

DERECHO A LA UNIVERSIDAD Pospandemia y trabajo docente

Anabella Lucardi
Héctor Cancela Bosi
Agustín Cano Menoni

BIBLIOTECA
QUE SE PINTA
DE PUEBLO



POSGRADOS
CLACSO



CLACSO

Derecho a la universidad

Derecho a la universidad

Pospandemia y trabajo docente

Anabella Lucardi, Héctor Cancela Bosi
y Agustín Cano Menoni





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de
Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción
Editorial

IEC Conadu

**Instituto de Estudios de
Capacitación**

Yamile Socolovsky - Directora

Miriam Socolovsky - Coordinadora
Editorial

Lucas Petersen - Corrección de
estilo

Equipo de la Red de Posgrados

Alejandro Gambina, Magdalena Rauch, Camila Downar, Natalia Krimker, Sofía Barbuto,
Florencia Godoy, Denise Bernardino, Mariana Dimant, Alejandro Cipoloni

Di Lucardi, Anabella

Derecho a la universidad : pospandemia y trabajo docente / Anabella Lucardi ; Héctor
Cancela Bosi ; Agustín Cano Menoni. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ;
IEC-CONADU, 2024.

Libro digital, PDF - (Red de Posgrados CLACSO)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-770-4

1. Derecho a la Educación. 2. Educación Superior. 3. Universidades Públicas. I. Cancela Bosi,
Héctor II. Cano Menoni, Agustín III. Título

CDD 306.432

Arte de tapa: María Clara Diez

Diseño y diagramación: Paula D'Amico



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece
la Ley 11723.

El contenido de este libro expresa la posición de los autores y autoras y no necesariamente
la de los centros e instituciones que componen la red internacional de CLACSO, su Comité
Directivo o su Secretaría Ejecutiva.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

IEC CONADU

Pasco 255, 2º piso | C1081AAE Ciudad Autónoma de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4953 5037 int. 2 | <instituto@conadu.org.ar> | <secretaria_ied@conadu.org.ar>

Índice

El derecho a la educación superior y al conocimiento en Argentina.....	7
Anabella C. Lucardi	
El derecho a la universidad y el trabajo docente en el Uruguay	53
Héctor Cancela Bosi y Agustín Cano Menoni	
Sobre los autores y la autora	105

El derecho a la educación superior y al conocimiento en Argentina

Reflexiones sobre el impacto de la pandemia y apuntes para pensar universidad pública hoy

Anabella C. Lucardi

Introducción

Nuestro presente es el de un planeta convulsionado y de una humanidad que necesita del trabajo de las y los profesionales que forma la universidad, de los recursos y conocimientos que provee la educación superior y de las respuestas que ensayan la ciencia y la tecnología para superar los problemas del desarrollo, el cambio climático, la crisis ambiental, las guerras por los territorios y los recursos naturales y sus impactos en la vida de millones de personas. Suficiente responsabilidad les cabe a las universidades y bien interesante es señalarlo, principalmente, por dos razones. La primera, para

atribuir la responsabilidad, en el sentido de reforzar la obligación y el mandato, con una mirada hacia la universidad, de lo que la misma debe hacer. La segunda, para reservar el rol de las universidades en este concierto, en tanto instituciones más sensibles a ser interpeladas por la misión de garantizar los bienes que creemos resulta necesario proteger: el bienestar de las personas, la salud y el desarrollo humano sostenible; y sustraerlo de la actividad de otros actores que carecen de incentivos para garantizar el goce igualitario de los derechos, por caso, el mercado.

En ese contexto, el derecho a la educación y al conocimiento, que ha sido reconocido en la región a partir de la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRES) de 2008, ratificada en 2018, y que, además, reviste estatus legal en Argentina desde la reforma de la Ley de Educación Superior (LES) en 2015, presenta exigencias para el Estado, que tiene la responsabilidad indelegable de garantizar y asegurar el ejercicio de estos derechos a través de medidas de acción positiva que incluyen la implementación de políticas públicas y educativas.

En relación con ello, en este ensayo nos proponemos, en primer lugar, desarrollar algunos aportes en relación con el marco conceptual, teórico y normativo que sostiene el postulado del derecho a la universidad y al conocimiento como derechos

humanos fundamentales. En segundo lugar, presentar una serie de reflexiones acerca del ejercicio de estos derechos durante 2020 y 2021, en el marco de la pandemia en este país. El análisis que formulamos se ubica en torno a un conjunto de dimensiones escogidas que reflejan el punto de intersección entre la educación superior y diversos ámbitos relacionados, sobre los cuales nos proponemos analizar el impacto de la crisis sanitaria por COVID. Y, por último, plantear algunos apuntes para pensar la universidad pública hoy, sus dificultades y desafíos.

La universidad y el conocimiento como derechos humanos fundamentales

El derecho a la educación superior y al conocimiento gozan en Argentina de carácter constitucional y legal. El fundamento constitucional del derecho a la educación se halla en el artículo 14 y en los incisos 17, 18 y 19 del artículo 75. que establece las competencias del Congreso en relación con: garantizar el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas, proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de las provincias y al progreso de la ilustración, a través del dictado de los planes de instrucción general

y universitaria y proveer lo conducente a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. A su vez, el mandato constitucional faculta al Congreso a sancionar las leyes de organización y de base de la educación, que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación. Y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Una lectura simple del texto constitucional permite observar que el constituyente le atribuye al Congreso amplias facultades de regulación de la educación sin cortapisas, es decir, sin detallar niveles ni modalidades (sin distinción, por caso, entre educación básica obligatoria y educación superior) y, desde luego, sin ninguna exclusión explícita. Esta misma lectura, nos permite afirmar, sin incurrir en ninguna inexactitud que la Constitución le exige al Congreso que las leyes de organización y de base de la educación aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la igualdad y la no discriminación, y garanticen la gratuidad de la educación pública estatal, cualquiera sea su nivel.

En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso sancionó la Ley de Educación Superior

(LES) 24.521, que, en su redacción actual, con la modificación de la ley 27.204 incorporada en 2015, establece la responsabilidad principal e indelegable del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social. Esta disposición se halla en consonancia con la Ley de Educación Nacional 26.606, que regula el ejercicio del derecho constitucional a enseñar y aprender y establece idénticas características para la educación básica obligatoria.

En cuanto a los subsistemas de la educación superior, la ley establece que el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las universidades privadas. Por su parte, dispone que las provincias y la CABA son las responsables de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de los institutos de formación superior de gestión estatal y de las universidades provinciales, si las tuviere, de su respectiva jurisdicción y de la supervisión, la fiscalización y, en los casos que correspondiere, la subvención de los institutos de formación superior de gestión privada en el ámbito de su respectiva jurisdicción. En nuestro trabajo abordaremos exclusivamente uno de los subsistemas

de la educación superior que regula la ley, el de la educación universitaria.

De acuerdo con la LES, la responsabilidad principal e indelegable del Estado comprende, nuevamente haciéndose eco del texto constitucional, garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones de acceso, permanencia y graduación, proveer de recursos apropiados, a través de medidas positivas a quienes sufran carencias económicas, promover la inclusión intercultural, de las diversas identidades de género y de las personas con discapacidad y promover la articulación del sistema de educación superior con el resto del sistema educativo nacional y con otros sistemas, en particular del Mercosur y de América Latina. Finalmente, la ley asegura la gratuidad de los estudios de grado en las universidades e institutos universitarios de gestión estatal y prohíbe establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directos o indirectos, como así también que las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscriban acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización, dando cuenta de la caracterización de la educación como bien público.

Si bien la Constitución Nacional y, específicamente, el texto de la LES parecieran ser muy claros

y precisos al definir el contenido y los alcances del derecho a la educación superior, subsisten numerosos interrogantes:

¿Qué significa *tener* derecho a la educación superior y al conocimiento?

¿Cuál es el contenido del derecho a la educación superior y al conocimiento?

¿Cuáles son los alcances del reconocimiento legal del derecho a la educación superior y al conocimiento?

¿Qué consecuencias tiene en nuestro país el reconocimiento del derecho a la educación superior y al conocimiento en el plano de su ejercicio?

¿Cuáles son las obligaciones y responsabilidades a cargo del Estado y de las instituciones educativas en este contexto?

El reconocimiento que establece la LES es el resultado de un doble pasaje: en primer lugar, del nivel de expresión reivindicativa al nivel de declaración y, en segundo lugar, del nivel de declaración al nivel de reconocimiento legal. Me refiero, concretamente, a las reivindicaciones, con distintas retóricas y en muy distintas dimensiones, del derecho a participar del cogobierno universitario que reclamaban los estudiantes reformistas cordobeses de 1918, del derecho de las personas provenientes de la clase trabajadora de acceder a los estudios universitarios que propició el gobierno

peronista en 1949 al suprimir los aranceles, del reconocimiento de un derecho colectivo del pueblo a la universidad presente en el discurso del Che en la Universidad Central de Las Villas en 1959 (Rinesi, 2020). En el nivel de declaración, me refiero, precisamente a la Declaración Final de la Segunda Conferencia Regional de la Educación Superior celebrada en Cartagena de Indias en 2008, ratificada, diez años después, en la Conferencia que tuvo lugar en Córdoba con motivo, también, de la conmemoración del centenario de la Reforma Universitaria. La CRES 2008, como sabemos de memoria, declaró que la educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado, permitiendo un poco más pensable en la región la existencia de un derecho a la universidad, con alcances todavía borrosos e indeterminados. Finalmente, en nuestro país, el reconocimiento legal del derecho a la educación superior y al conocimiento, que subsume en su interior y en nuestra tesis el derecho a la universidad, proviene como ya señalamos de la “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior”, que modificó la LES en 2015.

Aun con sus limitaciones, el mero reconocimiento estatal de un derecho tiene muchos valores. El primero y más evidente: que un derecho exista da cuenta de la importancia que tiene lo que

constituye el objeto del derecho para la comunidad política que representa al conjunto de la sociedad. El segundo: si los representantes del pueblo en el Congreso arribaron a los consensos necesarios para plasmar tal o cual cuestión en una ley en sentido formal, ello supone el nacimiento de una obligación en cabeza del Estado, como sujeto destinatario del derecho, de garantizar a través de su intervención, más o menos extensa, el goce por parte de los sujetos titulares del derecho. Es más o menos incontrastable que para que los derechos consagrados en las leyes puedan ser efectivamente gozados requieren del despliegue de múltiples estrategias y medidas de acción positiva que resumiremos en la necesidad de implementar políticas públicas y destinar recursos de diversa índole. Si el derecho está consagrado en la Constitución, los tratados o las leyes, y el Estado no formula políticas públicas para garantizar su ejercicio, no diremos que ese derecho no existe. En su lugar, diremos que el Estado se halla incumpliendo sus deberes. A partir de la consagración normativa, del reconocimiento legal, el Estado hace suya una responsabilidad, por mandato de una caracterización que la comunidad política efectuó, haciéndose eco, o no, de una demanda que emergió de aquellos a quienes representa. Si, en otro supuesto, los recursos destinados al financiamiento de las políticas tendientes al goce de los

derechos no son suficientes, ello tampoco anula la existencia de un derecho, pero vuelve a obligar al Estado a disponer progresivamente del máximo de los recursos disponibles para garantizarlo.

Por último, se encuentra el valor relacionado con la igualdad. La existencia de un derecho obliga al Estado a garantizarlo en condiciones de igualdad, que, entendida como no discriminación, responde al concepto constitucional clásico de igualdad de oportunidades, mientras que la igualdad como no sometimiento es un planteo más complejo y robusto que el anterior, e incluye el despliegue de políticas de acción afirmativa tendientes a revertir prácticas sociales de exclusión que cristalizan estructuralmente posiciones desigualitarias en el ejercicio de los derechos.

El reconocimiento del derecho, entonces, posibilita su existencia y muestra el acuerdo de la sociedad acerca de su importancia, constituye al Estado en el sujeto destinatario obligado a garantizar a las personas titulares del derecho su efectivo ejercicio, y exige que el goce del derecho sea igualitario, posibilitando su exigibilidad en caso de incumplimiento.

En un nivel embrionario de desarrollo, voy a presentar los presupuestos del derecho a la universidad y al conocimiento como derechos humanos fundamentales.

Tanto en el nivel declarativo como en el del reconocimiento legal, la universidad y el conocimiento son bienes públicos; ello, sobre la base de considerar que el conocimiento, la ciencia y la tecnología juegan un papel de primer orden. Los bienes públicos son aquellos cuyas características los hacen necesarios y fundamentales para asegurar el desarrollo humano, y por ello adquieren la condición de derechos a ser garantizados. En su descripción teórica, los bienes públicos se encuentran disponibles en la misma cantidad y calidad para todos, cumpliendo las condiciones de no rivalidad y no exclusión. Ello implica que el consumo de un bien por parte de una persona no restringe la posibilidad de que otra haga uso del mismo bien, y, en términos de su provisión, no genera costos mayores que más personas los disfruten. Si bien de acuerdo a la clasificación reseñada, estrictamente, la educación y el conocimiento no cumplirían el requisito de no rivalidad, ya que producir conocimiento y proveer educación superior representa costos adicionales, en contraste, no pondríamos tampoco en duda que el Estado tiene el deber de garantizar bienes públicos clásicamente extendidos: la defensa, la seguridad, la justicia, entre otros, aun cuando la provisión de cualquiera de estos bienes públicos clásicos también insume un costo adicional.

La universidad y el conocimiento son derechos sociales, y, a su vez, derechos subjetivos de

las personas, derechos colectivos y derechos de incidencia colectiva. Los derechos sociales son aquellos derechos de ciudadanía, cuyo ejercicio resulta inherente a la concreción del principio de igualdad material. Los derechos sociales posibilitarán el ejercicio pleno de la ciudadanía y un estándar de igualdad sustantiva que busca asegurar la Constitución. El concepto de derecho subjetivo o individual alude a la dimensión que reconoce a las personas como titulares personales del derecho. El plano de su aseguramiento por parte del Estado contempla, entre otros, los siguientes aspectos: la prohibición de imponer restricciones al ingreso, la eliminación de obstáculos –dada por la existencia de instituciones y la promoción de medidas de acción positiva–, la garantía de calidad, y la inclusión –interculturalidad, género, discapacidad–.

Si pensamos en el derecho a la universidad y al conocimiento como derechos colectivos, la titularidad pertenece a un grupo indeterminado: la sociedad, el pueblo. El bien jurídico objeto del derecho es un bien público de carácter colectivo e indivisible: el conocimiento, el desarrollo, las oportunidades de crecimiento que proveen la ciencia y la tecnología, el progreso, la ilustración –en los términos de nuestra antigua Constitución Nacional– son bienes públicos sociales, comunes, indivisibles. Y cada persona no puede disfrutar exclusivamente de una

porción de ellos. La comunidad en su conjunto se beneficia del contenido que el derecho supone.

Por su parte, avanzar un paso más en el reconocimiento del derecho a la universidad y al conocimiento como derechos colectivos permite asignarles, además, la categoría de derechos de incidencia colectiva. Estos derechos reflejan, sin perjuicio del carácter indivisible del bien –la educación universitaria o el conocimiento–, una relevancia social que justifica su protección. La universidad y el conocimiento promueven la construcción de una sociedad democrática sólida y aseguran, a su vez, el derecho al desarrollo con justicia social. La universidad y el conocimiento aparecen aquí como motores de la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza y como agentes de transformación social y productiva de los países en desarrollo, por ello son valorados especialmente por la sociedad y la comunidad política que acuerdan su protección. El aseguramiento de los derechos colectivos y de incidencia colectiva a la universidad y al conocimiento contemplan, entre otros, los siguientes aspectos: la formación de profesionales, la producción y circulación del conocimiento, la actividad de extensión, las acciones de vinculación y transferencia.

Otra dimensión que procuramos analizar se relaciona con la exigibilidad del derecho a la

universidad y al conocimiento y el carácter de las obligaciones del Estado y de las universidades e institutos universitarios. De acuerdo a una clasificación teórica (Alexy, 1993), las normas que consagran derechos sociales fundamentales pueden conferir derechos subjetivos o bien obligar al Estado objetivamente. Según un segundo criterio, las normas que consagran derechos sociales fundamentales pueden ser normas operativas o programáticas. De acuerdo al tercer criterio, dichas normas pueden fundamentar derechos y deberes definitivos o establecer principios jurídicos. El mayor o menor grado de protección del derecho a la universidad y al conocimiento dependerá de la interpretación que hagamos de la obligación que la ley formula. ¿Se trata de una norma que establece una obligación positiva de promover el acceso a la universidad y al conocimiento o bien confiere el derecho subjetivo a una prestación concreta? ¿Es la LES una norma programática que promueve el acceso a la educación superior y al conocimiento o se trata en realidad de una norma operativa que distribuye responsabilidades y asigna sujetos obligados? ¿La LES ordena deberes definitivos –reglas– para el cumplimiento de un derecho humano fundamental o establece un principio, es decir, ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes?

Aunque se trata aquí de una presentación muy rudimentaria de la cuestión, que exige una profundidad de análisis mayor, recordemos que los derechos sociales exigirán siempre una intervención estatal. Se trata de derechos de prestación, en contraste a los derechos de defensa, que además de medidas negativas de no afectación requerirán medidas positivas de promoción, protección, garantía y satisfacción (Abramovich y Courtis, 2002). A su vez, será necesario considerar especialmente la naturaleza de las obligaciones de las instituciones universitarias, como garantes complementarias, investidas por el Estado, del derecho subjetivo y colectivo a la educación superior y al conocimiento. Es muy interesante explorar el alcance de la directriz objetiva que establece el mandato legal, la plena operatividad de la LES, las consecuencias de considerar a la LES una regla o un principio en el plano de la eliminación de obstáculos normativos y materiales, el grado de exigencia aplicable a la implementación de medidas de acción positiva –medidas económicas o de cualquier otra índole– destinadas a grupos desaventajados o sectores sociales en condiciones estructurales de desigualdad, entre otros factores.

A continuación, procuraremos reflexionar sobre el ejercicio del derecho a la educación superior y al conocimiento en el marco de la pandemia en

Argentina. El análisis que formulamos se ubica en torno a un conjunto de dimensiones escogidas que reflejan el punto de intersección entre la educación superior y diversos ámbitos relacionados, sobre los cuales nos proponemos analizar el impacto que tuvo la crisis sanitaria entre 2020 y 2021.

El derecho a la universidad en Argentina durante la pandemia

Como señalamos en el apartado anterior, el derecho a la educación y al conocimiento, que gozan de un reconocimiento declarativo en la región a partir de la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRES) de 2008, ratificada en 2018, y que, además, reviste estatus legal en Argentina desde la reforma de la Ley de Educación Superior (LES) en 2015, presenta exigencias para el Estado, que tiene la responsabilidad indelegable de garantizar y asegurar el ejercicio de estos derechos a través de medidas de acción positiva que incluyen la implementación de políticas públicas y educativas.

El ejercicio del derecho a la universidad y al conocimiento estuvo atravesado, en este contexto,

por un conjunto de obstáculos en distintos ámbitos: la crisis económica, la modificación en las condiciones en las que se desarrollaron las actividades laborales, la profundización de las desigualdades que ya existían, especialmente para las mujeres y los sectores sociales más vulnerables y el impacto del aislamiento en la subjetividad de las personas; todos ellos, en sus intersecciones con la educación superior, son las dimensiones que escogimos para analizar los condicionamientos que sufrieron estudiantes, docentes, trabajadoras y trabajadores de las universidades argentinas durante la pandemia.

Pandemia, universidad y crisis económica

En relación con la primera dimensión, la pandemia por COVID desató una crisis en todos los planos y la económica fue de las más graves. En Argentina, esta coincidió con el inicio de la presidencia de Alberto Fernández, que finalizó en 2023, luego de cuatro años de la alianza Cambiemos, que encabezaba Mauricio Macri. El gobierno de este último produjo un retroceso en general en las políticas orientadas al desarrollo de la educación superior, la ciencia y la tecnología. Concretamente, el presupuesto universitario cayó, en términos reales,

más del 40 por ciento y su incremento nominal no logró equiparar los niveles de inflación. Por su parte, la participación del gasto en educación superior en el Producto Interno Bruto (PIB) también sufrió una fuerte retracción. La inversión destinada a las universidades representó el 0,7%, en promedio, del PIB entre 2016 y 2019, por debajo del punto porcentual que había alcanzado en 2015.

Practicamos estos señalamientos porque considerar el estado en el que se encontraba el sistema universitario argentino de gestión estatal en marzo de 2020, al inicio de la pandemia, resulta determinante para analizar cómo se enfrentó, desde las universidades, la suspensión de las actividades presenciales y la migración a la educación virtual. Por ejemplo, la discontinuación, a partir de 2016, de una política pública de amplio alcance como el Programa Conectar Igualdad, que durante su implementación entre 2011 y 2015 distribuyó casi cinco millones de computadoras portátiles entre estudiantes de escuelas secundarias de todo el país, significó un punto de partida más desfavorable para el contexto de obligada virtualidad.

A continuación, daremos cuenta de algunas de las políticas públicas de corte general y otras, de carácter focalizado, orientadas a mitigar el impacto de la crisis económica por COVID que alcanzaron a los miembros de la comunidad universitaria.

Entre las políticas públicas focalizadas hacia las poblaciones estudiantil y docente que se impulsaron durante la pandemia para asegurar el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho a la universidad, se encontraba la decisión de garantizar el acceso a los campus y entornos virtuales de las universidades en forma gratuita, sin el consumo de datos celulares. En virtud del acuerdo al que arribara el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) con las empresas proveedoras de servicios de telefonía celular, el acceso a los portales universitarios y plataformas con dominios educativos fue gratuito para los usuarios. Los campus fueron el entorno donde se desarrolló la enseñanza desde el inicio de la pandemia y esta medida resultó alentadora para el aseguramiento del derecho a la educación superior en el marco de la crisis sanitaria. Poco tiempo después, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 690/2020, se dispuso que los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia, y se ordenó que la autoridad de aplicación garantice su efectiva disponibilidad. En los hechos, la norma posibilitó, durante el período de su vigencia, una regulación mayor del sector por parte del Estado. El Decreto 690/2020 fue ratificado por el Honorable Senado

de la Nación, de acuerdo al procedimiento constitucionalmente previsto para los decretos de necesidad y urgencia, pero posteriormente fue suspendido por una decisión judicial en noviembre de 2023, en el marco de una acción iniciada por una empresa de telecomunicaciones en abril de 2021. El Poder Ejecutivo nacional, finalmente, anuló el Decreto 690/2020 en abril de 2024.

Por otra parte, subsistieron serios obstáculos: la falta de conectividad en algunas zonas de la Argentina, particularmente en barrios periféricos y ciertas regiones del interior del país, y la brecha digital dada tanto por la falta de dispositivos adecuados como de conocimientos tecnológicos, entre otros, dificultaron el efectivo ejercicio en condiciones de igualdad del derecho a la universidad.

En relación con ello, según una encuesta realizada por el ENACOM y el Consejo Provincial de Coordinación con el Sistema Universitario y Científico de la Provincia de Buenos Aires a 35.000 estudiantes de universidades públicas de esta provincia en el primer año de la pandemia, la falta de conectividad y de dispositivos tecnológicos fue uno de los mayores problemas para la continuidad en los estudios. El 14 % no contaba con una red Wifi y, además, en algunas zonas, concretamente en los barrios populares, el servicio era malo o deficiente. Además, el 42 % de los estudiantes declaró

compartir con otras personas el dispositivo tecnológico que utilizaban para estudiar. Por otra parte, no todo el estudiantado tenía una computadora de uso exclusivo en sus casas: el 25 % participaba de las clases virtuales y resolvía exámenes exclusivamente desde su teléfono móvil. La brecha tecnológica dificultaba el efectivo ejercicio en condiciones de igualdad del derecho a la universidad, sobre todo en los sectores sociales más vulnerables, y las medidas que se adoptaron fueron válidas, pero su alcance, acotado (ENACOM, 2020).

En relación con la docencia universitaria, el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), dispuso, en 2020, una línea de créditos del Banco Nación para adquirir dispositivos con tasas preferenciales, aunque no existen informes acerca de la ejecución de la medida y del impacto de dicha política en el universo de docentes de universidades nacionales de gestión estatal, destinatarios de la iniciativa.

Con un alcance más amplio, las políticas públicas de corte universal también incluyeron entre sus beneficiarios al estudiantado universitario. En este sentido, el poder ejecutivo implementó una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) estuvo orientado a hogares compuestos por trabajadoras y trabajadores informales, desocupadas,

desocupados y monotributistas de las categorías más bajas de entre 18 y 65 años, es decir, aquellos sectores de la población con mayor grado de vulnerabilidad en términos socioeconómicos, y durante 2020 alcanzó a 9 millones de personas. De acuerdo a los informes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), un 1,4 % de los beneficiarios del IFE percibía además la beca PROG.R.ES. AR, que tiene una línea específica de fomento de la educación superior (ANSES, 2020).

En el contexto de restricción económica, que continúa en nuestros días, la agenda de las políticas universitarias tendrá que incluir especialmente políticas públicas y políticas institucionales que consideren a la universidad como un derecho y que, en consecuencia, articulen estrategias que tiendan a garantizar su efectivo ejercicio, especialmente para los sectores sociales más desaventajados.

Pandemia, universidad y subjetividades

Con relación a la segunda de las dimensiones que nos propusimos analizar en este trabajo, esto es, el impacto de la crisis por COVID en la subjetividad de las personas, en su intersección con aquellas que transitan el sistema universitario argentino,

en principio queremos señalar que el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) que dispuso la suspensión de las actividades presenciales en todos los niveles educativos comenzó en marzo de 2020, pero las noticias sobre un virus pandémico, con consecuencias graves en los cuerpos de las personas y catastróficas en el plano de los sistemas de salud de distintos países del mundo, nos empezaron a llegar unos meses antes. Desde el decreto del Poder Ejecutivo que dispuso el cierre de las instituciones educativas, las actividades de enseñanza y aprendizaje migraron enteramente a espacios virtuales. Las plataformas de educación virtual y los programas de videoconferencia, hasta entonces reservados a la educación a distancia, se popularizaron, transformándose en la ventana por la que estudiantes y docentes se encontraron para celebrar el potente y transformador diálogo que posibilita la educación. La formación universitaria presencial tradicional mutó en una educación mediada por tecnologías en el marco de una emergencia por una crisis pandémica sanitaria y global. Y, en esa transformación, quienes integran la comunidad educativa experimentaron nuevas configuraciones en el plano de su subjetividad. Nos parece interesante preguntarnos: ¿Cuáles son las consecuencias de ser en un mismo espacio, el hogar, personas que estudian y/o trabajan y, a la vez, madres, padres o

hermanos? ¿Cuáles son los costos de ser docentes con dedicaciones parciales, que trabajan a tiempo completo y además cumplen roles de cuidado?

Intuimos, y percibimos, a partir de las experiencias de los equipos docentes que integramos y de los que acompañamos, que las consecuencias han sido negativas para las subjetividades, que además, están atravesadas por las profundas relaciones de desigualdad en torno al género, las condiciones sociales y las posibilidades materiales de existencia. El hecho de tener que desplegar una multiplicidad de roles en el mismo ámbito profundizó las desigualdades, principalmente las de género, y acentuó las inequidades sociales y económicas. Ello afectó gravemente el ejercicio del derecho a la educación superior.

Creemos que universidad es mucho más que la suma de las aulas de sus edificios. La universidad, como ámbito de construcción y circulación de conocimiento, comprende sus espacios áulicos, pero también sus pasillos, las salas de reunión de profesores, el comedor donde las y los estudiantes se encuentran, las bibliotecas y los patios que posibilitan el encuentro con otros seres del ecosistema educativo.

¿Qué sucede con las posibilidades de ejercer en condiciones de igualdad el derecho a la educación superior y al conocimiento cuando se está en soledad frente a la pequeña pantalla de un celular?

La ausencia de esos espacios en la presencialidad implicó también la ausencia de los ámbitos que nutren la vida universitaria y que le permiten al estudiantado experimentar *ser universitario*. Por ello, queremos considerarlo especialmente para pensar críticamente en el impacto de la pandemia en la subjetividad de las personas que habitan la universidad y en relación con su derecho a la educación superior, pues las universidades son precisamente el ámbito donde la dimensión individual del ejercicio de ese derecho se manifiesta.

Ahora bien, así como las instituciones educativas no son la suma de las aulas de los edificios, las misiones de la universidad no se agotan en su función de enseñanza. La universidad produce y hace circular el conocimiento, a través de las funciones de investigación, vinculación y transferencia, y desarrolla un rico diálogo de saberes con el territorio en el que las instituciones despliegan sus actividades, a través de la función de la extensión. Estas dos dimensiones también son impulsadas por los actores y las actrices de las instituciones de educación superior, y las configuraciones de estos roles, el de investigadoras, investigadores y extensionistas, en el marco de la pandemia también mutaron: ¿Qué pasa con la exigencia de las instituciones educativas y los parámetros de producción que rigen en el sistema científico y tecnológico? ¿Cómo se

enfrentan, en el contexto de un planeta en crisis, los mandatos de éxito en la performance educativa?

Como corolario del análisis del impacto de la pandemia en ese aspecto, que involucra la subjetividad de los miembros de las comunidades educativas universitarias, entendemos que el sostenimiento de los roles académicos tiene que ser acompañado por instituciones universitarias y agencias estatales presentes. Las políticas públicas, en un contexto de profunda crisis social como el que atravesamos, tienen que contemplar especialmente a las personas que habitan la universidad, en la medida que la educación superior es un derecho y ese derecho contempla también la posibilidad de realizarse y ser feliz en la universidad.

Pandemia y mujeres en la universidad

La tercera dimensión de nuestro análisis se vincula con la acentuación de las desigualdades por razones de género y su intersección con las desigualdades por clase social y demás condiciones económicas, que produjo la pandemia en la situación de las mujeres y disidencias que forman parte del sistema universitario.

Como ya señalamos, desde el inicio del aislamiento por la pandemia de COVID, en Argentina las instituciones universitarias cerraron sus puertas y, en su lugar, la educación superior se trasladó a los hogares. En este contexto, si las modificaciones abruptas e intempestivas de las condiciones en las que se desarrollaban las actividades académicas impactaron negativamente en el conjunto de la comunidad educativa, las dificultades para las estudiantes, trabajadoras de las instituciones y profesoras fueron aún más graves.

Para las mujeres, el aislamiento provocó una sobrecarga de tareas mayor, dado que en la región se observa una marcada feminización de las tareas de cuidado y que además las mujeres realizan la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado, que incluye el cuidado de personas, los quehaceres hogareños y el apoyo escolar a los niños y las niñas (CEPAL, 2020; INDEC, 2013). Otro aspecto relevante se vincula con el hecho de que muchas instituciones universitarias brindan espacios de cuidado, recreación y aprendizajes para las infancias, disponibles para los hijos y las hijas de quienes estudian o trabajan en las universidades. Estos espacios son imprescindibles para que muchas estudiantes mujeres puedan cursar y estudiar y, desde el cierre de las instituciones universitarias y durante el aislamiento, no se encontraron disponibles. Ambas circunstancias permiten dar

cuenta de que, durante la pandemia, las estudiantes mujeres vieron profundamente perjudicadas las posibilidades de ejercer su derecho a la educación superior y al conocimiento en condiciones de igualdad con relación a los varones.

Cabe señalar en este punto que las mujeres poseen una alta participación en el sistema universitario argentino. Según los datos del Anuario de Estadísticas Universitarias 2021 que publica la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación y el informe especial *Mujeres en el sistema universitario argentino 2021-2022* (SPU, 2022), las mujeres integran mayoritariamente la matrícula de estudiantes, nuevas inscripciones y graduaciones, en los niveles de grado y posgrado. Prestemos atención por un momento a estos guarismos.

Sobre una población total de 1.561.584 millones de estudiantes de pregrado y grado, distribuidos en 57 universidades y 4 institutos universitarias de gestión estatal, las mujeres representan el 61,2 % del total de la matrícula, el 62,6 % de las nuevas inscripciones y el 63,5 % de los egresos; como se observa, en las tres categorías superan en proporción a los varones.

Por su parte, en el nivel de posgrado la relación es apenas más pareja. Sobre una población de 107.961 estudiantes, que se distribuyen entre las más de tres mil ofertas de posgrado estatales, que concentran a su vez más del 70% del estudiantado

de posgrado en el país, las mujeres que estudian y se gradúan en especializaciones, maestrías y doctorados superan en proporción a los varones. El porcentaje de estudiantes mujeres alcanza el 59,7 y el de graduadas, el 60,9 (SPU, 2022).

Por su parte, y si bien hay paridad de géneros en la planta docente y no docente de las universidades nacionales, las mujeres tienen una menor participación en el escalafón correspondiente a las autoridades superiores, pues sólo el 16 % de las autoridades máximas de las universidades nacionales son mujeres (SPU, 2022). A su vez, los sistemas universitarios de la región también presentan un “techo de cristal” para el acceso de las mujeres a los altos cargos de gestión en la educación superior, como lo demuestran estudios recientes (UNESCO e IESALC, 2021). Si bien el análisis de estos últimos indicadores excede los márgenes de este trabajo, una mirada superficial da cuenta de que la Universidad no escapa a la regla general que muestra una absoluta falta de paridad en los cargos de mayor jerarquía y una mayor dificultad de acceso para las mujeres. El 42 % de los cargos de vicerrector/a son ocupados por mujeres, el 39 % de los cargos de secretario/a de Universidad, el 39 % de los cargos de decano/a y el 57 % de los cargos de vicedecano/a (SPU, 2022). Por último, hacia finales de 2023 había diez rectoras mujeres sobre un total

de 57 universidades nacionales. Esta circunstancia podría explicar la falta de perspectiva de género de las políticas institucionales para el personal docente y no docente de las universidades nacionales en la Argentina.

En relación con la función de investigación que también despliegan las universidades, y que se halla estrechamente vinculada con el derecho al conocimiento, las mujeres docentes e investigadoras tienen una mayor carga de trabajo ligada a los estereotipos de género, y sostienen las actividades administrativas y de apoyo de los equipos de investigación y las cátedras universitarias. Las tareas operativas asociadas al dictado de clases suelen recaer en las mujeres. Además, en Argentina, las profesoras e investigadoras a cargo de niños menores de edad no pudieron hacer uso de licencias por su cuidado, a diferencia del resto de las trabajadoras del mercado laboral, que gozaron de licencias en la medida en que se encontraran a cargo de hijos e hijas menores de cinco años.

Por último, queremos señalar que, de acuerdo a los datos del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, que practicó relevamientos en Argentina que además resultan coincidentes con el informe de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, durante la pandemia y el aislamiento obligatorio la violencia

de género en los ámbitos domésticos se incrementó en forma alarmante (OEA-CIM, 2020; ELA, 2020). En este marco, si la enseñanza del nivel superior migró de los espacios físicos en los que habitualmente se desarrollaba a los ámbitos virtuales que se despliegan en los hogares, las instituciones educativas tienen la obligación de pensar en las mujeres que sufren violencia de género en el ámbito doméstico e intrafamiliar e impulsar acciones para protegerlas. En relación con ello, las universidades públicas de gestión estatal en la Argentina cuentan, en general, con protocolos de actuación y prevención de la violencia de género, que con el aislamiento enfrentaron serios obstáculos, exigiendo su revisión y ajuste en muchos casos, dada la ampliación de los confines de los espacios áulicos tradicionales.

En este contexto, la planificación de las políticas públicas universitarias deberá incluir la perspectiva de género. Especialmente, mediante acciones positivas tendientes a garantizar la paridad en los órganos de gobierno de las universidades y otras que alienten la igualdad en las prácticas de evaluación e incorporen la perspectiva de género en los concursos, nombramientos y otras dimensiones vinculadas con la carrera académica. Incluyendo, desde luego, aquellas que promuevan la formación con perspectiva de género y la erradicación de toda discriminación y violencia por razones de género.

Pandemia y trabajo en la universidad

En cuarto lugar, abordaremos los aspectos vinculados con el trabajo y las condiciones laborales de docentes, trabajadoras y trabajadores de las universidades, pero también del estudiantado. En Argentina, el cambio intempestivo de las condiciones en las que el personal administrativo y técnico de las universidades desarrolla sus actividades generó problemas y dificultades que fueron abordándose con distintas estrategias. Concretamente, las actividades docentes y no docentes comenzaron a desarrollarse bajo el formato del teletrabajo. El teletrabajo es una modalidad de prestación de tareas de carácter no presencial y a distancia, que se desarrolla fuera de las universidades nacionales, regulada en julio de 2020 a través de la ley 27.555 que entró en vigencia en marzo de 2021.

Ahora bien, el teletrabajo es una modalidad que requiere de diversas aptitudes para las cuales una proporción del cuerpo docente no se encontraba capacitado. El advenimiento intempestivo de la pandemia y la migración de la educación a las plataformas virtuales evidenció que resulta imprescindible regular la educación mediada por tecnologías en el sistema universitario argentino. Los resultados de las encuestas que administraron las entidades

gremiales docentes en varios puntos del país muestran que un porcentaje muy mayoritario del cuerpo docente reconoció sufrir una sobrecarga de tareas mayor, producto de la ausencia de políticas institucionales claras, la insuficiente capacitación, la falta de recursos tecnológicos y de conectividad necesaria, sumado ello a las consecuencias ligadas a las condiciones generales del aislamiento. En algunos casos, las dificultades en la adaptación al nuevo contexto precipitaron jubilaciones o licencias. En el sistema universitario argentino, la pandemia visibilizó problemáticas anteriores y presentó debates urgentes, entre ellos, el derecho a la desconexión, la capacitación como un derecho, la regularización de los cargos docentes y la recomposición salarial.

En relación con el estudiantado, es importante considerar que también migraron su espacio habitual de estudio al hogar, donde conviven otras dimensiones, entre ellas, la del trabajo. En esa conjunción inédita, se presentaron las más diversas situaciones. En Argentina, hay trabajadores y trabajadoras, a la vez estudiantes, que nunca dejaron de prestar servicios esenciales en forma presencial, y que incluso vieron incrementada su carga laboral. Parte del estudiantado que trabaja comenzó a hacerlo en forma remota y también sufrió el impacto del teletrabajo en su performance educativa. Por último, las mujeres estudiantes y

trabajadoras, principalmente, percibieron la mayor carga asociada a las tareas de cuidado de sus hijos e hijas menores de edad en el hogar. Aunque no existen estadísticas disponibles, atento el escaso tiempo transcurrido, es de esperar que estas circunstancias impacten en la trayectoria educativa del estudiantado. Especialmente, si se tiene en cuenta que en el sistema universitario de gestión estatal los mayores condicionantes del ejercicio del derecho a la educación superior están dados, en general, por los factores sociales y económicos, y en Argentina, se registran índices muy significativos de trabajo informal entre los jóvenes, especialmente de los sectores de menores ingresos (PNUD, 2021). Bajo estas circunstancias, y en el marco de una crisis económica, es razonable suponer que la pandemia provocó más dificultades para sostener los estudios y mayor abandono. En este contexto, de retroceso en los derechos laborales, la agenda de las políticas públicas universitarias tendrá que considerar especialmente la dimensión de los derechos laborales de los trabajadores de las universidades e incorporar buenas prácticas en materia de teletrabajo. A su vez, las políticas institucionales de las universidades deberán considerar además la problemática de quienes trabajan mientras estudian y el cambio en las condiciones laborales producto de la crisis sanitaria global.

Pandemia, comunidad universitaria y actores sociales

Por último, presentaremos algunas reflexiones en torno a la quinta dimensión escogida, que se relaciona con las experiencias de los actores de la comunidad educativa y el vínculo de la universidad con el medio social que la rodea.

Concebimos aquí que las universidades despliegan diversas funciones, lo que las convierte en instituciones complejas que desarrollan actividades de producción y circulación de conocimiento a través de la investigación, vinculación y transferencia, de enseñanza y de extensión o diálogo de saberes y construcción colectiva con los territorios que las sostienen. Estas actividades se vinculan, también, con el derecho colectivo del pueblo de beneficiarse de todas las funciones que la universidad desarrolla, al que aludimos en el primer apartado.

Desde la migración de la educación presencial a la virtualidad, las políticas institucionales que desplegaron las universidades argentinas de gestión estatal para sostener la continuidad pedagógica fueron de lo más diversas. En este contexto, consideramos especialmente relevante analizar cuál fue la respuesta de un actor colectivo que, si bien no integra los órganos gubernamentales de los distintos

niveles ni los órganos de gobierno de las instituciones universitarias, desplegó un rol activo y protagónico para contribuir a sostener las trayectorias educativas del estudiantado. Allí donde las políticas públicas y las políticas institucionales no lograron permear, fue indispensable la contención y el acompañamiento de los actores sociales colectivos: organizaciones populares, agrupaciones políticas, espacios sociales y comunitarios.

La pandemia mostró que estudiar en el hogar no es una opción posible para todas las personas. Las organizaciones sociales, políticas y comunitarias lo interpretaron así y actuaron rápidamente. En los barrios populares del conurbano bonaerense, región que rodea a la ciudad capital de la Argentina, de alta densidad poblacional, en donde se asientan una veintena de universidades nacionales de gestión estatal, se organizaron colectas y distribución de dispositivos tecnológicos, se abrieron espacios presenciales y comunitarios disponibles para quienes estudiar en su casa no era una opción y se tejieron potentes redes de sostenimiento. De esta manera, la pandemia representó una oportunidad de repensar los roles en la universidad y nuevos modos de concebir el acompañamiento de las trayectorias educativas.

En torno a las necesidades de los sectores más desfavorecidos, se conformaron redes de

estudiantes solidarios que acompañaron a sus pares que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad, creando grupos de estudios, compartiendo material bibliográfico y brindando acompañamiento mediante redes de comunicación virtual. Muchas universidades dieron cuenta de estos entramados y los fortalecieron, brindando asistencia económica para el financiamiento de los abonos de telefonía celular de estos estudiantes o a través del préstamo de dispositivos tecnológicos. A su vez, las redes comunitarias resultaron determinantes para acompañar a las y los estudiantes, brindando la posibilidad de sentirse parte de un mismo colectivo estudiantil, frente a la ausencia de la presencialidad a la que hicimos referencia en la segunda de las dimensiones que analizamos. Los espacios colectivos de pares estudiantiles cumplieron roles relevantes para sostener al estudiantado que pertenece a los sectores más desaventajados, posibilitando la continuidad del ejercicio de su derecho a la educación superior, superando los obstáculos y evitando las frustraciones que el abandono conlleva. Los y las docentes también cumplieron un rol principal, y la pandemia reveló la necesidad de fortalecer los equipos en los que trabajan e impulsar una mejor organización, por ejemplo, distribuyendo las tareas al interior de las cátedras. En nuestra propia experiencia al frente de estos

equipos, percibimos que durante el aislamiento social y, en definitiva, desde el inicio de la pandemia, se logró gestar una comunidad educativa mucho más robusta que la que los equipos docentes en muchos casos lograron construir durante años de trabajo conjunto.

Los vínculos que se tejieron entre el estudiantado, los cuerpos docentes y los actores sociales, posibilitaron la ampliación de la comunidad universitaria y aportaron a la transformación de la lógica de los claustros en la que se estructuraron las universidades tradicionalmente.

Finalmente, del balance de las experiencias de una comunidad universitaria que resultó ampliada durante la pandemia, puede extraerse una tarea para insertar en la agenda de las políticas universitarias en contextos de crisis social como la que atravesamos: la universidad debe interpelarse con la voz del estudiantado y de las organizaciones populares que contribuyeron a acompañar la función de enseñanza de la universidad. Y, a su vez, contribuir ella misma, a través de la investigación, la extensión, la transferencia y la efectiva construcción y circulación de saberes a enfrentar las dificultades que atraviesa el pueblo.

Apuntes para pensar la universidad pública argentina hoy

En este texto expusimos un conjunto de reflexiones en torno al impacto de la crisis por COVID en la universidad argentina, considerando especialmente su intersección con una serie de dimensiones críticas: la economía, la subjetividad, el feminismo, el trabajo y la cuestión social.

Apuntaremos algunos planteos que creemos necesario someter a discusión al interior del sistema universitario y presentar al diálogo con las autoridades gubernamentales a cargo de la gestión de la educación superior, que tiendan a fortalecer el debate acerca de las políticas públicas e institucionales que será necesario incluir en una agenda de las políticas universitarias hoy. Ello, con el objeto de propender a garantizar en condiciones de mayor igualdad el ejercicio del derecho a la educación superior y al conocimiento, en un contexto de crisis económica prolongada, que continúa impactando con fuerza en las condiciones en las que se despliegan las funciones sustantivas de la universidad.

En primer lugar, la gestión de las épocas de crisis en la universidad muestra una necesidad de politizar el debate universitario. Politizar la

universidad implica que las universidades puedan participar en el debate público, intervenir en las discusiones colectivas y, desplegando el pensamiento crítico que las caracteriza, aportar a la construcción de una educación superior soberana y democrática (Ordorika, 2018).

En segundo lugar, es preciso insertar a la universidad en la senda transformadora que se gesta desde los feminismos en Argentina y la región, impulsando políticas activas que incluyan la perspectiva de género en la vida universitaria. Algunas de las acciones que consideramos urgentes se relacionan, como ya señalamos, con el desarrollo de políticas institucionales que tiendan a asegurar una representación paritaria en los órganos de cogobierno y a promover una mayor participación de las mujeres en los escalafones superiores de las cátedras y los equipos de dirección, en los cargos con mayores dedicaciones y en los concursos docentes. Por último, es imprescindible transversalizar la perspectiva de género en la vida universitaria; sólo así lograremos universidades verdaderamente democráticas, populares y feministas.

En tercer lugar, resulta relevante indagar en las transformaciones que deben impulsarse para fortalecer el horizonte democrático de la universidad y garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior y al conocimiento en condiciones

de igualdad. Ello supone dos principios irrenunciables; uno: la gratuidad de los estudios, la prohibición de cobrar aranceles y el rechazo a la mercantilización de la educación superior, porque eso implica una colisión con la noción de bien social y bien público, y dos: el ingreso irrestricto, que caracteriza especialmente el sistema universitario de gestión estatal en nuestro país y que lo distingue, felizmente, de la mayoría de los sistemas universitarios en la región y del mundo. Pero, también, el aliento en la convicción de las propias instituciones educativas, pues de ellas depende en gran parte la concreción de ese anhelo democrático, que debe contemplar especialmente el bienestar y la felicidad de quienes habitan la universidad.

Por último, retomando el contenido y los alcances del derecho a la educación superior y al conocimiento que desarrollamos en la primera parte de este trabajo, cabe recordar que declaramos la igualdad, y asumimos que lo que nos hace iguales, y lo que nos une, es un profundo sentimiento de fraternidad, un nosotros colectivo. Y la fraternidad, para las teorías sociales y políticas clásicas, se funda en el relato de una comunidad entre la ciudadanía de las distintas naciones (Dubet, 2015). Podría ser suficiente. Pero tal vez, en el marco de una crisis social sin precedentes en Argentina, el imaginario de la fraternidad exija ser revisado. La fraternidad da

cuenta de lo que tenemos en común, y lo que hoy tenemos en común excede las fronteras de los sistemas universitarios y de los Estados nacionales. La pandemia por COVID fue en verdad el síntoma global de un conjunto de problemas que enfrenta la humanidad (Rinesi, 2020) y nuestras propias circunstancias políticas son también expresión del avance de las ultraderechas a nivel global. En ese contexto, cobra relevancia la propuesta de propender a la construcción de los conocimientos y saberes que resultan necesarios para intervenir sobre los problemas que enfrentan los pueblos del mundo entero, desde nuestra Latinoamérica, y desde nuestras universidades.

Bibliografía

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Alexy, Robert (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ANSES [Administración Nacional de la Seguridad Social] (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. <https://tinyurl.com/yd3e5fnb>
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2020). *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina. Documentos de Proyectos*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46453/1/S2000784_es.pdf
- Dubet, François (2015). ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario). Buenos Aires: Siglo XXI.
- ELA [Equipo Latinoamericano de Justicia y Género] (2020). *Los derechos de las mujeres de la región en épocas de COVID-19. Estado de situación y recomendaciones para promover políticas con justicia de género*. <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=A-PP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4220&plcontempl=43>

- ENACOM [Ente Nacional de Comunicaciones] (2020). *Resultados encuesta sobre condiciones de conectividad en estudiantes universitarios de la provincia de Buenos Aires*. https://www.enacom.gob.ar/noticias/institucional/resultados-de-la-encuesta-sobre-conectividad-de-estudiantes-universitarios-de-la-provincia-de-buenos-aires_n2771
- INDEC [Instituto Nacional de Estadísticas y Censos] (2013). *Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-117>
- OEA-CIM [Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos] (2020). *COVID-19 de la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados*. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- Ordorika, Imanol (2019). Repolitizar la casa: las universidades de América Latina a cien años de la Reforma de Córdoba. En Rafael Guarga (coord.). *Cien años de la Reforma universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana* (pp. 115-129). Córdoba: UNC.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2021). *Trabajo y desarrollo sostenible: impacto Covid y desafíos post pandemia. Serie políticas para la recuperación. Documento de trabajo n. 3*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Rinesi, Eduardo (2015). *Filosofía y política de la universidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: IEC-CONADU.
- Rinesi, Eduardo (2020). *Universidad y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- SPU [Secretaría de Políticas Universitarias] (2022). *Mujeres en el sistema universitario argentino 2021-2022*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/04/mujeres_en_el_sistema_universitario_argentino_-_estadisticas_2021-2022.pdf
- UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] e IESALC [Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe] (2021). *Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?* https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2021/03/Las-mujeres-en-la-educacio%CC%81n-superior_12-03-21.pdf

El derecho a la universidad y el trabajo docente en el Uruguay

Apuntes para la acción
desde las organizaciones docentes

Héctor Cancela Bosi y Agustín Cano Menoni

Introducción¹

Durante la segunda mitad del siglo XX, todas las regiones del mundo experimentaron un fenómeno de expansión sin igual de la matrícula universitaria (Mollis, 2003). En América Latina, este proceso dio lugar a diferentes tipos de respuestas, entre

1 Agradecemos a Hugo Dufrechou y Alba Porrini por su aporte de datos a este artículo. También al equipo del Archivo General de la Universidad a cargo de la investigación “Historia y memorias de ADUR”, por su aporte de información y referencias.

las cuales destaca la diversificación segmentada de mercado de los sistemas de educación superior (Landinelli, 2008), lo cual produjo un avance de la privatización universitaria en el período, así como cambios en los perfiles institucionales y en el trabajo académico.

En el caso del Uruguay, esta expansión de matrícula tuvo características diferenciales, ya que fue sostenida fundamentalmente por la Universidad de la República (Udelar), institución pública que hasta 1985 fue la única universidad del país y, al día de hoy, contiene el 85 % de la matrícula universitaria total. Con excepción del período de la dictadura militar (1973-1984), la Udelar ha mantenido su política de acceso gratuito y sin restricciones, incluso en coyunturas en que el gobierno de turno aplicó políticas de restricción presupuestal y nuevas normativas dirigidas a presionarla para que restringiera el ingreso o cobrara derechos universitarios.

La combinación de la expansión sostenida de la matrícula con la cronificación de los problemas de financiamiento ha producido una situación que es necesario comprender en una mirada de conjunto que coloque el tema del derecho a la educación universitaria junto al problema de la precarización del trabajo docente universitario.

Ese es el cometido de este texto, que se organiza en dos partes. En la primera, analizamos la

evolución de la matrícula universitaria y las condiciones de trabajo docente en la Udelar en un período de seis décadas. En la segunda, procuramos situar algunos ejes temáticos que consideramos relevantes para una mirada estratégica sobre la acción de las organizaciones docentes de nuestras universidades públicas.

Evolución del derecho a la educación y las condiciones de trabajo universitario en el Uruguay, 1961-2021

El proceso histórico de expansión de la matrícula universitaria en el Uruguay debe analizarse en un marco más amplio, para comprender globalmente las principales tendencias que pautan un conjunto de tensiones que atraviesan a las universidades públicas y al trabajo docente en la actualidad. Para eso, en este apartado analizaremos, en un período de seis décadas, la evolución de cinco dimensiones para el caso de la Udelar: la matrícula estudiantil, el gasto público destinado a la universidad, el salario docente, la relación entre la cantidad de estudiantes y las horas docentes, y la estructura de la carrera docente universitaria. Para finalizar, proponemos una

mirada de conjunto de la evolución histórica de estas dimensiones, para poder caracterizar adecuadamente la situación actual sobre la que procuramos intervenir desde la acción sindical docente.

Matrícula

La matrícula universitaria del Uruguay tuvo un crecimiento muy importante desde 1960 al presente. Sólo entre 1961 y 2011, la matrícula de la Udelar se multiplicó por siete, y entre 2011 y 2021 creció un 68 % adicional. Esto significó para el Uruguay pasar de una Tasa Bruta de Matriculación (TBM) universitaria de 5,6% en 1961 (Vallejo, 2021) a una de 102,6%² en 2019 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022), pasando de 15.995 estudiantes en 1961 a 234.095 en 2021.

2 Según Unesco, la tasa bruta es el “número total de alumnos o estudiantes de cualquier edad matriculados en un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial de cursar ese nivel de enseñanza. La TBE puede ser superior al 100 % debido a los ingresos tardíos y/o las repeticiones.”

<https://learningportal.iiep.unesco.org/es/glossary/tasa-bruta-de-escolarizacion-tbe>

Tabla 1: Evolución de la matrícula universitaria en el Uruguay

Año	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2021
Matrícula Udelar	15.995	22.441	37.061	64.720	80.071	112.707	189.373
Matrícula universitaria total	15.995	22.441	37.061	65.857	89.545	132.420	234.095
Tasa Bruta de Matrícula universitaria	5,6	7	17	21,5	34,5	ND	102,6

Fuente: elaborado con base en Vallejo (2021), Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay [MEC] (2011 y 2021) y CEPAL (2022).³

Junto a los cambios demográficos y el progresivo aumento de la cobertura educativa en enseñanza media, algunas claves identificadas para explicar este proceso son las políticas de gratuidad y libre acceso a la educación universitaria pública, así como, en las últimas dos décadas, la expansión diversificada de la oferta universitaria, históricamente concentrada en Montevideo, hacia el interior del país. Esto explica el gran salto que experimentó la TBM universitaria, que pasó de 59,7 % en 2015 a 102,6 % en 2019 (CEPAL, 2022).

³ Los datos de matrícula universitaria de este cuadro no incluyen educación terciaria, la cual abarca instituciones y ofertas, como la formación docente, que cuenta con una importante matrícula. En TBM sí se incluyen los datos de educación terciaria.

Presupuesto

La evolución del presupuesto universitario no acompañó el crecimiento de la matrícula ocurrido desde la década de 1960. Por momentos, incluso, marchó en dirección opuesta. En el siguiente cuadro se presentan datos del gasto público universitario medido como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) del Uruguay destinado a la Udelar.

Tabla 2: Evolución histórica del porcentaje del PBI destinado a la Udelar.

Año	1961	1973	1981	1991	2001	2011	2021
Udelar/PIB	2,47 %	0,53 %	0,57 %	0,62 %	0,65 %	0,78 %	0,74 %

Fuente: Comuna (2023).

El desfinanciamiento de la educación universitaria uruguaya también se puede comprobar en la comparación regional, en que el Uruguay perdió posiciones. Oddone y Perera (2004), citando datos de UNESCO, señalan que en 1964 el gasto público educativo del Uruguay estaba por encima del promedio regional, al tiempo que a fines de la década de 1990 había caído a las dos terceras partes del promedio de la región (Oddone y Perera, 2004, p. 16).

A comienzos de la década de 1960 se expresó con mayor crudeza la crisis del modelo de industrialización, iniciada unos años antes. En este contexto, la votación del presupuesto universitario de 1960 estuvo acompañada de un conflicto de importantes proporciones entre la Udelar y el Poder Ejecutivo, incluyendo una huelga de estudiantes, docentes y funcionarios (Secco y D'Avenia, 2022). Con todo, la caída del presupuesto tuvo un momento crítico durante el período de la dictadura militar y la intervención de la universidad (1973-1984). En ese período, a su vez, la matrícula tuvo un salto de más del 50 %. Esto produjo un deterioro de la relación entre cantidad de docentes y estudiantes y, finalmente, en 1981, las autoridades de la intervención resolvieron restringir el ingreso para contener el crecimiento de la matrícula, en lugar de acompañarlo con el gasto (medida que ya habían aplicado unos años antes en algunas facultades). Alonso (2022) cita el informe del “Convenio sobre Cooperación Técnica entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, para la Expansión y Mejoramiento de la Universidad de la República de 1978”, según el cual:

Los montos afectados por estudiante de la Universidad habían descendido de 1042 pesos uruguayos en 1970 a 607 pesos uruguayos seis años

después. La relación docente/estudiante también se vio perjudicada en este período. Mientras que en 1972 por cada docente en actividad había 7 estudiantes, esta relación pasó a duplicarse en 1985 cuando la relación pasó a ser de 1 docente cada 17 estudiantes. (Alonso, 2022).

En 1985, a partir de la restauración democrática, la Udelar quitó la limitación al ingreso e inició un proceso de reconstrucción interna, luego de más de una década de intervención en que la mayoría del cuerpo docente y los programas de desarrollo académico, investigación y extensión habían sido desmantelados. Debíó hacerlo sin un incremento sustancial de los recursos, mientras la matrícula continuaba creciendo (entre el comienzo de la dictadura y fines de la década de 1980, prácticamente se multiplicó por tres).

En la década siguiente, el Uruguay viviría una etapa caracterizada por una fuerte orientación neoliberal de las políticas gubernamentales. En ese período se habilitaron la mayoría de las universidades privadas del país y se aplicó una dura política de desfinanciamiento de la Udelar. Lizbona y Rumeau (2013) dan cuenta de este período con datos elocuentes:

Respecto a su evolución, el presupuesto de la Udelar tuvo un crecimiento modesto durante los años noventa (0,3 % si se incluye al Hospital de Clínicas y 1,3 % si se lo excluye). Este magro incremento del presupuesto entre 1990 y 2002 estuvo influido por los recortes de las partidas presupuestales destinadas a la Udelar en 2002. En ese año ellas se contrajeron un 20 % en términos reales respecto a 2001 (2013, p. 20).

Precisamente, en el contexto de la crisis económica de 2002, el gobierno tomó los salarios como una variable del ajuste económico aplicado. Esto se comprueba con crudeza al observar qué pasó con el gasto educativo respecto al gasto público general. Oddone y Perera (2004) muestran que, si bien el gasto público no cayó en términos reales, sí lo hizo el gasto público educativo (8,2 %) y en particular el gasto público universitario (21 %) (Oddone y Perera, 2004, pp. 14-15). Estas políticas pusieron a la Udelar en una situación muy difícil, que se expresó en la intensificación de la emigración calificada (la llamada “fuga de cerebros”), la pauperización del salario universitario, el deterioro de las condiciones de estudio, y el aumento de la conflictividad social manifestada en largas huelgas universitarias en 1990, 1993, 1994, 2000 y 2002.

El período poscrisis de 2002 trajo un cambio político en el Uruguay. El triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004 inició un ciclo de gobiernos progresistas que duró hasta fines de 2019. En esta etapa, es posible identificar diferentes momentos respecto al financiamiento de la educación universitaria. En un primer momento, en el período 2005-2009, existió una política de financiamiento educativo que, según señalan Lizbona y Rumeau (2013), para el caso de la Udelar implicó un crecimiento en términos reales de un 70 % del presupuesto y un aumento del salario real de un 56 %. En un segundo momento, entre 2010 y 2014, existió una desaceleración del gasto, evidenciada en la reducción relativa que tuvo el porcentaje del presupuesto de la Udelar dentro del presupuesto educativo general (pasando de significar un 17 % en 2012, a un 9,3 % en las partidas incrementales de 2013) (Lizbona y Rumeau, 2013, p. 20). Finalmente, en un tercer momento, entre 2015 y 2019, el presupuesto se mantuvo prácticamente estancado, salvo partidas incrementales dirigidas a determinados programas de desarrollo de la institución.

En 2020 ocurrió un nuevo cambio político en el país, con la asunción del gobierno por una coalición de derechas. Esto coincidió con la coyuntura de la pandemia de COVID y la crisis económica que trajo consigo. Como en otras coyunturas, la

principal variable del ajuste económico estuvo dada por los salarios, afectando el gasto público en general, y aún en mayor medida el gasto universitario. Durante el período de pandemia, en que la movilización social estaba imposibilitada, el gobierno aprobó un paquete de normas contenidas en una “ley de urgente consideración” (de trámite parlamentario rápido), que entre otros temas desarticuló la coordinación del sistema educativo público, redujo el peso de la Udelar en las nuevas instancias de coordinación y favoreció a las instituciones privadas. A partir de 2022, la recuperación de la economía uruguaya no se volcó a la recuperación de lo caído en el gasto público universitario. Por el contrario, ambos procesos se desacoplaron, y el resultado ha sido la consolidación de una caída del financiamiento que, entre 2020 y 2023, implicó una pérdida de 6 puntos porcentuales del presupuesto global y, según las proyecciones, implicará una reducción de 2,6 puntos de ese presupuesto a 2025 (Udelar, 2023).

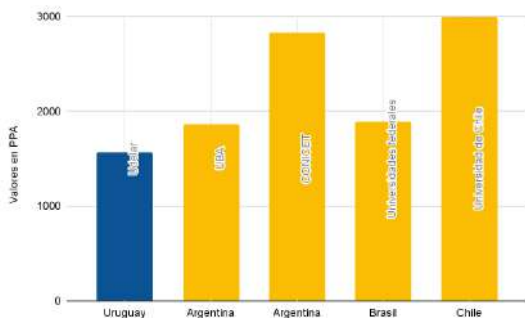
Salario

Los salarios docentes en la Udelar son particularmente bajos, tanto en relación con instituciones similares en los países de la región, como en

relación con otras instituciones educativas dentro del Uruguay. Esta es una situación estructural, que tanto ADUR como la propia institución universitaria han manifestado frente al gobierno y la opinión pública en forma reiterada, desde hace décadas.

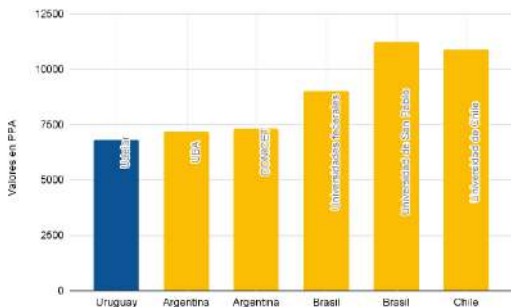
Tal como muestran las gráficas siguientes, incluidas en el documento de rendición de cuentas 2022 de la institución (Udelar, 2023), la diferencia con otras instituciones en la región es muy clara tanto en los cargos de inicio como en los de culminación de la carrera docente.

Figura 3: Nivel salarial al inicio de la carrera docente en 2019 (PPA - Paridad Poder Adquisitivo)



Fuente: cargos de inicio (equivalente a grado 1 en Udelar) con 40 horas semanales. Tomado de Udelar (2023).

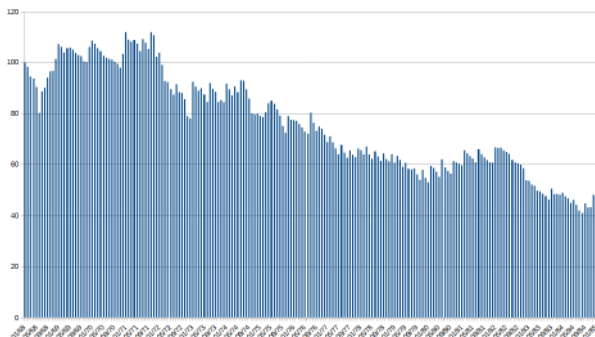
Figura 4: Nivel salarial al final de la carrera docente en 2019 (PPA - Paridad Poder Adquisitivo)



Fuente: cargos de finalización de la carrera docente (equivalente a grado 5 con Dedicación Total en Udelar) con 40 horas semanales. Tomado de Udelar (2023).

Un análisis histórico de la evolución de los salarios en el Uruguay muestra cómo, durante la dictadura instalada entre 1973 y 1985, se produjo un enorme descenso del valor adquisitivo de las remuneraciones de todas y todos los trabajadores. En la Figura 3 se puede observar, tomando el año 1968 como base 100, esta evolución, que llevó a que a comienzos de 1985 el Índice de Salario Real fuera de 47,45, menos de la mitad que en 1968.

**Figura 5: Evolución del Índice de Salario Real en el Uruguay
(Base 1968=100)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (serie IMS SR Gral M emp B08).

Dicha evolución de los salarios generales del país se reflejó en el salario universitario. Según lo reportado por Alonso (2022):

En 1985 el delegado docente a la Comisión Central de Presupuesto –Roberto Markarian– y el Ing. Ángel Pérez realizaron un informe para la interna de ADUR en el que analizaban la pérdida salarial que los docentes habían sufrido durante el período de la intervención. (...) En 1985, Markarian confirmaba que: la capacidad de compra de los docentes universitarios, –tomando en cuenta el sueldo básico– era poco

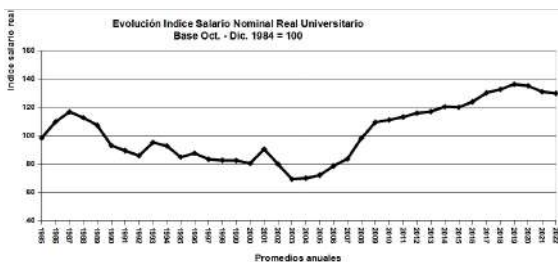
más de la mitad de la que tenían en 1973; y esta situación se agravaba por la pérdida de otros beneficios sociales como el salario vacacional, seguro de salud –que amparaba al conjunto del núcleo familiar de los diversos funcionarios–; progresivo de antigüedad en el cargo; hogar constituido y asignación familiar (Alonso, 2022).

La preocupación por la situación salarial universitaria fue recogida por el movimiento sindical. ADUR la adoptó como reivindicación principal en sus primeras convenciones, realizadas en forma anual a la salida de la dictadura. En esos años se logró revertir algunas situaciones, en particular reinstalar una “cuota mutual” como cobertura de salud e instalar un régimen de salario progresivo docente (antigüedad) para mejorar las condiciones de trabajo.

También se logró un moderado aumento salarial en los dos primeros años postdictadura. Tomando como nueva base 100 el (muy menguado) nivel salarial de fines de 1984, los incrementos acumulados de 1986 y 1987 alcanzaron un poco menos del 20 % acumulado, como se aprecia en la Figura 4. Los aumentos fueron aplicados en forma diferencial, buscando la promoción de la alta dedicación a la Universidad, modificando la escala salarial, por lo que en el caso de los docentes de mayor carga horaria la mejora salarial llegó a ser de 50 %. Sin

embargo, la pérdida de salario real fue muy rápida, y a fines de 1987 el gremio docente en su Boletín ya denunciaba que se estaba rápidamente volviendo a las mismas condiciones que en 1985 (ADUR, 1987).

Figura 6: Evolución del Índice Promedio de Salario Real Universitario. Base. Oct-Dic 1984=100

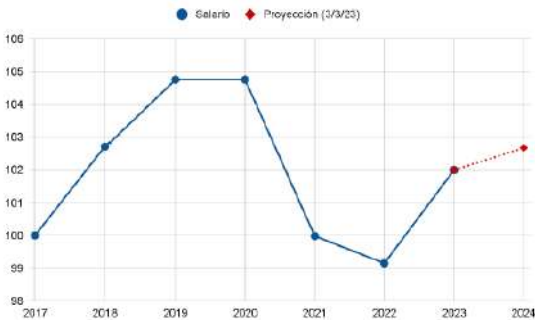


Fuentes: datos aportados por la Dirección General de Planeamiento de la Udelar.

Sigue luego una nueva y larga etapa de deterioro del salario universitario, que abarca los períodos de gobierno entre 1985 y 2005, solo puntuado algunos años por mejoras muy parciales y que nunca lograron revertir plenamente esa pérdida salarial. Esa caída del salario real universitario se mantuvo incluso en los momentos en que crecieron los salarios medios a nivel del país (Oddone y Perera, 2004, pág. 2), mostrando que el deterioro no fue reflejo de una situación macroeconómica, sino que específicamente las remuneraciones docentes fueron objeto de esta reducción.

En el período de gobierno siguiente (2005-2010) se revierte la situación, y en 2008, por primera vez desde 1990, se alcanzan los niveles salariales de fines de 1984. Durante el período 2010-2020 se mantiene una tendencia ascendente. Esta tendencia estuvo igualmente lejos de contrarrestar lo perdido en los años de dictadura, y ha sido quebrada en los años recientes, con un estancamiento en 2020, pérdidas salariales en 2021 y 2022, parcialmente paliadas en 2023 y 2024. Se prevé que el salario en enero de 2025 será todavía un 2 % menor que el de enero de 2020, a pesar de que a nivel macroeconómico el Uruguay ya ha recuperado el efecto de la pandemia de COVID y su PBI ha crecido en términos absolutos (ver Figura 5).

Figura 7: Evolución y proyección del salario real docente (2017-2024)



Fuente: Udelar (2023).

Un elemento adicional, que resulta significativo, es la estructura de la escala salarial que se aplica en la Udelar. En la Tabla 3 se representa esa estructura, tomando como base 100 el salario de un cargo de ingreso (Grado 1), con 40 horas semanales. Allí se puede observar la diferencia de salarios entre los distintos cargos, desde el de inicio hasta el mayor grado en la escala. También se observa la no linealidad aplicada a los salarios según carga horaria. En efecto, el salario con una carga con 10 horas semanales es significativamente menor que un cuarto del salario con 40 horas semanales; lo mismo sucede con 20 y con 30 horas semanales. Esta política salarial, que fue pensada para promover que las y los docentes prefirieran volcarse a cargos de alta dedicación, genera sin embargo distintas dificultades y contradicciones, particularmente a nivel de los cargos de ingreso (Grado 1 y 2), que son la mayor parte de los puestos de la universidad, y que en general tienen cargas horarias menores o iguales a 20 horas semanales, por lo cual existe una gran brecha en sus salarios relativos a los docentes de mayor grado y carga horaria.

Tabla 3: Estructura de escala salarial por grado y carga horaria en Udelar

	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	Grado 5
10 hs/sem.	17	23	27	32	37
20 hs/sem.	36	49	62	73	84
30 hs/sem.	61	83	106	124	143
40 hs/sem.	100	137	174	205	236

Fuente: elaboración propia, en base a Escala Salarial de la Udelar / 2023.

Relación entre horas docentes y cantidad de estudiantes

Uno de los efectos más claros de la combinación de crecimiento de la matrícula y estancamiento presupuestal es el deterioro de la relación de horas docentes por estudiante y de cargos docentes por cantidad de estudiantes. Según datos de Udelar (2023), desde 2014 se viene deteriorando la relación de horas docentes por estudiante, llegando en 2023 a una relación de 1,46 horas docentes semanales por cada estudiante (Udelar, 2023, p. 13).

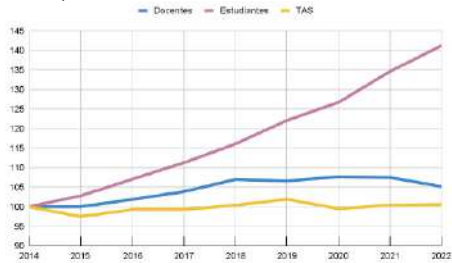
Figura 8: Evolución de la relación horas docentes/estudiantes 2011 - 2024



Fuente: tomado de Udelar (2023).

La situación crítica también se ve con claridad comparando el crecimiento de la cantidad de estudiantes, cargos docentes y cargos de trabajadores administrativos y de servicios:

Figura 9: Evolución de cantidad de estudiantes, cargos docentes y de trabajadores técnicos-administrativos 2014-2022



Fuente: tomado de Udelar (2023).

El deterioro de este indicador da cuenta de dos situaciones convergentes: el empeoramiento de las condiciones de estudio de los/as estudiantes y la sobrecarga laboral de los/as docentes. Según se analiza en Udelar (2023), una menor cantidad de horas docentes por estudiante impacta negativamente en el conjunto de la enseñanza, pero, sobre todo, en un contexto en que la matrícula se ha diversificado con un mayor ingreso de sectores de la sociedad históricamente excluidos de la educación universitaria, quienes se ven mayormente afectados son los estudiantes que requieren mayor acompañamiento en sus trayectorias, sobre todo al inicio, cuando los cursos están más masificados.

Estructura docente

En la Udelar, el escalafón docente está compuesto por cinco grados, siendo los grados 1 (Ayudante) y 2 (Asistente) los grados de inicio de la carrera; y los grados 3 (Profesor Adjunto), 4 (Profesor Agregado) y 5 (Profesor Titular), los grados propiamente de profesores. En términos ideales, los cargos de grado 1 y 2 deberían ser docentes en formación que apoyan cursos a cargo de profesores de grados superiores. Sin embargo, la escala se ha distorsionado, fruto de

la combinación del crecimiento de la matrícula y el estancamiento presupuestal, produciendo una situación de precariedad estructural en la que con frecuencia docentes grados 1 y 2 sostienen cursos en soledad, y no cuentan con oportunidades de ascenso.

No contamos con datos concluyentes sobre la estructura docente de la Udelar en la década de 1960. Según datos contenidos en el “Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay” de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), en 1963 la Udelar tenía una relación de un docente por cada siete estudiantes. Sin embargo, el informe se apresura a aclarar que ese dato es engañoso, en tanto la mayoría del personal docente tenía una dedicación parcial a la Universidad: “... el 6,4 % del personal docente dedica más de 24 horas semanales a la Universidad. El 54.5 %, más de la mitad del personal, le dedica 12 horas o menos, y algo más de un cuarto tres horas semanales o menos (...) Profesores de ocupaciones múltiples dedican una parte de su actividad a atender la enseñanza a estudiantes de ocupaciones múltiples, que a su vez dedican a la Universidad sólo una parte de sus afanes” (Ministerio de Instrucción Pública, 1966, pp. 320-321). Este informe da cuenta de un tipo de universidad profesionalista en la que era usual que profesionales referentes en su área dedicaran un tiempo parcial a la docencia, en una institución cuya matrícula aún no había dado el salto

de crecimiento que experimentó a partir de esa década. En los años siguientes, la modernización de la universidad luego de la entrada en vigor de la ley orgánica de 1958, el desarrollo de programas de investigación y extensión y el crecimiento de la política de cargos de dedicación completa irán cambiando esta situación, produciendo una mayor profesionalización del trabajo académico. Vania Markarián (2020) sugiere que este proceso puede asociarse a un cambio en las identidades docentes, al posibilitar las condiciones para la dedicación profesional al trabajo académico y, con ello, las condiciones para que los docentes se conciban a sí mismos como trabajadores. Estas transformaciones, sucedidas al calor del contexto político y social de la década de 1960, que favoreció la politización de sectores universitarios e intelectuales, generaron el marco para el surgimiento de la Federación de Docentes Universitarios del Uruguay en 1964 (FDUU), sindicato único de los/as docentes de la Udelar hasta la actualidad, con el nombre de ADUR-FDUU.

En cuanto a la estructura docente, según el Censo de Docentes Universitarios de 1968, estaba compuesta, ese año, por un 32 % de docentes grado 1, un 15 % de grados 5, mientras que el 53 % eran docentes grados 2, 3 o 4 (Udelar, 1968). El informe de dicho censo no distingue los datos de docentes grado 2, 3 y 4, lo cual dificulta realizar un análisis concluyente de la

situación de ese año. Como marco general, es necesario considerar que en ese año la Universidad vivió una muy difícil situación presupuestal, fruto de la combinación de recortes de años anteriores e importantes atrasos del gobierno en las partidas básicas de funcionamiento de la Udelar, lo cual produjo una situación crítica y duros enfrentamientos con el Poder Ejecutivo (Markarián, Jung y Wschebor, 2008).

Como fue dicho, la intervención de la Universidad por parte de la dictadura militar produjo un desmantelamiento del cuerpo docente, diezmado por la cárcel, el exilio, las destituciones y las renunciaciones. En un encuentro organizado por la FDUU pocos días antes de que la dictadura procediera a la intervención de la Udelar, se repasaban los graves problemas que el autoritarismo estaba causando al conjunto de la educación, sobre todo a partir de la Ley 14.101 de 1973, que era el corolario de varios años de agresiones a la autonomía, persecución a docentes y estudiantes, control político en nombre de la “laicidad” y ahogo presupuestal (Federación de Docentes Universitarios del Uruguay [FDUU], 1973). Markarián (2015) estima que al menos el 45 % de los/as docentes de la Udelar fueron destituidos por la intervención, comenzando por el rector y los integrantes del Consejo Directivo Central. A esta cifra hay que agregar las numerosas bajas por exilio o cárcel, que la intervención consideró “abandono de cargo”.

Al salir de la dictadura, en 1985, la estructura de cargos docentes estaba conformada por: un 21,5 % de grados 1, un 31,6 % de grados 2, 27,1 % de grados 3, 7,6 % de grados 4 y 12,2 % de profesores titulares grado 5.⁴ En los años siguientes, se puede observar una temprana concentración de grados 1 y 2 en la estructura docente, situación que se profundiza con el tiempo:

Tabla 4: Evolución histórica de la estructura docente de la Udelar por porcentaje de cargos según grados del escalafón

Año	% Grado 1	% Grado 2	% Grado 3	% Grado 4	% Grado 5
1968	32	53			15
1985*	21,5	31,6	27,1	7,6	12,2
1991*	27,8	32,3	24,9	6,7	8,3
2001*	24,8	32,1	26	9,6	7,5
2008*	28	33	24	8	7
2021*	30	35	23	7	5

Fuente: elaboración propia, en base a Udelar (1968) y a datos proporcionados por la Dirección General de Planeamiento de la Udelar (*).

4 Fuente: Datos proporcionados a los autores por la Dirección General de Planeamiento de la Udelar. La información de los años 1991, 2001, 2008 y 2021 presentada a continuación corresponde a la misma fuente.

En 1991, los grados 1 y 2 ya eran el 60 % del total y los docentes grado 5 habían pasado de ser el 15 % en 1968 a ser el 8,3 %. Tres décadas después, en las que existieron períodos de crecimiento presupuestal, la situación no sólo no mejoró, sino que empeoró: en 2021 los grados 1 y 2 sumados son el 65 % del total, mientras que los grados 5 bajaron al 5 %. En 1985, los docentes grados 1 y 2 representaban el 53 % del total. En 2021, ese porcentaje creció al 65 %. Los datos indican que la respuesta a la matrícula creciente, en un contexto de caída del presupuesto de la Udelar, se dio principalmente por medio del crecimiento de los cargos de los grados más bajos del escalafón, que son los menos costosos para el presupuesto de la institución.

Por otra parte, en el mismo período de seis décadas, la universidad avanzó en una mayor profesionalización de la actividad docente, así como en su modernización académica en diferentes áreas. La situación actual es muy distinta a la que está descrita en el informe de la CIDE de 1963. Esto se puede observar, por ejemplo, en la evolución del Régimen de Dedicación Total (DT), que promueve la dedicación exclusiva al trabajo académico en la Udelar y que es actualmente la principal política de dedicación a la actividad científica con que cuenta el Uruguay. En 1985, a la salida de la intervención de la universidad, había solamente 35 docentes en

régimen de DT en la Udelar, cifra que pasó a más de 200 a finales de 1986 (ADUR, 1986). A partir de ese año, la cifra creció en forma constante, llegando a 395 docentes en 2000, 665 en 2010, 1137 en 2020 y superando en la actualidad los 1200, que representan el 10,66 % de los docentes de la institución (Dirección General de Planeamiento de la Udelar [DGPLAN], 2023). Mirando el conjunto, se observa una dinámica de profesionalización desigual y combinada, en la que conviven un número creciente de docentes que acceden al régimen de DT o a cargos de alta dedicación, con la cristalización de una pirámide en que son mayoría los cargos de inicio con dedicación baja o media, lo cual acentúa la diferenciación interna de ingresos y condiciones de trabajo.

Si los cargos de inicio de la carrera docente son el 65 %, se puede decir que sobre ellos recae en muy buena medida la atención a la creciente matrícula. Se trata de los grados con menores ingresos dentro de un sector que, como se analizó, tiene ingresos sumergidos tanto en la comparación nacional como regional. Esto provoca una serie de problemáticas que confluyen en una situación de precariedad laboral específica de este grupo: son docentes que suelen estar en el momento de sus carreras en que deben combinar el trabajo con la formación de maestría y doctorado y sus ingresos

insuficientes les obligan al multiempleo. A su vez, en este grupo se registra la mayor cantidad de docentes interinos⁵ (63,4 % en los grados 1, y 49,5 % en los grados 2, según datos de DGPLAN, 2022), lo cual es un elemento de precariedad agregado.

Es revelador que este sector docente esté compuesto mayormente por mujeres (54,9 % en el grado 2), que en cambio en los cargos más altos representan el porcentaje menor (43,8 % en el grado 4 y 31,1 % en el grado 5) (DGPLAN, 2022). Esto agrega otra capa al problema de la precariedad, que la investigación sobre la dimensión de género del trabajo universitario ha identificado, relacionada con diferentes dinámicas de segregación, sobrecarga y desvalorización del trabajo de las docentes mujeres (Correa, 2021). La subrepresentación de las mujeres en los grados más altos del escalafón docente (o de los sistemas de investigadores/as), cuando son mayoría en los grados iniciales de la carrera, se produce por lo que se conoce como “efecto tijera”. El “corte” está asociado a dos tipos de factores: a) coincide con la edad reproductiva de las personas, lo que da cuenta de una distribución desigual

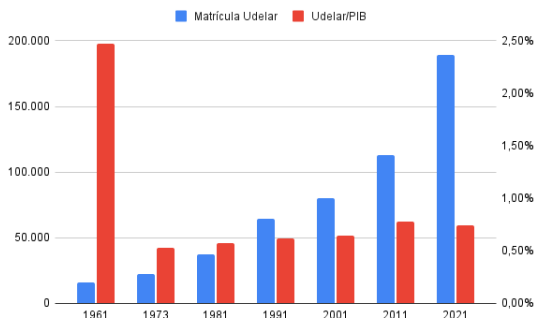
5 En la Udelar los cargos docentes se dividen entre interinos o efectivos, siendo los interinos cargos provisorios de renovación anual.

de las tareas de cuidados según género combinada con una falta de corresponsabilidad institucional, produciendo una sobrecarga en las mujeres; b) relaciones de poder propias de una cultura machista donde la mujer queda asociada a un rol de subordinación, lo que implica que para ocupar lugares de dirección y jerarquía académica debe subvertir determinados obstáculos y ciertas lógicas de esa cultura (Correa, 2021, pp. 172-173).

Una necesaria mirada de conjunto: dinámica de la precarización docente

Al mirar el proceso histórico de las últimas seis décadas, así como determinados momentos particulares en ese período, se puede observar con claridad hasta qué punto el estado uruguayo no acompañó, con recursos, el crecimiento de la matrícula universitaria.

Figura 10: Comparación entre matrícula y presupuesto Udelar en intervalos de 10 años desde 1961 a 2021



Fuentes: Comuna (2023) y datos de la Dirección General de Planeamiento de la Udelar.

Tomando la clásica clasificación de Trow (2010), en las últimas seis décadas el Uruguay logró pasar de un sistema universitario de élite a uno de masas y luego a uno de acceso universal. En la actualidad, si se consideran los egresos de la educación media superior (que son bajos en el contexto regional), el sistema educativo terciario tiene una tasa de captación inicial comparable a la de los países industrializados (DGPLAN, 2018). La Udelar, que representa el 85 % de la matrícula total del sistema universitario, ha sido el motor de ese proceso de expansión de la cobertura y democratización del acceso a la educación superior. En los últimos 15 años, la matrícula creció 91 %, en el período en que la política de

acceso gratuito e irrestricto de la Udelar se acompañó con una fuerte política de desarrollo universitario en el interior del país.

Durante las seis décadas consideradas, mientras la matrícula creció en 1183 %, el presupuesto universitario, medido como porcentaje del PBI, no acompañó esa tendencia, manteniéndose estancado por largos períodos y disminuyendo recientemente. A su vez, la estructura de cargos docentes de la Udelar mostró una tendencia al aumento de los cargos de ingreso a la carrera docente (grados 1 y 2), llegando a la actualidad a una situación distorsionada donde el 69 % del cuerpo docente de la Udelar está compuesto por estos cargos, que tienen las remuneraciones más bajas, mayor precariedad y están fuertemente feminizados. Esa situación se articula, en una dinámica de desarrollo desigual y combinado, con avances en la profesionalización de la actividad académica, expresada en el crecimiento de docentes en régimen de DT y en marcos normativos de encuadre de la actividad docente.

En el transcurso de este proceso, las universidades han sufrido importantes transformaciones, entre las que destacan la proliferación de sus vínculos con la sociedad y la multiplicación de demandas sociales que recaen sobre ella desde el estado, el sector productivo, los mercados profesionales y múltiples problemáticas sociales, ambientales,

educativas y culturales (Altbach, 2008). Este proceso también impacta en el trabajo docente, diversificando perfiles académicos y profesionales al interior de la universidad y, con frecuencia, en un mismo perfil de “cargosobre-cargado”. Investigaciones recientes han dado cuenta de las grandes transformaciones que la profesión docente universitaria ha tenido en el último medio siglo. En una mirada desde el Cono Sur, Verónica Walker (2016) identifica cinco tensiones que atraviesan el trabajo docente en la universidad contemporánea: 1) entre la naturaleza colectiva del trabajo docente y las tendencias que empujan hacia el individualismo y la fragmentación; 2) entre la “naturaleza prospectiva”, de largo plazo y no utilitaria del quehacer docente y la presión por los resultados, la rápida aplicación y el cortoplacismo (y las condiciones de inmediatez, contratos temporales y evaluación permanente); 3) entre el “anclaje” a las universidades y sus planificaciones y la internacionalización de la carrera docente y el fomento a la movilidad; 4) entre la pertenencia a la universidad como organización y la pertenencia a una comunidad disciplinaria; 5) entre la satisfacción proveniente del reconocimiento y el trabajo “artesanal” del oficio docente, y el malestar producto de las dinámicas que “despersonalizan” y “despojan de sentido” el trabajo universitario y lo presionan

con plazos y exigencias del productivismo académico (Walker, 2016, pp. 116-117). Estas tensiones atraviesan de forma desigual a diferentes tipos de cargos docentes, afectando en mayor medida a los docentes más precarizados del inicio de la carrera. A todo esto se suma una carga extra proveniente de la burocratización del trabajo docente, producto de la adopción del modelo de “Nueva gestión pública” por parte de las universidades, y la proliferación de mecanismos internos de competencia y evaluación para decidir sobre estímulos, financiamientos de proyectos, permanencias o ascensos (Ibarra, 2013).

En suma, en los aspectos de política universitaria, la Udelar ha sostenido el aumento de la matrícula manteniendo su política de gratuidad e ingreso irrestricto, pese a las presiones recibidas en diferentes momentos históricos para que cobrara matrícula o restringiera el ingreso. Junto a este proceso, hay otra evidencia menos visibilizada pero incontrovertible: el aumento de la matrícula se ha sostenido sobre la base del deterioro del salario y el aumento de la precariedad docente.

¿Qué hacer? Desafíos para la organización docente

Las políticas de congelamiento presupuestal o desfinanciamiento de las grandes universidades públicas autónomas latinoamericanas, en la coyuntura histórica de su mayor crecimiento de la matrícula, han presionado para poner en crisis su hegemonía y su modelo de acceso abierto y gratuito. En este marco han surgido, en diferentes momentos, los discursos eficientistas y mercantilizadores que pugnan por aplicar lo que Errandonea (1998) llamaba “soluciones malthusianas”, limitacionistas, del ingreso, que puedan, como en otros países, derivar matrícula para dinamizar un mercado segmentado de educación superior. A pesar de sufrir la caída del salario y el aumento de la precariedad, la organización de docentes universitarios y universitarias del Uruguay ha defendido en todo momento el principio de gratuidad y el derecho a la educación superior sin restricciones. Esto plantea la necesidad de construir una mirada estratégica que conjugue, como parte de un mismo programa, dos agendas: 1) un programa de *desprecarización* docente y 2) un debate sobre el proyecto de universidad que ponga en el centro la defensa de la universidad pública y el derecho a la educación universitaria.

Desprecarizar

El problema salarial es un componente central de una agenda de *desprecarización*. En el caso del Uruguay, se trata de visualizar la doble postergación del salario universitario: tanto en la comparación regional con universidades públicas de Argentina, Brasil y Chile, como a nivel nacional, en la comparación con otras instituciones terciarias públicas. En la coyuntura actual, en que la política económica del gobierno ha procesado un ajuste de gran magnitud que se ha descargado sobre los salarios, en particular los del sector público, la situación es muy adversa. Las movilizaciones que se han desplegado en los últimos tres años han logrado frenar en parte la caída salarial. En este marco, es importante plantear el problema salarial como un componente central de otros problemas, como la retención de jóvenes formados que suelen migrar a otros países por falta de oportunidades en el Uruguay y la calidad de la realización de las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión, que se ve afectada por el multiempleo o por la inestabilidad de los equipos, ante la permanente partida de docentes jóvenes que dejan la actividad académica por los bajos salarios.

Pero la precarización no se reduce a la cuestión salarial, sino que constituye un problema complejo que implica diferentes componentes de la administración, la organización del trabajo, la carrera académica, así como de las culturas institucionales, imaginarios, expectativas, relaciones de poder, transversalizadas por dimensiones como el género o la edad, entre otras. El *ethos* meritocrático de la actividad docente, tan caro a nuestra tradición universitaria desde la Reforma de Córdoba que terminó con las cátedras hereditarias propias del “refugio secular de los mediocres”⁶ y estableció el instituto del concurso y la evaluación docente periódica, parece estar siendo articulado por las tendencias precarizadoras de la nueva gestión pública y las teorías del *management* neoliberal. La *meritocracia capturada* queda asociada a cargos precarios, con retribuciones segmentadas según estructuras de estímulos que fragmentan el trabajo docente, fomentan el productivismo académico y la competencia, aumentan las cargas burocráticas, promueven imaginarios de prestigio desigual de las funciones docentes, entre otras tendencias que es necesario caracterizar y revertir.

6 Expresión escrita en el *Manifiesto Liminar* de Córdoba del 21 de junio de 1918.

Replantear el debate sobre los proyectos de universidad

Las propuestas limitacionistas o mercantilizadoras se afirman allí donde la discusión ideológica sobre los proyectos de universidad es neutralizada por un pragmatismo adaptativo disfrazado de innovación. Sin embargo, los sistemas universitarios mercantilizados, organizados para la competencia por recursos, burocratizados por los sistemas de evaluación y clasificación, subordinados al productivismo académico, con ofertas de formación que dependen de la diferenciación de mercado, no son capaces de responder a los principales retos de la sociedad contemporánea. Es necesario poner el foco en esos retos (la crisis ecológica, los modelos productivos destructivos del ambiente, las amenazas a la democracia, las migraciones provocadas por la destrucción de territorios o condiciones de vida, la desigualdad, la concentración de la riqueza, la violencia, los derechos humanos, las pandemias, entre otros) para replantear la importancia de las universidades públicas autónomas, organizadas como proyectos educativos, científicos y culturales con arraigo en sus sociedades concretas, y con América Latina como “horizonte político”, en la expresión de Pablo González Casanova (1975).

La formulación conceptual de la “universidad como derecho” (Rinesi, 2018 y 2015) puede aportar a articular ideas y propuestas hacia un proyecto de universidad que pueda contrarrestar las dinámicas mercantilizadoras, expropiadoras y concentradoras propias del capitalismo cognitivo, así como los viejos sueños elitistas que siempre vuelven por sus fueros. En el planteo de Rinesi, la universidad como derecho articula dos dimensiones: el derecho de los estudiantes, independientemente de su origen social, a acceder, cursar y culminar estudios universitarios, así como el derecho del pueblo en tanto tal a beneficiarse de la labor científica, educativa y cultural de las universidades, que de esa forma serán, efectivamente, *públicas* (Rinesi, 2018 y 2015).

Esta perspectiva abre diferentes ejes de trabajo, a la vez situados y estructurales, tanto a nivel de la enseñanza (estrategias de apoyo a las trayectorias para que el acceso inicial no se transforme en un abandono temprano, organización de equipos docentes para la experimentación pedagógica, integralidad de la formación en condiciones de numerosidad); de la investigación (definición de agendas orientadas a los problemas sociales, estrategias sostenidas en el largo plazo, construcción de capacidades nacionales y regionales que corten la relación de dependencia con los países industrializados, defensa del acceso libre a las publicaciones,

fomento de la creación en todas las áreas de conocimiento); y de la extensión (el pueblo como sujeto implica un protagonismo, una participación interactiva junto a la universidad en el abordaje de diferentes problemáticas sociales, para lo cual es necesario el fortalecimiento de los programas universitarios territoriales y temáticos que organizan esa cooperación integrando investigación, enseñanza y extensión). Esta perspectiva también pone de relieve el papel político de las universidades, llamadas más que nunca a aportar una voz crítica y fundamentada a un debate público cada vez más enrarecido por la explotación política del miedo y el crecimiento de oscurantismos de distinto tipo.

Para todo esto, es necesario combinar un pensamiento sobre las instituciones particulares con una visión a escala de los sistemas de educación superior, ya que es a ese nivel que se han producido, estructuralmente, los procesos de privatización y mercantilización. Es necesario defender el desarrollo de sistemas universitarios públicos, autónomos y coordinados, que puedan compartir esfuerzos y estrategias para la expansión de la cobertura y las actividades de creación de conocimiento y de cooperación con la sociedad. Esto permitirá contrarrestar las tendencias de la diversificación segmentada de mercado, reproductoras de la desigualdad, centradas en la enseñanza, organizadas desde la competencia, con problemas de calidad.

Finalmente, la dimensión del proyecto debe necesariamente contener una escala regional e internacional, ya que sólo en esa escala se podrán construir contrapesos y caminos alternativos a los condicionamientos que imponen la industria editorial, los países industrializados y los agentes del capitalismo cognitivo, que configuran lo que Philip Altbach (1991) llama una “OPEP del conocimiento” que controla su producción, legitimación y circulación. Es necesario articular una escala nacional con una regional para construir sistemas de investigación e innovación “inclusivos” (en términos de Arocena, Göransson y Sutz, 2018) desarrollados desde las condiciones y agendas del Sur global, enfocados en la democratización del conocimiento, en los que las universidades públicas tienen un rol clave a jugar.

Comentario final: recrear la organización docente y sus redes de acción

Para hacer frente a las tendencias mercantilizadoras y precarizadoras, tanto como para formular e impulsar alternativas, necesitamos fortalecer a las organizaciones docentes como sujetos de estos procesos. Esto implica articular tareas en diferentes niveles: los desafíos

organizativos, los aspectos políticos y estratégicos, la formulación programática, las articulaciones nacionales y regionales, así como aspectos simbólicos vinculados a las identidades docentes.

Este último aspecto es más relevante de lo que solemos pensar. Junto con la transformación de las universidades y la profesión académica, han cambiado también los perfiles docentes. Es necesario comprender los sentidos de estos cambios, y preguntarnos por quiénes somos hoy los y las docentes de las universidades públicas latinoamericanas, para poder construir organizaciones sindicales capaces de recrear su potencia en el encuentro de su diversidad interna, en nuevas articulaciones entre tradiciones, legados e invenciones.

Como a fines de siglo pasado describió Burton Clark (1983), en la profesión académica contemporánea conviven diferentes identidades, que se juegan entre las filiaciones institucionales (la pertenencia a una determinada universidad y su *ethos* específico) y disciplinarias (la pertenencia a una comunidad de investigadores en determinada área de conocimiento y sus instituciones transversales y lógicas específicas). A esto se suman otras dimensiones, que articulan de formas complejas y cambiantes a las viejas identidades del profesor humanista erudito con nuevas identidades asociadas al papel de las tecnocracias en la sociedad

actual, entre otras. Finalmente, las transformaciones en el trabajo universitario han dado lugar a procesos que Ricardo Donaire (2009) define como de “proletarización de los trabajadores intelectuales”, en tanto conjugan la pauperización de los salarios, la precarización de las condiciones laborales, la pérdida de autonomía y control sobre los procesos de trabajo por vía de la instrumentalización de los perfiles docentes, la conformación de masas de trabajadores técnicos intercambiables para sostener salarios bajos en algunas áreas. Al mismo tiempo, también producen cambios subjetivos en los docentes, como la identificación con la clase trabajadora y la inclinación a organizarse en sindicatos (Donaire, 2009). En una escala más amplia, estos procesos se vinculan con la conformación, real o potencial, de organizaciones amplias de trabajadores del conocimiento (o del “cognitariado”) que puedan hacer frente a las dinámicas de fragmentación, explotación y apropiación propias del capitalismo cognitivo, en la línea de lo propuesto por el filósofo italiano Franco Berardi (2005).

En esta línea, es fundamental analizar la gran cantidad de movilizaciones, de importante magnitud, que se han dado en los últimos años, en diferentes países del mundo, por parte de los sectores más precarizados del trabajo académico universitario. Así ha sucedido por ejemplo en universidades

de Canadá, Gran Bretaña, EE. UU. y España, a veces por parte de sindicatos docentes, otras por parte de organizaciones de posgraduados u otras redes y formas de organización. Estas articulaciones constituyen hoy un importante desafío al interior de la organización sindical docente universitaria, procurando generar acoples y retroalimentaciones entre diferentes generaciones, perfiles de ocupación, posiciones en la estructura académica y situaciones laborales, poniendo en el centro de las plataformas programáticas las problemáticas de mayor precariedad, pero también atendiendo a la potencia de la organización de este sector del trabajo académico.

En el Uruguay, en el marco de las movilizaciones y la huelga por presupuesto y salario universitario realizadas por ADUR y la Intergremial Universitaria durante 2022 (ADUR, 2022), se inició un proceso de organización específica del sector docente que sufre las situaciones de mayor precariedad. Esto dio lugar a la conformación de la Asamblea de Docentes Grado 1, 2 y Contratadxs, que en el marco de dichas movilizaciones realizó una Asamblea Nacional con más de quinientos participantes. Esta iniciativa ha logrado formular una serie de demandas y propuestas específicas que han nutrido el programa reivindicativo y la mirada estratégica de ADUR, tanto en el trabajo hacia el interior de la universidad como en relación con las movilizaciones por presupuesto planteadas para 2023.

Junto a la organización interna de trabajadores docentes que han sido fragmentados por la dinámica de la precarización y la proliferación de tipos de contratos, se presenta también el desafío de la articulación entre sindicatos docentes del sistema terciario y universitario público. Sin una mirada de conjunto no se comprenden las tendencias de transformación de la educación superior y se hace muy difícil intervenir en ellas. En el caso del Uruguay, la propia defensa de un sistema universitario público, autónomo, democrático y coordinado se presenta como una prioridad, ante transformaciones recientes que han quitado autonomía efectiva a algunas instituciones, han desarticulado los espacios de coordinación y han favorecido el crecimiento del sector privado.

La fragmentación de los trabajadores cognitivos permite disociar las partes del todo, invisibilizar los alcances finales de investigaciones particulares y diluir las reflexiones éticas en la producción de conocimiento (Wschebor, 1970). La disociación entre conocimiento y cultura produce lo que Marina Garcés (2022) llama “universidades desculturizadas”, que producen “profesionales desculturizados” (técnicamente solventes pero incapaces de contribuir a interpretar los grandes problemas de la sociedad contemporánea) y “conocimiento desculturizado” (presa fácil de las redes

transnacionales de apropiación de la inteligencia colectiva, sin una mirada política o un compromiso en relación al bien común, la soberanía o el cuidado del ambiente). La articulación de las organizaciones docentes con redes más amplias de trabajadores de la ciencia y la cultura es una orientación estratégica para enfrentar estas dos grandes tendencias, bajo un programa común de desmercantilización de la sociedad, el conocimiento, la cultura y la vida. Desde allí, es fundamental también articular con otras luchas sociales y los sujetos colectivos que las llevan adelante, fortaleciendo la participación en espacios de pertenencia sindical y social: en el caso de ADUR, por ejemplo, el PIT-CNT y la Inter-social.

En suma, pensamos que una mirada estratégica sobre el derecho a la universidad desde la perspectiva de los sindicatos docentes debería combinar: a) recuperar la iniciativa programática, articulando una agenda de *desprecarización* del trabajo docente junto a una agenda de fortalecimiento y transformación de las universidades públicas; b) recrear la organización docente, poniendo en el centro las realidades de mayor precarización laboral y abriéndose a la potencia de los trabajadores cognitivos, creciendo en capacidad de movilización e imaginación colectiva; c) fortalecer la articulación con las organizaciones estudiantiles y docentes del sistema educativo, en particular del nivel terciario,

así como con las organizaciones de trabajadores de los sistemas científico y cultural, construyendo miradas de conjunto y agendas comunes; d) fortalecer la articulación con las organizaciones sindicales y sociales nacionales en torno a una agenda amplia común; y e) fortalecer la articulación entre organizaciones docentes de América Latina, para mejorar la comprensión de las tendencias dominantes en la educación superior globalizada, intercambiar experiencias y aprendizajes, anticipar problemas y articular respuestas en las diferentes escalas de lo internacional, lo nacional y lo local.

Bibliografía

ADUR (1986). ADUR y la Universidad. (C. 267, Archivo UPPU, FHCE-Udelar).

ADUR (diciembre de 1987). *Boletín ADUR*, (10).

ADUR (2022). Campaña “Que no te dé lo mismo”. www.adur.org.uy/quenotedelomismo/

Alonso, Jimena (2022). Universidad y dictadura: condiciones de trabajo y pérdida salarial durante la intervención (1973-1985). *Archivo General de la Udelar*. <https://bit.ly/3NcyMoz>

- Altbach, Philip (2008). *Funciones complejas de las universidades en la era de la globalización*. En GUNI (Global University Network for Innovation). *La educación superior en el mundo. Nuevos retos y roles emergentes para el desarrollo humano y social*. Madrid: Mundi Prensa.
- Altbach, Phillip (1991). *Third world publishers and the international knowledge system*. Logos, (2-3), pp. 122-126.
- Arocena, Rodrigo; Göransson, Bo y Sutz, Judith (2018). *Developmental Universities in Inclusive Innovation Systems. Alternatives for Knowledge Democratization in the Global South*. Suiza: Palgrave Macmillan.
- Berardi, Franco (2005). Del intelectual orgánico a la formación del cognitariado. *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, (66), pp. 57-68.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*. Chile: UNESCO.
- Clark, Burton (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Comuna (2023). Evolución del porcentaje del PBI de Uruguay destinado a la Udelar [documento inédito]. Cooperativa Comuna.
- Correa, María Noelia (2021). *Trazos feministas sobre las condiciones históricas del trabajo en la producción de conocimiento de mujeres latinoamericanas*:

- capitalismo, patriarcado y colonialidad* [tesis de doctorado]. Programa de Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dirección General de Planeamiento de la Udelar [DGPLAN] (2018). Relevamiento continuo de estudiantes de grado de la Udelar. Informe de la Dirección General de Planeamiento de la Udelar.
- Dirección General de Planeamiento de la Udelar [DGPLAN] (2022). Forma Docente: Resultados del relevamiento continuo de docentes de la Universidad de la República - 2021. Informe de la Dirección General de Planeamiento de la Udelar.
- Dirección General de Planeamiento de la Udelar [DGPLAN] (2023). Número de docentes en Régimen de Dedicación Total. Serie 2000-2022. Informe de la Dirección General de Planeamiento de la Udelar. <https://planeamiento.udelar.edu.uy/funcionarios/funcionarios-docentes/rdt/>
- Donaire, Ricardo (2009). Sobre la proletarización de los trabajadores intelectuales. Un ejercicio comparativo a partir del caso de los docentes en Argentina. En *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, 2. Buenos Aires: CLACSO.
- Errandonea, Alfredo (1998). *La Universidad en la encrucijada. Hacia otro modelo de Universidad*. Montevideo: Nordan.

- Federación de Docentes Universitarios del Uruguay [FDUU] (3 de octubre de 1973). La enseñanza en el Uruguay. Visión crítica y perspectivas. Mesa redonda con la participación de Ruben Yáñez, Élide Tuana, Pedro Rovira y Washington Buño. Paraninfo de la Universidad, Montevideo, Uruguay.
- Garcés, Marina (23 de marzo de 2022). Proyectando la cultura de la universidad hacia un futuro cercano [conferencia]. *Foro I+D+C*, Madrid. <https://bit.ly/3O5AUij>
- González Casanova, Pablo (1975). *Imperialismo y liberación*. México DF: Era.
- Ibarra Colado, Eduardo (2013). Políticas gubernamentales, universidades públicas y racionalidad neoliberal. Relevancia del gobierno y la gestión institucional. *Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*, 1(6), pp. 1-13.
- Landinelli, Jorge (2008). Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En Ana Lúcia Gazzola y Axel Didriksson. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc-Unesco.
- Lizbona, Alexandra y Rumeau, Dominique (2013). *La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)*. Montevideo: INEE.
- Markarián, Vania; Jung, María Eugenia y Wschebor, Isabel (2008). 1968. *La insurgencia estudiantil*. Montevideo: Universidad de la República.

- Markarian, Vania (2015). La universidad intervenida. Cambios y permanencias de la educación superior uruguaya durante la última dictadura (1973-1984). *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, (4), pp. 121-152.
- Markarián, Vania (2020). *Universidad, revolución y dólares. Dos estudios sobre la Guerra Fría cultural en el Uruguay de los sesenta*. Montevideo: Debate.
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay [MEC] (2011). *Anuario Estadístico de Educación*.
- Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay [MEC] (2021) *Anuario Estadístico de Educación*.
- Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza (1966). *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- Mollis, Marcela (2003). *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?: la cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.
- Oddone, Gabriel y Perera, Marcela (2004). Educación Superior en Uruguay: Descripción y Financiamiento. Informe CINVE. Montevideo.
- Rinesi, Eduardo. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Buenos Aires: IEC-CONADU.

- Rinesi, Eduardo (2018). Ecos de la Reforma en la bisagra entre dos tiempos. En Eduardo Rinesi, Natalia Peluso y Leticia Ríos. *Las libertades que faltan. Dimensiones latinoamericanas y legados democráticos de la Reforma Universitaria de 1918*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Secco, Lucas y D'Avenia, Lucía (2022). La lucha por presupuesto y la organización gremial de los docentes universitarios: el Movimiento Coordinador de Docentes en la discusión presupuestal de 1960. *Archivo General de la Udelar*. <https://bit.ly/42ZrPfd>
- Trow, Martin (2010). *Twentieth-Century Higher Education. Elite to Mass to Universal*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Udelar (2023). La Universidad de la República le rinde cuentas al país. *Documento de rendición de cuentas 2022 de la Universidad de la República. Aprobado por el Consejo Directivo Central el 28 de abril de 2023*. Montevideo: Universidad de la República.
- Udelar (1968). *Censo de Docentes Universitarios 1968. Informe preliminar*. Oficina de Planeamiento. Instituto de Ciencias Sociales. Montevideo: Universidad de la República.
- Vallejo, Pablo (2021). *Economía política, eficiencia y equidad en educación superior. Análisis comparativo entre Uruguay y Chile* [tesis de maestría]. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

- Walker, Verónica (2016). El trabajo docente en la universidad: condiciones, dimensiones y tensiones. *Perfiles educativos*, 38(153), pp. 105-119.
- Wschebor, Mario (1970). *Imperialismo y universidades en América Latina*. Montevideo: Biblioteca de Marcha.

Sobre los autores y la autora

Héctor Cancela Bosi es doctor en Informática (Universidad de Rennes 1 - Francia) e ingeniero de Sistemas en Computación (Universidad de la República- Udelar- Uruguay). Es Profesor titular del Departamento de Investigación Operativa del Instituto de Computación de la Facultad de Ingeniería de la Udelar. Se desempeñó como decano de dicha Facultad entre 2010 y 2015. Fue presidente del Centro Latinoamericano de Estudios en Informática, y de la Asociación Latino-Ibero-Americana de Investigación de Operaciones. Integra el Sistema Nacional de Investigadores y el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas de Uruguay. Es miembro de número de la Academia Nacional de Ingeniería del Uruguay. Ha participado activamente en el cogobierno universitario, integrando en diversos períodos el Consejo Directivo Central y la Asamblea General del Claustro de la Udelar, así como el Consejo y la Asamblea del Claustro de la Facultad de Ingeniería y diversas

comisiones tanto académicas como cogobernadas. Entre 2019 y 2023 fue presidente de la Asociación de Docentes de la Universidad de la República de Uruguay (ADUR).

Agustín Cano Menoni es doctor en Pedagogía (Unam-México), máster en Gestión de Proyectos Sociales (Lumsa-Italia) y licenciado en Psicología (Udelar-Uruguay). Es profesor adjunto del Programa Integral Metropolitano y del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Udelar. Ha coordinado proyectos de investigación y extensión, así como cursos de grado y posgrado sobre temas de educación superior y extensión universitaria. Ha publicado libros, capítulos y artículos en revistas académicas. Ha sido profesor visitante en conferencias y cursos en universidades de Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá y EE. UU. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay. Participó del cogobierno y la actividad gremial universitaria en Uruguay, primero como estudiante, y luego como docente. Entre 2019 y 2023 fue secretario general de la Asociación de Docentes de la Universidad de la República de Uruguay (ADUR).

Anabella Lucardi es abogada graduada en la UBA con diploma de honor, magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es decana del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) desde 2022 y antes dirigió la carrera de Abogacía de la misma universidad. Es profesora e investigadora de la UNDAV, la UBA y la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se desempeñó también en la gestión pública en el gobierno federal en las áreas de políticas educativas, políticas universitarias y justicia. Es autora de un libro y numerosos artículos que abordan los cruces entre la universidad y las políticas públicas y el desarrollo de su actividad de investigación gira en torno a la educación y los derechos.

Este volumen analiza el punto de intersección entre la educación superior y diversos ámbitos relacionados, sobre los cuales aborda el impacto de la crisis sanitaria por COVID-19 y plantea algunos apuntes para pensar la universidad pública en la pospandemia, sus dificultades y desafíos.

A su vez, analiza también la combinación de la expansión sostenida de la matrícula con la cronificación de los problemas de financiamiento, que ha producido una situación que es necesario comprender en una mirada de conjunto que coloque el tema del derecho a la educación universitaria junto al problema de la precarización del trabajo docente universitario.

La **colección *Que se pinte de pueblo*** es una serie de libros breves que nos invita a repensar y cuestionar a la Universidad latinoamericana inmersa dentro del contexto histórico-social actual.

ISBN 978-987-813-770-4

