuáles son las eventuales consecuencias de que se consoliden visiones de un “ellos” y un “nosotros” que alejen a los actores educativos de ciertos debates sociales, ya que, retomando a Collini (2012), en los últimos años las universidades ya se han alejado en cierto sentido de ciertos espacios sociales y se han profundizado los conflictos entre gobiernos y universidades. Nos interrogamos aquí cuáles pueden ser las formas que adopte la autonomía universitaria de hoy para poder cumplir la misión universitaria del bien común y al margen de los sucesos políticos más generales.

Nos interpela esto en tanto existe la necesidad de pensar un proyecto de formación que promueva el pensamiento democrático y que ofrezca condiciones para el ejercicio democrático común, ya que como dice Apple et al. (2022), no hay democracia sin igualdad de oportunidades para pensar y decidir.

Para pensar estas preguntas y estas problemáticas en clave de futuro, nos interesa cerrar el texto citando a Toni Morrison (2001, apud Giroux, 2018), quien dice: “*si la universidad no toma con seriedad y rigor su función como guardiana de libertades cívicas más amplias, como indagadora de problemas éticos de creciente complejidad, como servidora y preservadora de prácticas democráticas más profundas, entonces algún otro régimen o grupo de regímenes lo hará por nosotros, a nuestro pesar y sin nuestra colaboración*” (pp. 50).

## 8. Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública (2024). Resultados educativos del ciclo lectivo 2023. Montevideo. Consejo de Formación en Educación. División de Información y Estadística.
- Albatch, Philipp. (2002). Research and Training in Higher Education: The State of the Art. *Higher Education in Europe*, 27(1-2).
- Apple, Michael, Biesta, Gert, Bright, David, Giroux, Henry, Heffernan, Amanda, McLaren, Peter, Riddle, Stewart, Yeatman, Anna. (2022). Reflections on contemporary challenges and possibilities for democracy and education, *Journal of Educational and History*, 54:3, 245-262.
- Arim, Rodrigo. (2022). La universidad latinoamericana. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 35 (100), 23-42.
- Arocena, Rodrigo. y Sutz, Judith. (2016). The latin american university tradition. In: Shin, J.C., Teixeira, P. *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*.
- Ball, Stephen y Youdell, Deborah. (2008). La privatización encubierta de la educación pública. *Instituto de Educación*.
- Ball, Stephen. (2022). Dinero o ideas: la lucha por el sentido en la universidad neoliberal. *Integración y Conocimiento: Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior de Mercosur*, 11(2), 98-110.
- Bentancur, Nicolás. (2001). Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente. *Pensamiento Universitario*. 9(9).
- Berg, Maggie y Seeber, Barbara. (2022). The slow professor: desafiando la cultura de la rapidez en la academia. *EUG*.
- Biagini, Hugo. (2018). La Reforma Universitaria y nuestra América. A cien años de la revuelta estudiantil que sacudió al continente. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Bordoli, Eloísa. (2022). Nuevo impulso del discurso neoliberal en la educación uruguaya. Nuevas formas de gobierno de los docentes. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 7(2), 55-76.
- Bordoli, Eloísa, Conde, Stefania. (2023). Profundización neoliberal en la educación uruguaya. Los docentes bajo sospecha. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 8(2), 47-71.
- Brown, Wendy. (2016). *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona, Malpaso.



- Cabrera Di Piramo, Carolina, Fachinetti Lembo, Virginia, Regueira Domínguez, Avril y Ruiz Barbot, Mabel. (2025). Por un nuevo giro hacia el trabajo colectivo docente en la Udelar-Uruguay: consideraciones a partir de desencuentros entre el deber ser y las disidencias. *Revista Análisis de las Prácticas*, 4, 259-284.
- Collini, Stephan. (2012). *What are universities for?* Penguin UK.
- Côté, James, Pickard, Sarah. (2022). The history and scope of the sociology of higher education. In *Routledge Handbook of the Sociology of Higher Education* (pp. 1-5). Routledge.
- CRES (Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe). (2008). Declaración final. Cartagena de Indias, Colombia: IESALC-UNESCO.
- Decreto Nacional 316/2024. Reglamentación del decreto ley 15.661, relativo a los requisitos de carreras de formación en educación para reconocimiento de nivel universitario ante el MEC. 26 de noviembre de 2024. Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/316-2024>.
- Del Valle, Damian. (2018). La Universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región. En *Política y tendencias de la educación superior a diez años de la CRES 2008*. IEC - CONADU: CLACSO: UNA.
- Espino-Díaz Luis y García-Cano Lizcano Fernando. (2024). Evolución histórica de la misión de la universidad y algunos desafíos para el siglo XXI. *Revista Internacional de Teoría e Investigación Educativa*, 2, e97980. <https://doi.org/10.5209/ritie.97980>
- Esteban, Francisco. (2019). *La universidad light*. Ediciones Paidós.
- Esteban, Francisco. (2022). Extravíos de la formación universitaria contemporánea. *Teoría de la Educación: Revista Interuniversitaria*: 34, 2, 2022, 23-41.
- Fisher, Mark. (2009). *Realismo capitalista. ¿No hay alternativa?* Caja Negra Editora.
- García de Fanelli, Ana. (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*. 28 (52): 111-126.
- Giroux, Henry (2009). The Attack on Higher Education and the Necessity of Critical Pedagogy. In: *Macrine, S.L. (eds) Critical Pedagogy in Uncertain Times*. Education, Politics, and Public Life. Palgrave Macmillan, New York. [https://doi.org/10.1057/9780230100893\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230100893_2)
- Giroux, Henry (2012). *La educación y la crisis del valor de lo público: desafiando la agresión a los docentes, los estudiantes y la educación pública*. Criatura editora.
- Giroux, Henry (2018). *La guerra del neoliberalismo contra la educación superior*. Herder.
- Guadilla, Carmen. (2000). Investigación y toma de decisiones en educación superior: una interacción a construir. *Revista Nueva Sociedad*, (165).
- Hodge, Emily, Childs, Joshua, & Au, Wayne. (2020). Power, brokers, and agendas: New directions for the use of social network analysis in education policy. *Education Policy Analysis Archives*, 28(117). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5874>
- Krotsch, Pedro y Suasnábar, Claudio. (2002). Los estudios sobre la educación superior: una reflexión en torno de la existencia y posibilidades de construcción de un campo. *Pensamiento Universitario*, 10(10).
- Ley N° 18.437 de 2008. Ley General de Educación. 12 de diciembre de 2008. Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/publicaciones/ley-general-educacion-actualizada-2021>
- Ley N° 19889 de 2020. Ley de Urgente Consideración. 14 de julio de 2020. Uruguay. <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/institucional/normativa/ley-n-19889-fecha-09072020-ley-19889>
- Ley N° 20212 de 2023. Ley Nacional de Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2022. 6 de noviembre de 2023. Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2023/54-educacion-cultura/541-transformacion#:~:text=La%20transformaci%C3%B3n%20educativa%20consiste%20en,significativamente%20la%20inequidad%20educativa%20existente>
- MacAvaney Sean, Yao Hao-Ren, Yang Eugene, Russell Katina, Goharian Nazli, Frieder, Ophir. (2019). Hate speech detection: Challenges and solutions. *PLoS ONE* 14 (8): e0221152. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221152>
- Martinis, Pablo. (2022). ¿Se terminó el recreo? El proyecto educativo conservador. Sujetos editores.
- Mouffe, Chantall. (2023). *El poder de los afectos en la política: hacia una revolución democrática y verde*. Siglo Veintiuno Editores.
- Neave, Guy. (2001). Prevenir o curar. La universidad como objeto de estudios. En *Educación Superior: historia y política*. Gedisa.
- Oddone, Juan. y París de Oddone, Blanca. (2009). Historia de la Universidad de la República. Tomo 1: La Universidad Vieja. Universidad de la República. *Departamento de Publicaciones*.
- Ruiz Barbot, Mabel, Fachinetti, Virginia, Pereda, Cecilia, Piriz Bussel, Silvia, Fraga, Sandra y Villaverde, Martín. (2022). Experiencia de enseñanza de los docentes universitarios en el contexto social e institucional actual. Proyecto para la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria (PIMCEU). Comisión Sectorial de Enseñanza y Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Udelar. Informe final.
- Schuliaquer, Ivan, Beltramelli, Federico. (2025). Political communication in Uruguay: Strong state, strong parties, stable traditional media, and weak polarization in social media. In *The Routledge Handbook of Political Communication in Ibero-America* (pp. 361-370). Routledge.
- Teichler, Ulrich. (2009). Sistemas de educación superior: un aspecto clave de la investigación especializada en educación superior. En *Sistemas comparados de educación superior en Europa*. Octaedro/ICE-UB.

- UNESCO. (2022). Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior. Documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior. 18-20 de mayo de 2022.
- Universidad de la República. (2022). Rendición de cuentas 2022.
- Unzué, Martín. (2023). Un camino balizado. Impresiones preliminares sobre los nuevos desafíos para las universidades latinoamericanas de los modelos hegemónicos y la virtualización En Unzué, M. y Perrotta, D. Nuevos desafíos para la educación superior regional, CLACSO, 17.