

# Instituto de Ciencia Política

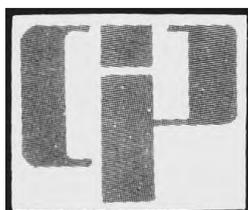
## Facultad de Ciencias Sociales

## Universidad de la República

Reforma universitaria en Uruguay (1965-1996):  
la triple transición

Nicolás Bentancur

Documento de Trabajo N° 9  
1998



## **"REFORMA UNIVERSITARIA EN URUGUAY (1965- 1996):**

### **LA TRIPLE TRANSICION "**<sup>1</sup>

**AUTOR: LIC. NICOLAS BENTANCUR.**<sup>2</sup>

#### **1.- EL ESTADO Y LA UNIVERSIDAD BAJQ EL SIGNO DE LAS TRANSFORMACIONES.**

**1.1.-** Pretendemos analizar en este trabajo el desempeño de la Universidad de la República en tanto aparato estatal, en el período 1965-1996.

El doble estatus de la Universidad - por un lado institución del Estado y sujeta a éste, por el otro organismo dotado del mayor grado de autonomía constitucional y por ende con capacidad de generación de políticas propias - ambienta dos alternativas "puras" para enfocar su derrotero desde la Ciencia Política.

Una primera, de tipo "relacional", que enfatice la interacción directa entre la Administración Centralizada y la Universidad, en tanto actores que se relacionan en situaciones de cooperación o de conflicto. La negociación presupuestal y la postura política de la Universidad en el escenario nacional son, entre otros, ítems correspondientes a un abordaje de ésta naturaleza.

Una segunda estrategia posible de análisis, en cambio, atiende a la conformación y desarrollo de aspectos intrínsecos de la Universidad como aparato estatal, tales como su propia estructura, procesos de gobierno y orientaciones de política universitaria más relevantes formuladas intramuros.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada al Seminario "La segunda transición en el Uruguay. Reforma del Estado y modos de gobierno en una década de democracia", organizado por el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales con el apoyo de FESUR (octubre de 1996).

<sup>2</sup> Investigador en Políticas de Educación Superior. DCP, FCS, Universidad de la República (Uruguay).

El presente ensayo, sin embargo, no se ciñe estrictamente a ninguna de las dos alternativas básicas antes descritas, adscribiéndose en cambio a una postura metodológica ecléctica. Aunque nuestra principal preocupación está centrada en el registro de las transformaciones específicamente universitarias, las mutaciones, claves de época y pulsiones principales que afectan al Estado como un todo constituyen el escenario en el que se desarrolla la acción de la institución, y como tal condicionan el desenvolvimiento de ésta. Ello implica asumir que "lo intrínseco universitario" ostenta legalidades propias, pero también pautas derivadas del contexto socio-político del cual forma parte, que son procesadas de acuerdo a códigos, improntas y temporalidades particulares. La apreciación de esta compleja y contradictoria vinculación no es un aspecto meramente teórico, sino también requisito para adquirir una adecuada intelección global de los desarrollos del ente educativo. Es por ello que pasaremos revista al devenir universitario explorando su correspondencia con las orientaciones fundamentales de reestructura del aparato estatal.

1.2.- Para caracterizar los años siguientes a la recuperación democrática, LANZARO (1993:133) acuñó la expresión "doble transición". Con ella hacía referencia por una parte al pasaje del régimen dictatorial al democrático, y por otra a una segunda transición que "...viene de atrás, está lejos de concluir y comprende de manera muy amplia una serie de modificaciones fundamentales en la forma del Estado, en el sistema político y en el régimen económico, incluyendo cambios de importancia en la estructuración social, identidad nacional y prácticas de cultura que la riegan".

Es a todas luces evidente que la Universidad de la República ha experimentado y experimenta ambos procesos: el de la restauración democrática en los primeros años a partir de 1985, y el de la redefinición de las lógicas estatales con cierta tardanza y hasta la actualidad. Sin embargo, a nuestro juicio la operativa de las transformaciones es aún más engorrosa para la institución, por cuanto al momento de la redemocratización tenía aún pendiente el diligenciamiento de un conjunto significativo de demandas de cambio que datan de la década de 1960, que a nivel de la administración centralizada y de las empresas

públicas fueron procesadas oportunamente, en tanto en la esfera de la enseñanza superior quedaron empantanadas en la escalada de confrontación política de finales de esa década.

Es por ello que al describir los rumbos de la Universidad post-dictatorial hacemos referencia a una **triple transición**, en la que aquélla se enfrenta a un entramado extremadamente diverso y complejo de problemas no reductibles a un patrón único, y que no ha logrado resolver de manera secuencial. Procuraremos a continuación explicitar las tendencias generales y las lógicas políticas que subyacen al curso de las transformaciones, orientados por la hipótesis de que las dificultades, ritmos y bloqueos del proceso universitario se explican en buena medida por la necesidad de responder simultáneamente a requerimientos de naturaleza disímil y - en algunos casos - hasta contradictoria, que conviven con estatus similares en la agenda decisoria de la institución. Para avanzar en esa operativa, deberemos en primera instancia recrear el escenario de la década previa a la intervención de la Universidad, para luego adentrarnos en la fase de restauración democrática y por último en la actual transición.

## **2.- LA DÉCADA DEL '60: EL ESTADO FRENTE A LAS EXIGENCIAS DEL DESARROLLO NACIONAL.**

### **2.1.- El informe de la C.I.D.E. sobre la Administración Pública.**

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E.) fue creada por el Poder Ejecutivo en 1960, con composición interministerial y el cometido de preparar proyectos de desarrollo para la promoción interna y la financiación internacional. En enero de 1964 se le confió la elaboración de un Plan de Desarrollo para los próximos diez años, con un programa de inversiones trienal, un plan de reformas básicas y un programa financiero anual.

En ese marco sale a la luz en 1965 el Informe sobre la Administración Pública confeccionado por C.I.D.E., al que puede considerarse la pieza paradigmática de las tendencias de reforma estatal de la época.

Un análisis en profundidad de dicho informe excede las intenciones de este ensayo; a nuestros objetivos bastará reseñar sucintamente su objetivo central, las propuestas en él formuladas y el grado de concreción ulterior en la normativa jurídica nacional.

### **2.1.1. Finalidad principal: constituir al Estado como palanca eficaz del desarrollo nacional.**

Sugestivamente, el informe no trata sobre una reforma del Estado, sino de la Administración Pública; no estaban en cuestión aún el gobierno político de la economía, ni los ampliados cometidos estatales. Al relevar las funciones del Estado, se decía: "...el Estado moderno tiende cada vez más a ampliar su campo de acción, agregando a los fines ya clásicos una inmensa variedad de servicios, como los de transporte, de comunicaciones, de higiene, sociales, culturales, etc.; explotan asimismo actividades industriales y comerciales, ejercen múltiples controles en la actividad privada y hasta asumen la dirección de la actividad económica" (C.I.D.E. 1989:32). Ese Estado keynesiano requería estructuras y reglas de funcionamiento acordes con la complejidad creciente de sus funciones, en tanto "...el sistema institucional uruguayo responde en sus estructuras básicas a un estado liberal clásico con instituciones inadecuadas a las necesidades del momento y a un desarrollo agresivo del futuro... el Estado uruguayo no está preparado institucionalmente para tomar a su cargo la mayoría de las responsabilidades de un estado desarrollista" (IGLESIAS 1966:32-33).

La cuestión no era, por tanto, qué hacía ese Estado, sino cómo lo hacía; era necesario dotarlo de un conjunto de destrezas que le permitieran constituirse en el motor del desarrollo nacional, bajo la fórmula de "mejor de lo mismo". Sin duda, las elaboraciones de C.I.D.E. constituían una fiel expresión de las corrientes ideológicas y teóricas predominantes en su época.

### **2.1.2.- Las propuestas de la C.I.D.E.**

A los efectos de alcanzar el objetivo más arriba descrito, la Comisión realizó una serie de sugerencias, que resumimos así:

- a) Creación o ubicación a nivel superior, de los órganos básicos de asesoramiento, coordinación y evaluación en materia de planificación, presupuesto, y servicio civil, y reorganización ministerial.
- b) Implantación del presupuesto por programa, con la naturaleza de plan de gobierno concatenado con los planes de desarrollo.
- c) Centralización del diseño, planificación, financiamiento, coordinación y evaluación de las políticas públicas.
- d) Descentralización operativa en lo sustantivo y en la administración de los medios de acción.
- e) Mayor delegación de autoridad para agilizar decisiones.
- f) Uniformización de la estructura administrativa de ministerios y personas jurídicas públicas.
- g) Agilitación de procedimientos, mediante simplificación de controles de legalidad y extensión de la automatización.
- h) Implantación de un régimen de servicio civil y carrera administrativa, con el objeto de incrementar la cualificación del funcionariado público.

Como puede apreciarse, las reformas propuestas respondían a los principios generales de planificación, tecnificación y centralización en la fase de formulación de las políticas públicas, y racionalización burocrática, simplificación y descentralización en su etapa de implementación.

### **2.1.3.- La implantación de las reformas propuestas.**

En términos generales, puede afirmarse que las líneas fundamentales sobre reforma de la Administración Pública trazadas por la C.I.D.E. fueron plasmadas en los años posteriores en diversos textos legales, pero especialmente en la Constitución de 1967, con cuyo espíritu corresponden cabalmente.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> "Podríamos decir que si bien la C.I.D.E. nació bajo decreto del Poder Ejecutivo, en cierta manera no ha logrado su expresión jurídica acertada sino a través de esta nueva Constitución del 67... después de

Basta con citar la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional de Servicio Civil, del Banco Central y del Banco de Previsión Social, el reforzamiento por múltiples vías de las competencias del Poder Ejecutivo, la extensión del mecanismo de delegación de funciones, la acentuación del contralor sobre la acción de los entes autónomos, la recolocación de entes y servicios en las esferas ministeriales, innovaciones todas ambientadas en la nueva Constitución, para demostrar sumariamente que las propuestas de C.I.D.E. ostentaron un grado de concreción institucional muy significativo. Y éste aserto es válido no sólo en cuanto a la pluralidad de sus expresiones, sino también a la circunstancia por demás relevante de materializarse en la cúspide de la pirámide normativa nacional.

## **2.2.- El plan de reestructuración de la Universidad del Rector Oscar Maggiolo.**

El documento presentado en 1967 por el Rector **MAGGIOLO** (1986) como base para elaboración del presupuesto universitario del período 1968-1972, constituyó para la institución universitaria el equivalente más cercano a lo que representó el informe de la C.I.D.E. en la órbita estatal.

Ello fue así no solo por la cercanía temporal, lo que les otorgó cierta comunión "de época" en sus postulados, sino también por la similar función de diagnóstico global y fragua propositiva.<sup>4</sup>

Como hicimos más arriba, procuraremos ahora rastrear la finalidad, propuestas principales y niveles de materialización del "Plan Maggiolo".

---

un período probatorio de experimento, la expresión jurídica de esta estructura de planificación ha llegado a su culminación en la Constitución actual" (**RAMLOT** 1967:7).

<sup>4</sup> Cabe anotar que en el ámbito de la C.I.D.E. se elaboró también - por parte de la Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza - un "Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay" (1965) que dedica un capítulo a la educación superior. Las referencias se vinculan mayoritariamente a la composición y distribución de la matrícula estudiantil entre Facultades y a la duración del cursado, careciendo de una visión general y de una propuesta orgánica sobre la problemática universitaria.

### **2.2.1. Finalidad principal: promover la investigación científica vinculada al desarrollo nacional.**

Pocos años después de sancionada la Ley Orgánica de la Universidad, diferentes voces reclamaban una adecuación sustantiva de la actividad universitaria a las nuevas necesidades sociales, superando en los hechos al modelo centrado en la formación de profesionales. En el seminario "Educación y desarrollo en América Latina", WONSEWER (1963:246-248) sostenía: "...la Universidad debe formar los especialistas y técnicos que una sociedad en desarrollo requiere. ¿Qué quiere decir formar los técnicos? Quiere decir: adaptar la producción de recursos humanos en nivel elevado, a las necesidades de la actividad productiva moderna...el proceso educativo no puede ser, ni es nunca, independiente y autónomo del proceso social general del país. Y que a medida que el país se prepare para planear su desarrollo, la Universidad debe prepararse, también, para planear su transformación en un ente eficaz a los efectos de impulsar el desarrollo social y económico".

La transformación de la Universidad de la República, de una universidad tradicional a otra ligada al desarrollo nacional, era el objetivo medular del "Plan Maggiolo". Y para ello, se hacía necesario jerarquizar la investigación científica y tecnológica: "Esta última, base directa de una adecuada producción e industrialización nacional, no ha sido hasta el momento convenientemente contemplada, sea en los planes universitarios, sea en los planes nacionales. Sin embargo, debe comprenderse que la investigación científica pura no es sólo un objetivo en sí mismo, sino que, como fundamento de la investigación aplicada, es la base del progreso tecnológico sin el cual las naciones no pueden adquirir la adecuada prosperidad económica que está en la base de su bienestar social... No creemos necesario argumentar que la civilización tecnológica actual, tanto en los países capitalistas como en los socialistas, está basada en el progreso y en los éxitos que la investigación científica pura y aplicada ha posibilitado en el campo de las realizaciones en educación, salud, industrialización y tecnificación del agro. Esa ha sido la llave del éxito en las naciones de gran desarrollo industrial. Esto es también cierto en el marco de las pequeñas naciones" (MAGGIOLO 1986: 8-10).

Como puede advertirse claramente, los dos documentos seleccionados - informe de la C.I.D.E y "Plan Maggiolo"- presentan como telón de fondo común la preocupación por el desarrollo nacional. En ese sentido, puede relevarse una sincronía esencial entre los operativos de reforma estatal y reforma universitaria de mediados de la década de 1960.

### **2.2.2.- Las propuestas del "Plan Maggiolo".**

En sintonía con la finalidad definida precedentemente, las propuestas específicas fundamentales apuntaban a brindar un fuerte impulso a la investigación científica, proponiéndose multiplicar por tres el presupuesto que se le destinaba a la misma en el plazo de un año, y por seis para 1972.

Pero si bien el documento tenía finalidades presupuestales, no se limitaba a canalizar las reformas por medio de las asignaciones financieras. En la perspectiva de **MAGGIOLO** (1968:8), el pasaje a una universidad de nuevo tipo requería reestructurar profundamente la orgánica institucional, a la que percibía negativamente como un conglomerado de Facultades. El Plan propone cambios significativos en la materia, visualizados como parte de un "...período de transición hacia una estructura definitiva que surgirá de la experiencia que se realice en el quinquenio..." (1986:20), signados por la concentración de funciones en el C.D.C., la coordinación entre Facultades afines y el desarrollo de sub-estructuras técnicas y de planificación.

El instrumento básico para ello era la concentración de las áreas más importantes de la investigación científica en Institutos Centrales, que sustituirían a los "Institutos de disciplinas básicas de carácter netamente interdisciplinario" radicados en distintas Facultades. Los Institutos Centrales serían ocho: Matemática, Cálculo, Física, Química, Ciencias Naturales, Biología, Ciencias Sociales y Estudios Latinoamericanos, y dependerían directamente del Consejo Directivo Central de la Universidad (1986:20).

Además, se constituirían "Centros" de coordinación entre Facultades afines, que tenderían a armonizar los objetivos y grandes planes de desarrollo de las mismas, y asesorarían al Consejo Directivo Central en la toma de decisiones que pudieran afectar a varias Facultades (1986:19).

Estas medidas de fortalecimiento de las instancias centrales de la Universidad a expensas de las Facultades, se reforzaban con el desarrollo de un aparato de asesoramiento y planificación que sería comandado por un Secretario. Este, junto con el Rector y el Secretario General, formarían el "gabinete técnico-ejecutivo y asesor de la Universidad" (1986:21).

En vista de ello, podemos afirmar que también a nivel de iniciativas concretas existe familiaridad entre este Plan y el de la C.I.D.E.: planificación, centralización y tecnificación en la toma de decisiones son elementos comunes. En cambio, la equivalencia no se mantiene en cuanto a la efectiva materialización de ambos, como desarrollaremos en el numeral siguiente.

### **2.2.3.- Reforma universitaria y confrontación política.**

La creciente espiral de enfrentamiento entre el gobierno nacional y la Universidad que caracterizó a los años posteriores a la presentación del Plan Maggiolo <sup>5</sup>, hizo inviable la efectiva promoción de las transformaciones en éste propuestas.

Como afirmó posteriormente LICHTENSZTEJN (1985:8), refiriéndose a aquél documento y al antecedente del Rector Cassinoni, "en muchos aspectos fueron más lejos de lo que la rígida estructura universitaria y sus menguantes recursos podían soportar. Y lo que es más trascendente, sus propósitos desbordaron lo que el sistema económico y político imperante le reclamaba o le permitía. En ese sentido, se adelantaron a su tiempo, pero por la misma razón, craron crecientes tensiones hacia adentro y hacia afuera de la Universidad".

---

<sup>5</sup> Una reflexión politológica específica sobre este aspecto puede encontrarse en LANDINELLI (1989).

En puridad, ambos factores - restricción presupuestal y oposición estatal- operaron conjuntamente, ya que la principal herramienta gubernamental previa a la intervención de 1973 para sancionar e intentar inmovilizar a la Universidad fue la financiera. Según consigna **BRALICH** (1988:77), a mediados de 1969 el gobierno adeudaba a la Universidad más del 50% de las partidas correspondientes a los años 1967 y 1968. Como sostuvo **REAL DE AZUA** (1992:84), la batalla financiero - presupuestal era constante: "si no se polemizaba la cuantía de las asignaciones, se persistía en el reclamo de su versión; las partidas de sueldos siempre se recibieron con relativa regularidad, pero sobre la efectivización de las destinadas a gastos se entabló un verdadero y permanente litigio. Se podría llegar a la síntesis de que la línea político - financiera fue la de tener a rienda corta a la enseñanza superior como seña de una hostilidad que no se ocultaba".

En este período de fines de la década de 1960, la vigencia misma del paradigma desarrollista como solución a la crisis económica y social nacional es lo que está en cuestión. Y ello ocurre en los dos términos de nuestro análisis: desde el gobierno, por la operacionalización de una reestructura regresiva en el modelo de acumulación y desarrollo y en los apoyos sociales consecuentes; y desde la interna universitaria, por el protagonismo de concepciones que propugnaban ya no el mejoramiento del sistema, sino su sustitución<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Haciendo mención a este aspecto, escribió el Rector **LICHTENSZTEJN** (1985:12): "Una primera crítica acusaba nuestras ideas de desarrollistas, concepto que definía una visión tecnocrática del país muy ligada al avance de sus fuerzas productivas sin consideración de las relaciones sociales de dominación que ese proceso encubría. Se infería, en consecuencia, un cierto abandono de la necesaria función crítica que la Universidad debía continuar sobre las estructuras de poder que caracterizaban al régimen capitalista uruguayo y su dependencia internacional".

Por ello, no es de extrañar el profundo desfasaje Estado - Universidad verificado entonces, que alimentado por tensiones ideológicas y restricciones financieras, terminó relegando las propuestas orgánicas de cambio institucional a la categoría de asignaturas pendientes.

Tal era la situación al momento de decretarse la intervención de la Universidad por el gobierno dictatorial, en setiembre de 1973. Lejos de procesar algún cambio significativo en su estructura, la intervención le imprimió una conducción externa regresiva, orientada al control, a la exclusión y a su vaciamiento sustantivo, que desnaturalizó absolutamente su funcionamiento. En consecuencia, la institución que reciben en 1985 las autoridades democráticas constituía la negación de la idea de Universidad, y se imponía la reconstrucción desde sus cimientos.

### **3.- LA REDEMOCRATIZACION: UNA TRANSICION EN CLAVE DE RESTAURACION.**

3.1.- En los primeros años luego del retorno a la democracia, el accionar gubernamental no se caracterizó por procesar grandes transformaciones. Si tomamos como indicador válido de aquél las principales leyes promulgadas (amnistía de presos políticos, convalidación de actos legislativos dictados durante el gobierno de facto, ley de emergencia de la educación, refinanciamiento del endeudamiento interno, ley de caducidad, por citar sólo algunas), se percibe nítidamente su naturaleza fundamentalmente restauradora: de las libertades públicas, del ordenamiento económico, del sistema educativo. Coincidentemente, se emplearon y desarrollaron facultades ya previstas en el ordenamiento jurídico anterior a la ruptura institucional (concentración de funciones en el Poder Ejecutivo, protagonismo creciente de la O.P.P., etc.).

Puede interpretarse que las tareas de reinstitucionalización demandaron una movilización de recursos políticos, técnicos y económicos de tal magnitud, que dificultaron o hicieron estratégicamente desaconsejables emprendimientos transformadores de porte mayor.

3.2.- Un itinerario similar fue el recorrido por la Universidad de la República desde 1985 hasta, probablemente - y en este caso la fecha tiene algo de arbitraria - finales de 1986.

La Universidad disponía de dos grandes opciones para encarar los desafíos de la redemocratización. La primera consistía en utilizar el terreno prácticamente yermo que recibía, para edificar "ex novo" sobre él, orientada por las propuestas de modernización no concretadas en la década de 1960. La segunda alternativa era la de embarcarse en una trabajosa pero más continentada labor, tendiente a reconstruirse a su propia imagen y semejanza del año 1973 ( si bien con un menor protagonismo político general y en una convivencia más armónica con las autoridades nacionales ). Este último fue el camino seguido<sup>7</sup>.

Según **ARES PONS** (1991:71) se pueden identificar tres etapas en el proceso normalizador. La primera, signada por la autoconvocatoria realizada en 1984 por los órdenes universitarios, que entre agosto y setiembre eligen a las autoridades de la institución, en general ratificando el mapa existente al momento de la intervención. Este mecanismo, prohijado por la CO.NA.PRO., es convalidado por la ley Nº 15.736 una vez constituido el Poder Legislativo.

La segunda etapa ("de transición") comprende el período de mandato de esas autoridades interinas, que culmina en octubre de 1985. Entonces se da paso a la "etapa de legitimación", con la elección de nuevas autoridades de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley Orgánica Universitaria.

---

<sup>7</sup> El asignar carácter restaurador a esta etapa no implica desconocer los esfuerzos innovadores en facetas tales como la promoción de la investigación científica y la entonces incipiente política de convenios con el sector público (U.T.E., M.T.O.P.). En el contexto de nuestro análisis, hacemos referencia con tal categorización a la inexistencia de modificaciones significativas en las estructuras y lógicas de funcionamiento de la Universidad.

No obstante, no se captaría sustantivamente el carácter de la transición si se la limitara a la reinstitucionalización jurídica. De hecho, aquélla continuó por un período prolongado, tanto como consecuencia de la complejidad de las tareas básicas de reordenamiento funcional, como de la inexistencia de desafíos y estímulos externos relevantes que justificaran una dinámica de cambio diferente <sup>8</sup>. En este sentido operaron las condiciones ambientales - estatales y también sociales - que se acompañaban con las faenas de restauración. De este modo, las tareas pendientes del período pre-intervención permanecían postergadas en la agenda universitaria.

Operando en un sentido inverso, un cúmulo de factores comenzaba a reavivar en los universitarios la conciencia de la necesidad de los cambios. No se trataba solamente de los proyectos no concretados de décadas anteriores, sino también de nuevas problemáticas surgidas durante el interregno de la intervención y agudizadas posteriormente: crecimiento desbordante de la matrícula universitaria, mutaciones en el mercado de trabajo, cambios en el perfil del estudiantado, surgimiento y desarrollo - aún incipiente - de instituciones terciarias privadas, entre otras. A ellas se sumaban las dificultades cada vez mayores para obtener recursos presupuestales suficientes, reflejo de un creciente cuestionamiento que el Estado hacía a la institución.

Progresivamente, la Universidad de la República ingresa en los años posteriores en una nueva etapa, signada por la complejización del contexto político en que se desenvuelve y por un intrincado proceso de transformaciones internas.

---

<sup>8</sup> "La Universidad ha actuado relativamente con autonomía a partir de marzo de 1985, pero las actuaciones durante todo ese año fueron, no diríamos puramente administrativas, pero sí de recuperación. Es recién en 1986 cuando comenzamos a tomar conciencia de cuáles son las dificultades y posibilidades de la transformación universitaria" (LICHTENSZTEJN 1994:29).

**4.- LA UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA ANTE LA REDEFINICION DEL ESPACIO PUBLICO.**

En el cuadro que presentamos más abajo proponemos una posible correlación entre algunos de los clivajes principales del proceso de reforma del Estado en curso, y sus versiones coetáneas en el dominio universitario.

ESTADO		UNIVERSIDAD		
		CONTEXTO	INSTRUMENTOS	
1	CRISIS FISCAL	RESTRICCIÓN FINANCIERA	*cobro de matrícula *limitación del ingreso *convenios	E V
2	DESMONO POLIZACION	DIVERSIFICACION SIST.DE ED. SUP.	*instituciones privadas	A L
3	EFICIENCIA	MEJORAMIENTO DE LA GESTION	*descentraliz. *multiplicación *delegación	U A
4	REPLIEGUE EN FAVOR DEL MERCADO	FUNCIONALIZACION A DEMANDAS DEL MERCADO	*convenios *orientación de la matrícula *cambio de planes estudio *carreras cortas	C I
5	CONCENTRACION EN EL P.E.	DISFUNCIONALIDAD	*marginación	O N

Naturalmente, la descomposición de la problemática actual en los cinco núcleos temáticos identificados es de carácter analítico-instrumental, puesto que las tendencias estatales, contextos de acción e instrumentos propuestos se influyen recíprocamente y forman parte de un mismo universo. Analizaremos brevemente - y siguiendo la numeración correlativa que le hemos asignado- a cada uno de ellos, dejando para el final el abordaje del instrumento de la evaluación universitaria, por jugar éste un rol articulador entre los distintos ítems.

#### **4.1.- El agotamiento del modelo de financiamiento público incrementalista.**

**4.1.1.-** Ya hace más de dos décadas O'CONNOR sostenía que el estado capitalista afrontaba una crisis fiscal, derivada del acometimiento conjunto de dos funciones básicas y a menudo contradictorias: la acumulación y la legitimación. "Un estado que ignora la necesidad de ayudar al proceso de acumulación de capital se arriesga a agotar la fuente de su propio poder, la capacidad de producción de excedentes de la economía y los impuestos derivados de ese excedente...La acumulación de capital y de los gastos sociales es un proceso altamente irracional desde el punto de vista de la coherencia administrativa, estabilidad fiscal y acumulación de capital privado potencialmente rentable" (1974:15 y 20). Esta argumentación ha sido retomada posteriormente por diversos autores tributarios de la concepción marxista, y desde una perspectiva distinta, también por pensadores conservadores como Huntington; unos y otros anunciaban el colapso del sistema (capitalista los primeros, democrático los últimos) de continuarse en la creciente espiral de intervención estatal y gasto público social.

**4.1.2.-** En el contexto latinoamericano, y en el uruguayo en particular, el gasto público en educación superior respondía tradicionalmente a patrones incrementales: tomando como base el presupuesto anterior, se negociaba en la interna gubernamental y con los actores corporativos los refuerzos posibles, dados la coyuntura fiscal y las políticas de la hacienda pública. El crecimiento de las asignaciones automáticas detentaban un carácter inercial, independiente de juicios sustantivos sobre los productos universitarios.

A causa de la crisis fiscal de los Estados benefactores del sub-continente con la consiguiente promoción de políticas de contención del gasto público, especialmente a partir de la década de 1980, ha existido un progresivo cambio en la actitud de los gobiernos ante la educación superior. Como señala **BRUNNER** (1994a:79), es poco común encontrar un Ministro de Educación y menos aún otro de Hacienda dispuestos a pugnar por recursos adicionales para el sector; ello ha cuestionado el mecanismo de asignación incremental, materializándose en una retracción de los recursos vertidos a las universidades públicas y en la llamada política "de las R": racionalización, reestructuración y recuperación de costos.

**4.1.3.-** La traducción nacional de esta tendencia no se aleja de los paradigmas antes descritos, como lo ha diagnosticado **LANDINELLI** (1991:17): "...la ruptura de la lógica estatal orientada al bienestar y la reversión de la dinámica de los ámbitos de vida relativamente protegidos...son vistos en términos de costos como una traba para el desarrollo de los aparatos productivos y como una carga que sofoca la capacidad innovadora del sistema económico (...) Así, la crítica al imaginario providente tradicional que incluía simultáneamente la intervención directa del Estado en la economía, los subsidios políticos, la asistencia sanitaria, la seguridad social y la educación pública, también se ha incorporado a los debates sobre la Universidad, ilustrando las posturas asumidas por gravitantes sectores de la clase política en el campo de la problemática universitaria".

**4.1.4.-** Desde diversos organismos internacionales -de indudable incidencia sobre las políticas nacionales- se ha prestado atención al dilema de solventar una demanda creciente y más costosa de educación superior, en un escenario de recursos menguantes. Si bien con algunos matices, esas entidades recomiendan distribuir la carga financiera de la educación superior entre el Estado, las empresas y los usuarios directos, diversificando las fuentes de ingresos y reclamando una participación creciente de los insumos privados (**UNESCO** 1995:21; **CEPAL** 1992:121). Donde se avanza más sobre el particular es en el último informe sectorial del **BANCO MUNDIAL** (1993:22), que propone tres fuentes concretas de recursos: imposición de matrículas a los estudiantes y

eliminación de subsidios "no instruccionales" (alimentación y vivienda), complementada con un sistema selectivo de préstamos contingentes; movilización de donaciones de alumnos y de la industria privada, favorecidas por exoneraciones impositivas; y realización de actividades que generen recursos, que comprenden una amplia gama que incluye la realización de cursos de capacitación cortos para empresas e individuos y la realización de contratos de investigación (convenios) con el gobierno y la industria privada. La institución financiera internacional sugiere como meta indicativa que los recursos extragubernamentales cubran un 30% del presupuesto universitario, y que los aportes estatales se mantengan constantes, de forma tal que aquéllos se destinen al mejoramiento institucional. La propuesta se complementa con una rigurosa selección de ingreso para "estudiantes bien preparados"(:45). Como efectos secundarios deseables de esta estrategia global, se prevee una mayor responsabilidad de la institución ante las empresas y sus propios estudiantes, y un incentivo a éstos para una mejor elección de sus programas de estudio y un menor tiempo de cursado.

Un equipo de investigadores coordinado por BRUNNER (1994b:51) da cuenta de la relativa receptividad a la política de diversificación financiera en América Latina: si bien por expedientes varios prácticamente todos los gobiernos han alentado la consecución de recursos extrapresupuestales para las universidades públicas, el monto de éstos no excede del 10% del total, con la única excepción de Chile.

4.1.5.- En nuestro país estos aspectos tuvieron un lugar relevante en la agenda pública sobre la universidad durante el período de la administración Lacalle (1990-1995). Un calificado vocero del ideario neoliberal, como es el semanario *Búsqueda* (22/4/93), expresó: "...la Universidad debe aceptar que la solución no pasa por pedir más (una solución externa), sino por adecuar toda su estructura a una partida fija (una solución interna). Para lograrlo debe en forma simultánea, cobrar matrícula, limitar el ingreso y diseñar una nueva manera de administrarse (...) Toda educación superior es extremadamente costosa y cada estudiante debe hacerse cargo de una parte...".

La fijación de una matrícula estudiantil adquirió rango legal en octubre de 1991 (ley 16.226), bajo la forma de facultad otorgada a la Universidad de la República para imponerla a aquellos de sus

estudiantes con capacidad económica para abonarla. Si bien el poder político no podía decidir la cuestión directamente dada la autonomía del ente de enseñanza, el mensaje emitido fue absolutamente claro, especialmente por realizarse en el contexto de una rendición de cuentas y ampliación presupuestal.<sup>9</sup>

No obstante, la Universidad no hizo uso de la potestad otorgada. Además de estimaciones sobre el eventual producto del arancelamiento que arrojaban sumas poco significativas, pesaron tanto la tradición de gratuidad como concepciones finalistas sobre sus posibles consecuencias. En el documento "Formar para lo desconocido", al referirse a las propuestas de participación privada, arancelamiento y limitación del ingreso el Rector **BROVETTO** (1994:7) asentó: "Cabe también preguntarse si una transformación tal no altera de manera irreversible el equilibrio entre los valores de excelencia, equidad y pertinencia que sustentan a la institución universitaria, en dudoso beneficio del primero, la excelencia, y en detrimento seguro de los otros dos, la equidad y la pertinencia (...) Más aún, responder a las demandas sociales de expansión en el acceso al conocimiento imponiéndole al sistema alguna suerte de limitación, de corsé normativo o político, no sólo aparece como básicamente antinatural, sino que además sería un obstáculo adicional para el impostergable progreso económico y social de nuestros países".

En el actual período de gobierno, se descomprimió la presión oficial sobre la Universidad en torno a instrumentos específicos como la matrícula estudiantil y la limitación del ingreso, pero el contexto de la restricción financiera continúa pautando los flujos del erario público hacia el ente de enseñanza.

---

<sup>9</sup> En cuyo trámite llegó a proponerse el establecimiento efectivo del arancelamiento como condición para autorizar un traspaso de rubros solicitado por la Universidad.

## **4.2.- El polémico alumbramiento de un sistema de educación superior.**

**4.2.1.-** El operativo de reforma del Estado se ha posicionado como elemento central de la agenda gubernamental luego de culminada la transición democrática. Cuestionada la pertinencia de sus fines y cometidos y la eficiencia de su accionar, se ha asistido a la promoción de una batería de políticas correctivas de los aspectos estatales sindicados como disfuncionales; entre ellas, la privatización, la desmonopolización, la desburocratización y la descentralización.

Como ha escrito OSZLAK (1993:94), todas estas operaciones están sustentadas en la valoración de la superioridad del mercado sobre el Estado como agente de asignación de los recursos sociales. "La privatización supone descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. Dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total, periférica, de la gestión), el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de ingerencia en el respectivo campo de actividad. En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales. Correlativamente, aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión y ello produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de los diferentes actores sociales y estatales". Y si bien la desmonopolización no implica el cercenamiento de una actividad estatal, sino la concurrencia con sujetos privados que son habilitados a ingresar a un mercado hasta entonces monopolístico, "...normalmente conduce a este resultado, en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado".

Por ello, aunque en sentido estricto la privatización se distingue de la desmonopolización porque implica el pasaje de funciones de la órbita estatal a la privada con la consiguiente amputación de ellas de la primera, en una inteligencia más sustantiva las dos modalidades de reestructura coinciden en el protagonismo otorgado a los agentes privados. En el ámbito de la educación superior, específicamente, la maniobra de desmonopolización es el único expediente factible y el más consistente hacia la privatización del sistema.

4.2.2.- En toda América Latina el proceso "privatizador" de la educación superior acompaña esa tendencia general de escala mayor. Sin embargo, como anota LEVY (1995:16), en una medida considerable la expansión de las instituciones privadas tuvo lugar previamente al auge de la concepción neoliberal de la década de 1980; a mediados de los años setenta, sólo Uruguay y Cuba carecían de universidades privadas en el subcontinente. Factores menos ideológicos contribuyeron a esa anticipación, especialmente el explosivo crecimiento de la matrícula estudiantil, y las enormes dificultades para su absorción por el sector público.

Esto hace significativo la oportunidad en que se produce la apertura en Uruguay: con un incremento de la población estudiantil mucho menor al registrado en el resto de los países de la región en las últimas décadas<sup>10</sup>, no se vislumbran condicionantes objetivas con la densidad requerida para explicar por sí mismas el cambio verificado. Puede hipotetizarse, entonces, que en la experiencia nacional de privatización de la educación superior sí han resultado sobredeterminantes las corrientes de transformación globales, que cuestionan severamente la existencia de monopolios en cualesquiera esferas de la sociedad, tanto por argumentos ligados a la libertad de elección del ciudadano como a la eficiencia del Estado monopolista<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Entre 1960 y 1988 el número de estudiantes universitarios en América Latina se multiplicó por 11, en tanto en Uruguay sólo lo hizo por 4, y la tendencia de la matrícula es al estancamiento.

<sup>11</sup> En el contexto de la reforma estatal, la promoción de las instituciones terciarias privadas es un instrumento privilegiadamente ligado a la desmonopolización, pero también apreciado como funcional a otros clivajes postulados. Así, podría operar como paliativo al menor flujo de recursos financieros destinados a la universidad estatal (nº1 del Cuadro), proponder a una mayor eficiencia de ésta en virtud de la necesidad de competir (nº3) y constituir interlocutores más directos de los requerimientos empresariales (nº4).

4.2.3.- En puridad, en la esfera de la educación superior el monopolio que ostentaba la Universidad de la República ya había quedado atrás en 1984, con la habilitación de la Universidad Católica; mas la existencia de ésta por sí sola no alcanzaba para configurar un sistema de una naturaleza mixta.

Con esa direccionalidad, el decreto 308 dictado por el Poder Ejecutivo en agosto de 1995 explicitó las condiciones que debía reunir una institución privada para convertirse en "universidad" (en caso de realizar enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines) o "instituto universitario", así como el procedimiento para constatar la verificación de dichas condiciones. Pero lo que es más importante aún, envió una señal inequívoca sobre la postura favorable del gobierno nacional sobre la extensión del sub-sistema privado; planteado como sistema de regulación, lo que habitualmente se asocia al control y la reglamentación de lo ya existente, denota en cambio en su estructura una finalidad de promoción de lo nuevo.

Un análisis detallado sobre el particular merecería un desarrollo más amplio que el que podemos conferirle en esta instancia. Asentemos, por el momento, que la norma jurídica requiere a las instituciones que pretenden el estatus universitario el cumplimiento de una serie de exigencias formales, pero brinda escasos parámetros para determinar el nivel de suficiencia en los diversos ítems. Solamente en cuanto a requisitos del personal docente se establecen algunos, que pueden valorarse como extremadamente liberales<sup>12</sup>.

La inexistencia de otros criterios legales de valoración a priori, califica especialmente la importancia del Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, organismo que se crea por el mismo decreto para asesorar - en forma no vinculante- al Ministerio de Educación y Cultura sobre el particular. Está compuesto por ocho miembros, designados tres de ellos a propuesta de la Universidad de la República, dos del Ministerio respectivo, uno de A.N.E.P., y los dos restantes a propuesta de las instituciones privadas reconocidas. La constitución de este organismo parece constituir un reflujo de

---

<sup>12</sup> Las tres cuartas partes del personal docente de cada carrera debe poseer al menos un grado similar al de su culminación, y un mínimo del 10% de aquel deberá acreditar una experiencia docente no inferior a 5 años.

"corporativismo liberal", orientado teleológicamente según la descripción de OFFE (1992:41): "La delegación parcial de materias de decisión político-administrativas en organismos compuestos semiestatales tiene, por lo menos a primera vista, la ventaja de que en cierta medida se puede ligar y comprometer a cooperar a los colaboradores estratégicos en la aplicación y puesta y práctica de la política y, además, la ventaja suplementaria de que tales procedimientos de decisión quedan relativamente aislados del ritmo de los períodos y luchas electorales y de su influjo perjudicial". Nosotros le añadiríamos el rol legitimador que otorga el involucramiento de los interesados en el proceso de toma de decisiones.

La Universidad de la República -no sin considerables diferencias internas- se opuso desde el inicio al sistema instaurado para regular el sub-sistema privado, tanto por razones de mérito como de forma. En el frustrado recurso administrativo interpuesto contra el decreto, se afirma: "...es necesario que el control público ejercido resulte eficaz y garantice la calidad académica, lo cual solo podría lograrse si el mismo se encuentra a cargo de la Universidad de la República, quien tiene la especialidad en esta materia. En esta línea argumental, no resulta conveniente que el poder político otorgue habilitación a entidades educacionales, cuya acreditación sólo debería concederse luego de un reconocimiento académico y técnico, emanado del dictámen pronunciado por un organismo del Estado especializado e independiente" (UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA:1995).

Más recientemente, la Universidad de la República ha decidido el retiro de sus representantes en el Consejo Consultivo, como protesta ante el levantamiento de observaciones a solicitudes de autorización de instituciones privadas, que fuera realizado directamente por el Ministro de Educación y Cultura sin un nuevo análisis en el seno del Consejo.

La desnaturalización de la función asesora de este organismo, sumado al retiro de los representantes de la universidad estatal, seguramente redundará en la esterilización de sus potenciales funciones de inclusión y legitimación que señalábamos más arriba, haciendo recaer en plenitud sobre las autoridades gubernamentales la responsabilidad del proceso de diversificación institucional de la educación superior.

#### **4.3.- En procura de un modelo más eficiente.**

**4.3.1.-** La remodelación del aparato estatal no se agota en el traspaso de funciones a manos privadas o en el desempeño de éstas en concurrencia. Los cometidos que quedan a cargo del Estado son frecuentemente dotados de una lógica de funcionamiento distinta, imbuída por el espíritu empresarial, atada a patrones de eficiencia en la correlación de recursos empleados y resultados a obtenerse, en la cual las prácticas de gerenciamiento adquieren un nuevo espesor. Al decir de **LANZARO (1992:39)**, "Hoy día la reforma administrativa hace parte de la reforma del estado, en el contexto de los cambios más globales que vienen con la `doble transición'. Hay de por medio un cambio en las funciones estatales y por lo tanto un cambio en las racionalidades corrientes. Se trata de lograr una gestión pública más flexible, menos rígida y menos formalista, que no se quede en el cumplimiento rutinario de la legalidad y se ocupe activamente del resultado de sus acciones, atenta al público y a la calidad de su servicio, con andamios más abiertos, una discrecionalidad extendida y un nuevo desempeño gerencial".

Esta orientación se ha plasmado en los últimos años en diversas normas jurídicas, tales como la ley 16.127 (1990) sobre funcionarios públicos y los tres decretos del presente año sobre la misma materia, que reglamentan las prescripciones de la ley presupuestal de 1995, regulando designación, ascenso y calificaciones; la Ley de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (1990) que altera profundamente el sistema de compras, y el decreto 500/91 que instaura un nuevo procedimiento administrativo. Según **SAYAGUES (1993:144)** dichas reformas recogen los principios de la administración pública moderna: delegación, descentralización, materialidad, flexibilidad, practicidad, veracidad y adecuación a la realidad.

**4.3.2.-** Los organismos internacionales vinculados a la educación han realizado sus aportes específicos sobre la problemática de la eficiencia de las instituciones.

Para la **CEPAL** (1992:130), "...se entiende por eficiencia tanto la maximización de los resultados institucionales con un nivel dado de recursos, como la relevancia social de sus funciones alcanzada dentro de las restricciones presupuestarias existentes. El primer aspecto mira a la eficiencia interna de los establecimientos y sistemas; el segundo, a la eficiencia externa de los mismos, en relación con las prioridades del desarrollo nacional".

**UNESCO** (1995:32), por su parte, reclama que la autonomía institucional no ampare la negligencia profesional y la incompetencia administrativa, sino que por el contrario entrañe un alto sentido de la responsabilidad y una preocupación constante por la eficacia en relación con los costos y la eficiencia. La insuficiencia de recursos financieros obliga a eliminar fallos en la dirección y en la gestión, para lo cual deben usarse instrumentos de evaluación de calidad y acreditación de instituciones y programas, incorporando a tales efectos mecanismos y sistemas de información que permitan "eliminar la mediocridad y garantizar la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios". En lo relativo al gerenciamiento, el documento establece: "Una de las claves de la mejora de la dirección de la gestión es la confianza en la capacidad de mando y la competencia administrativa de quienes ejecutan dichas actividades. Esto supone el perfeccionamiento de la selección y la evaluación, y también de mecanismos de formación y desarrollo adecuados en los niveles tanto del sistema general como del centro o del departamento. Requiere también el fomento de las investigaciones sobre la educación superior, en las que ha de verse una importante "base de conocimientos" para la elaboración de políticas".

**4.3.3.-** En setiembre de 1986, el ex-Rector **LICHTENSZTEJN** (1994:29) señalaba que existen dos maneras para procesar los cambios en la estructura y en la gestión de la Universidad de la República. La primera, que ejemplificó con el Plan Maggiolo, conlleva una visión global y totalizadora de un modelo de referencia, a lo que llamó "el gran plan". La segunda, a la que se adscribía, implicaba proceder a la inversa, partiendo de los reductos más dinámicos de la institución y potenciándolos

dentro de una óptica de carácter más general, que sin embargo no implicaba la completa formulación de un modelo alternativo. "En definitiva, a la Universidad la arma la gente, la arma los proyectos y la arma la dinámica que tienen los distintos sectores. No hay manera de levantar un sector si no tiene dinámica... La transformación, en esta perspectiva, en lugar de verse como una planificación cerrada, se convierte en la capacidad de una articulación relativamente coherente de proyectos e iniciativas de grupos dinámicos, en una Universidad donde no todos lo son... No hagamos el ejercicio teórico de una planificación abstracta, no hagamos el ejercicio frustrante de abrir más perspectivas de las que podemos realmente trabajar; apoyemos aquellas que realmente tienen viabilidad humana, material y científica para poder llevarse a cabo".

En buena medida, puede interpretarse que el rectorado del Ingeniero Brovetto ha marcado una continuidad en esta postura; sugestivamente, la obra que recoge los lineamientos generales de su gestión se subtitula "Apuntes para la teoría y práctica de **un modelo universitario en construcción**".

Aún en ausencia de un plan general de acción, no son pocas las novedades surgidas en los últimos años, tanto en nuevas estructuras como en gobierno y gestión:

a) Creación de las comisiones sectoriales de Investigación Científica, de Enseñanza y de Educación Permanente para Graduados, como núcleos en que se conjugan el cogobierno como instrumento de conducción, con la organización de la actividad universitaria por áreas. "Razones de coherencia técnica y política, y de economía y buena administración reclaman la existencia de órganos centrales dotados de cierto margen de autonomía y potestades decisorias, capaces de elaborar propuestas políticas, supervisar la ejecución de aquellas ya aprobadas, y adoptar decisiones en el plano de las aplicaciones concretas (...) Centralizar políticas y auditorías y delegar al máximo de lo posible la ejecución de aquéllas, es el lema que inspira la voluntad de llevar adelante la constitución de estos organismos..." Su arquitectura responde a la noción de "área académica" entre disciplinas afines, que es propuesta como "núcleo integrador de la nueva estructura universitaria" (BROVETTO 1994:34).

b) Creación de las Facultades de Ciencias y Ciencias Sociales, para responder a las necesidades del desarrollo científico basado en la investigación.

c) Constitución del Consejo Ejecutivo Delegado, con integración mixta de representantes de áreas académicas y órdenes universitarios. Su finalidad es la de "descargar" al Consejo Directivo Central del tratamiento de "asuntos cuya resolución sólo requiere la aplicación de políticas, estatutos, ordenanzas o reglamentaciones vigentes", y permitirle un funcionamiento más ágil y eficiente, centrado en "establecer las grandes directivas de la gestión de la Universidad de la República".

En sentido opuesto, en el mismo documento **BROVETTO (1994)** reconoce una serie de carencias relativas a la gestión universitaria:

a) Base informática de datos de escaso uso e incompleta, que todavía no integraba a los sistemas de información de los diferentes servicios (35).

b) Introducción del presupuesto por programa recién en 1989, y sin que todos los servicios adoptaran el sistema. "Por tanto, hoy carecemos de una perspectiva de información global, que abarque todo el horizonte universitario" (:36).

c) "La gestión incurre en una serie de deficiencias propias (...) La reorganización de la gestión técnico-administrativa resulta por consiguiente un imperativo, que ha dado ya los primeros pero significativos pasos hacia una meta que la Universidad se ha fijado con carácter prioritario" (:37).

Con este cometido se ha desarrollado un proyecto de mejora de la gestión.

4.3.4.- En el año 1993, los entonces decanos **DÍAZ, SCARSI, TOUYA y WSCHEBOR (1994)** sacudieron la interna universitaria con la presentación de un paquete de propuestas, que entre otros aspectos implicaban también una profunda reforma en la estructura universitaria y gestión de la institución.

El "documento de los cuatro decanos", como se le dió en llamar, tenía entre sus postulados principales :

a) Reemplazo de la Universidad por un sistema de educación superior compuesto por unidades autónomas, coordinadas por un "Consejo de Educación Superior".

- b) Dichas unidades se conformarían con núcleos centrales que tendrían a su cargo las carreras de larga duración, y en torno de ellos politécnicos dedicados a carreras específicas de duración corta o mediana.
- c) Creación de las figuras de vicerrectores y vicedecanos, encargados de áreas de trabajo.
- d) Total descentralización de la gestión de recursos financieros y humanos.
- e) Descentralización territorial de algunos servicios.

Esta programa no prosperó en la orgánica de la institución, mereciendo incluso una condena enérgica por parte de algunos dirigentes que la componen. No obstante, tuvo una repercusión significativa en el ámbito universitario, que incluyó la celebración de varias reuniones de docentes que compartían sus planteos, y su difusión en distintos medios.

**4.3.5.-** Otro movimiento relevante lo constituyó en marzo de 1995 el anuncio formulado en la Asamblea General del Claustro por el rector Brovetto, prohiendo la reforma de la Ley Orgánica de la Universidad. Según informó al semanario *Búsqueda* el claustrista **Cremanti** (6/4/95:14), integrante de la comisión designada a tales efectos, se discutirá "la creación de una estructura más flexible, la eventual reducción del Consejo Directivo Central o la delegación de funciones en otros órganos y la supresión del carácter preceptivo de los claustros, por ejemplo sobre los planes de estudio". A su vez, también estaría en consideración la vieja idea de conformar Institutos Centrales y Departamentos, y el establecimiento de un sistema de movilidad horizontal para los estudiantes, basado en la acumulación de créditos.

Si bien esa comisión ha continuado su trabajo, no existen a la fecha resultados que sean de conocimiento público.

#### **4.4.- El mercado como árbitro de los productos universitarios.**

**4.4.1.-** El retroceso del Estado como actor público y el creciente protagonismo del sector privado, propios de la desarticulación del estado keynesiano, impone nuevas pautas de referencia para toda la producción social. Si la articulación de la sociedad va a estar dada por el mercado, es razonable que se reclame que la producción y transmisión del conocimiento superior comparta sus lógicas y resulte funcional a la acumulación del capital.

Es así que en el documento de UNESCO (1995:31) ya varias veces citado, se indica que la educación superior debe prestar atención a las tendencias del mercado para adaptar los programas de estudio en correspondencia con ellas, y asociarse activamente con los agentes económicos en investigaciones vinculadas al desarrollo tecnológico y también en campos como la enseñanza, la formación, la organización de los estudios y las estructuras institucionales.

Por su parte, la CEPAL (1992:86 y 145) sugiere que "La mayor autonomía de los establecimientos debería reforzar la vinculación entre las universidades y el sector productivo y, en general, las relaciones entre los organismos que generan conocimientos y los que buscan utilizarlos en forma productiva". Ello "puede contribuir a generar nuevas modalidades de institucionalización para la investigación científica, particularmente si se fortalece el vínculo con las actividades productivas". El propio documento reconoce los problemas que puede originar esa conducta: "Si bien este fenómeno no sustituye los criterios de orden social y político tradicionalmente asociados a la educación, la nueva preocupación por los efectos económicos de la educación modifica sensiblemente su percepción y uso. En efecto, la coexistencia de esos tres criterios -es decir, sociales, políticos y económicos- parece estar generando una suerte de tensión que dificulta la adopción de políticas educacionales nítidas y unívocas, llegando incluso a fomentar situaciones en las cuales se persigue en forma simultánea objetivos que a primera vista parecen (o pueden ser) contradictorios".

**4.4.2.-** En nuestro país se han delineado orientaciones similares desde el gobierno y organismos de cooperación técnica. El ex-Subsecretario de Educación y Cultura **LANDONI** afirmaba en reportaje concedido al semanario *Búsqueda* (28/10/93:5): "La Universidad debería tener una mayor vinculación con toda esta área del sector productivo que la lleve a planificar muchas de sus actividades como un servicio, por el que debería cobrar, porque en este mundo competitivo esa es la regla. No es que la Universidad tenga que cambiar sus objetivos; tiene que formar según la realidad y los requerimientos del sector productivo".

En tanto, la recomendación nº 17.3 inserta en las "Conclusiones y recomendaciones en el sector educación" de la **COOPERACION TECNICA OPP-BID** (1994:41) expresa: "Una Universidad departamentalizada, con amplia flexibilidad de respuestas y con una política de orientación de la matrícula podría ser un modelo viable para el Uruguay, ya que el sector servicios requiere un nivel creciente de formación. El crecimiento de las Universidades y centros privados en el país es una respuesta a esta demanda".

**4.4.3.-** La Universidad de la República encaró especialmente a partir de 1987 una sostenida política de vinculación con organismos del Estado y con el sector productivo privado, canalizada a través de convenios. Casi inexistentes al momento de la reinstitucionalización democrática, pasaron a cifras mayores a los ciento veinte y ochenta -respectivamente- en 1993, llegando a constituir del 25 al 30 % de los ingresos totales de las Facultades de Ciencias Económicas e Ingeniería (**BROVETTO** 1994:20).

Si bien se contabilizan como logros de esta política los recursos financieros obtenidos, la práctica formativa realizada y el aporte al desarrollo nacional, también se ha dado cuenta de los riesgos que implica. **OLESKER** (1996:35) anota que la búsqueda de recursos extrapresupuestales se ha transformado en herramienta de marketing de facultades y docentes involucrados, y se ha orientado hacia aquellos convenios que aseguraban un mayor aporte de dinero. En su óptica, la Universidad ha quedado atrapada en la política gubernamental de "... asfixiarnos presupuestalmente para obligarnos a buscar recursos extrapresupuestales donde la autonomía de orientación se hace más relativa y donde los demandantes (en gran parte empresas) se transforman en las decisoras de la

orientación de una parte creciente del gasto universitario". **AROCENA y SUTZ (1996:50)** refieren al "tercer rol" de la Universidad, en tanto productora directa de bienes y servicios para usuarios finales. Por la positiva, esta función genera mayores recursos, contacto directo con el medio que permite orientar las investigaciones y la posibilidad de transferir conocimientos. Pero simultáneamente genera distorsiones en las remuneraciones universitarias - en razón de que el "poder de mercado" de las distintas disciplinas académicas es desigual-, y conlleva el riesgo de la promoción de proyectos destinados exclusivamente a mantener las sobreremuneraciones derivadas, sin genuino interés académico.

#### **4.5.- La autonomía universitaria ante la concentración del poder estatal.**

**4.5.1.-** A partir de 1985 diversos científicos sociales han registrado en nuestro país la verificación de una tendencia de naturaleza global: la concentración del poder estatal en el Poder Ejecutivo. **DE SIERRA y LONGHI (1987:21)** lo han planteado así: "...sin anular la división formal de poderes del estado, y sin negar el principio constitucional de la soberanía popular, dicha tendencia a la centralización de poder a nivel del Ejecutivo obliga a este a desplegar una multiplicidad de procedimientos - a veces legales, otras de dudosa legalidad y en ocasiones francamente ilegales- que permiten al gobierno utilizar, y al mismo tiempo profundizar, la transformación efectiva del estado". El fenómeno opera en dos niveles. En la interna del Poder Ejecutivo, conformando una escala jerárquica en la relevancia de sus diversas agencias, con un triángulo jerarquizado compuesto por la Presidencia de la República, la Dirección de la O.P.P. y el Ministerio de Economía. Y en el relacionamiento con las otras instancias de poder del Estado, marcando una expansión del Ejecutivo sobre sus territorios, respecto a los otros dos poderes del Estado y especialmente a los entes autónomos y servicios descentralizados. Se procura así una marcada consistencia de las políticas estatales, con eje de gravitación en las económicas, a través de la reducción de las instancias de decisión y planificación.

**4.5.2.-** En ese contexto, el rango autonómico y autogobernado de la Universidad de la República resulta claramente disfuncional con las orientaciones en boga. Y ello es particularmente desagradable para el poder político por más de una razón: los recursos financieros que insume la Universidad, su función en la reproducción del conocimiento y en la formación de élites dirigentes, su bagaje de conciencia crítica de la problemática nacional y su rol en el desarrollo nacional -esta última, aparentemente preocupación menor para los gobiernos-.

En palabras de **LANDINELLI** (1993:124): "El político se refiere a que la Universidad es vista como una corporación fundamentalmente cerrada a las exigencias del medio, marginal a la voluntad política general, con mecanismos de legitimación autosustentados que evaden cualquier clase de control social o gubernamental efectivo, todo lo cual facilita el que la Universidad pueda escapar a la racionalización del Estado a través del poder político y constituya un fenómeno de injustificable insularización de una parcela del sector público. En ese sentido, al amparo de la cuestionable expansión de su autonomía la Universidad ha concretado un inaceptable momento de fractura de la unidad y la cohesión estatal".

Ello explica que la educación superior pueda incluirse en una de las zonas de reforma estatal que **LANZARO** (1992:379) identifica: "Hay espectáculos de abandono y desmontajes expresamente realizados. A veces, sin confesarlo abiertamente, se ha arribado a la "tugurización" de servicios irremplazables (...) La dejadez adquiere visos muy gravosos, con efectos a largo plazo, difíciles de remontar, en el plano de ciertas actividades medulares y de manera notable, en el terreno de la educación".

**4.5.3.-** Carentes de recursos institucionales para franquear los muros universitarios, la actitud prevaleciente en los sucesivos gobiernos ha sido la de procurar marginar a la Universidad a sitios periféricos de la escena nacional.

Ello se explicita muy claramente en el tratamiento presupuestal que le propina, obligándola a través de la asfixia financiera a mantenerse a la saga, reduciendo su capacidad de incidencia proactiva. Pero otros instrumentos ya relevados en este ensayo operan en la misma dirección: la presión para la

obtención de recursos extrapresupuestales a través del cobro de matrícula estudiantil o de convenios con el sector privado, y muy particularmente, la promoción de las instituciones terciarias privadas a un sitio central, que las legitime como principales satisfactoras de los requerimientos de recursos humanos formulados por el empresariado, a la vez que incubadoras de las futuras clases dirigentes. Significativa asimismo es la firme postura contraria del Poder Ejecutivo a que la acreditación de estas instituciones fuera confiada a la Universidad de la República, por lo cual además de dejar de ser ésta el único jugador del sistema, tampoco adquiere el rol de árbitro del mismo.

#### **4.6.- La evaluación institucional en el vórtice de las transformaciones universitarias.**

4.6.1.- A partir de finales de la década del '70, la temática de la evaluación de las instituciones universitarias adquirió un lugar de privilegio tanto en las reflexiones científicas sobre la educación superior, como en las políticas de gobiernos y universidades de distintas partes del mundo.

El concepto de evaluación institucional posee dos proyecciones distintas. Por un lado, se lo ha postulado como una **nueva estrategia de regulación de los sistemas de educación superior**, que se suma -y en cierta medida sustituye- a los tradicionales identificados por **CLARK (1992:207)**: sistemas de coordinación centrados en la autoridad estatal, en las oligarquías académicas o en el mercado<sup>13</sup>. Con este alcance, la evaluación institucional se encarna en el "Estado evaluador" (**NEAVE 1990**), y toma la forma de evaluación externa y directriz del funcionamiento del sistema, pudiendo responder a diversas concepciones finalistas (**BENTANCUR 1996**).

Por otro lado, la evaluación es un **instrumento** orientado al planeamiento, obtención y suministro de información útil para la toma de decisiones, apto por tanto para contribuir al mejoramiento de la calidad universitaria en términos de docencia, investigación, extensión y gestión. En este sentido y con el carácter de autoevaluación, es una pieza fundamental en la caja de herramientas de las universidades.

---

<sup>13</sup> Para dar cuenta de la experiencia específica latinoamericana, debe agregarse el modelo de "administración benevolente" (**COX 1993:116**).

En ambas acepciones, la evaluación institucional es un instrumento esencialmente polivalente. Su puesta en práctica cruza prácticamente todos los nudos problemáticos de la reestructura universitaria que hemos relevado en este trabajo, por lo que puede utilizarse como mecanismo para administrar la escasez derivada de la restricción presupuesta, asegurar estándares mínimos de calidad en la expansión del subsistema privado, racionalizar la gestión universitaria o vincular más estrechamente las instituciones a las lógicas de mercado o estatales.

**4.6.2.-** Dada la relevancia creciente asignada al tema, no es de extrañar que haya sido abordado en los documentos correspondientes de los organismos internacionales vinculados a la educación.

La **CEPAL** (1992:179) reconoce la necesidad de incrementar la productividad del trabajo docente y de la investigación en coyunturas como la actual, pero enfatiza que las evaluaciones de de las instituciones de educación superior deben guiarse por parámetros de calidad y desempeño apropiados a la naturaleza de las actividades intelectuales, y no extrapolados de otras esferas. Particularmente, "En sistemas de educación superior altamente diversificados como los de la región, tales evaluaciones de efectividad y eficiencia deberán ser cuidadosas y considerar los objetivos, las misiones y las metas que se ha propuesto cada establecimiento".

Para el **BANCO MUNDIAL** (1993:48) el instituto en estudio es el mecanismo más importante de desarrollo académico. La autoevaluación contribuye a un mayor sentido de responsabilidad de la institución y a su superación, en la medida en que los procedimientos y criterios de evaluación sean transparentes y que se implementen acciones correctivas.

Sin embargo, a juicio del organismo los resultados son mayores en la medida en que la autoevaluación se complementa con asesorías externas, sean de asociaciones profesionales o de agencias gubernamentales.

4.6.3.- Desde el lado del gobierno nacional, en nuestro país el tema se ha introducido con tardanza, y aún hoy más en términos declarativos que de implementación efectiva<sup>14</sup>.

Tanto el último Ministro de Educación y Cultura de la administración Lacalle, como el actual, se pronunciaron expresamente a favor de mecanismos de evaluación estatal de la educación superior: "Debería existir una nueva relación entre el gobierno y la Universidad de la República, que implique la posibilidad de que el gobierno -en nombre de la sociedad, que es la que entrega los recursos- pueda evaluar la gestión universitaria. Si se piden más recursos, el gobierno debería contar con la posibilidad de analizar, a través de sus organismos, cómo se gasta en la Universidad oficial..." (MERCADER 1993:5); "Las instituciones se pueden autoevaluar, pero no conozco ningún sistema que no tenga una evaluación externa, ajena a las propias instituciones (...) La autoevaluación y la autocrítica son muy importantes, pero a veces ello no es suficiente porque así como hay autocrítica existen también mecanismos institucionales de autodefensa..." (LICHTENSZTEJN 1995:14).

Coincidentemente, la recomendación 17.1 del **COOPERACIÓN TÉCNICA OPP-BID** (1994:41) marca la necesidad de "Disponer de suficiente información que permita establecer indicadores sobre la educación superior, junto con mediciones de calidad y pertinencia de sus productos".

4.6.4.- Diversas prácticas evaluatorias son cotidianas en la Universidad de la República, pero el concepto de "evaluación institucional" como tal ha comenzado a manejarse recientemente.

Para el Rector **BROVETTO** (1994:36), la evaluación es un instrumento que brinda información para la racionalización de la gestión, en tanto la evaluación institucional apunta a "verificar el cumplimiento de los objetivos institucionales básicos a través de las acciones emprendidas". Dichos objetivos han sido determinados por la misma institución en 1990, que concibe a la Universidad como institución destinada al cultivo del conocimiento en su más vasta acepción, a la reflexión crítica sobre ese conocimiento, sobre la sociedad y sobre sí misma, y al intercambio con esa sociedad. En el mismo

---

<sup>14</sup> Puede señalarse como una primera práctica de esta naturaleza promovida desde el Poder Ejecutivo, aunque con las salvedades expresadas páginas atrás, al procedimiento vinculado a la autorización de instituciones universitarias privadas.

documento se da cuenta del escaso avance verificado en la instauración de la evaluación institucional, que se atribuye a la complejidad de su diseño, instrumentación y operación. Simultáneamente, se propugna la discusión abierta y generalizada de la comunidad universitaria sobre el tema.

El secretario general del gremio docente universitario (A.D.U.R.), Daniel **OLESKER** (1996:33), ha sostenido recientemente que "La Universidad debe ser evaluada. La sociedad que, a través del presupuesto estatal, financia nuestros recursos tiene derecho a saber si cumplimos o no nuestro rol para la misma". Ante la ausencia de un reglamento homogéneo de evaluación, reclama "...definir criterios básicos de evaluación respecto a la calidad de la enseñanza y la investigación, en cuanto a su inserción en el medio social y productivo, en cuanto a su dedicación al cogobierno...".

En cambio, menor parece ser la receptividad ante eventuales evaluaciones estatales. **ARES PONS** (1995:107), asistente académico del rector, ha señalado que "En materia de evaluación externa, ese inevitable enfrentamiento de proyectos hará imposible que la Universidad pueda aceptar como jueces de su actuación a representantes del poder político. La Universidad aspira a tener una incidencia protagónica en un proyecto de desarrollo nacional autónomo; el poder político, por lo general, a que cumpla una simple y rutinaria función reproductora, en el marco de un proyecto que, las más de las veces -a juicio de la Universidad- atenta contra la propia soberanía de la nación. Aceptar un evaluador externo significa, de algún modo, que tácitamente se comparten un proyecto social y una concepción de la Universidad y de las demandas que ella debería satisfacer. En realidades como las nuestras ¿puede existir tal visión compartida? No es imposible, pero sí dudoso en la mayoría de los casos".

## **5.- CONCLUSIONES.**

**5.1.-** En el itinerario de reformas estructurales recorrido en las últimas tres décadas por el Estado uruguayo por una parte, y por la Universidad de la República por la otra, hemos relevado instancias de correspondencia y de desfasaje. A saber:

a) Desde mediados de la década de 1960, y hasta la agudización de la confrontación social en general y la de Estado versus Universidad en particular, existió una lógica similar de reestructura en ambos ámbitos, a la influencia del paradigma desarrollista y caracterizada por una marcada racionalidad weberiana. Sin embargo, los grados de materialización de dichos ímpetus resultaron disímiles, evidenciándose en el ente de educación superior una clara postergación de las faenas propias de la época.

b) El período de redemocratización, que en términos sustantivos se prolongó por un buen lapso posterior a la reinstitucionalización formal, estuvo pautado tanto en la esfera pública estatal como en la universitaria por un definido signo restauracionista, que se fagocitó a las transformaciones de fondo que ya entonces comenzaban a vislumbrarse como necesarias.

c) La presente década del siglo asiste a un espectáculo de profundas mutaciones del escenario público y del actor estatal. Este último, aún con el expediente de trabajosas negociaciones partidarias y fuerte incidencia de factores tradicionalmente integrados a nuestra cultura política, que han impuesto una impronta localista a este proceso global, ha experimentado un rediseño de envergadura considerable.

En tanto, la Universidad de la República está tramitando (con atraso y no sin dificultades) la postergada reforma burocrático-weberiana. Movimientos hacia la concentración de las instancias decisorias y la descentralización de la ejecución, la disposición de información pertinente como guía para la acción, la distinción entre gobierno y administración a través del instituto de la delegación de atribuciones, la utilización del presupuesto por programa -por citar sólo algunos de los más

significativos-, ocupan un lugar privilegiado en su agenda o se han implantado muy recientemente, en tanto ya han recorrido un camino significativo en el grueso de la administración pública.

Simultáneamente, sobre la Universidad se ciernen los nuevos desafíos propios de las orientaciones de reforma en boga: competitividad, redimensionamiento, evaluación, y hasta el mismo cuestionamiento de la misión institucional. Su propia identidad está en tela de juicio: el cambio de orientación ya no está pautado -solamente- por la transición de una perspectiva profesionalista a otra vinculada al desarrollo, que tuviera como eje las actividades de investigación. El ocaso del Estado planificador afecta el valor estratégico de ésta última, y en su sustitución se postula la funcionalización a los requerimientos del mercado. La recolocación del sector productivo como nuevo orientador de la vida académica, además de repercutir en los mecanismos tradicionales de producción y reproducción del conocimiento y en la concepción misma de universidad, puede generar en un país como el nuestro, que no cuenta con "capitanes de industria" ni con un empresariado habituado a trazar por sí líneas de desarrollo a mediano y largo plazo, un horizonte sin referencias ni señales orientadoras nítidas. En ese contexto, cualquier desarrollo universitario consistente aparece muy problematizado.

**5.2.-** Por tanto, la Universidad de la República ha enfrentado desde 1985 y hasta la fecha, una triple transición; la primera de ellas (reinstitutionalización) ya está saldada, y las restantes se están procesando simultáneamente, lo que sitúa al ente educativo bajo fuego cruzado. El acometimiento de ambos frentes a un tiempo apareja varias implicancias:

a) Cierta grado de deslegitimación político y social, originado por las deudas de racionalización aún no saldadas -el estigma de la ineficiencia- la debilita para situarse en el nuevo escenario. Una consecuencia particularmente notoria de ello es el mayor prestigio que las instituciones privadas tienen entre sectores significativos de la opinión pública.

- b) En el mismo sentido, también disminuyen su capacidad para enfrentar los nuevos desafíos su pesadez decisional, y la carencia de un aparato burocrático y de un sistema de información eficiente que sirvan como insumos para la elaboración de políticas.
- c) Las exigencias de afrontar las dos transiciones conjuntamente también puede derivar en el fraccionamiento de las energías internas para enfrentar los cambios. Para algunos sectores académicos puede resultar atractiva la estrategia de operar "per saltum", esto es, intentando franquear las faenas de la segunda transición mediante un desenganche de lo colectivo, en aras de un mejor posicionamiento sectorial ante las corrientes imperantes. Es indudable que las distintas parcelas universitarias tienen un distinto grado de compatibilidad y funcionalidad con el nuevo rol que se pretende de la educación superior.
- d) Algunos de los nuevos instrumentos de cambio promovidos desde el Estado presuponen la existencia de ciertas destrezas burocráticas. Tal el caso de la evaluación institucional, que no puede concebirse sin un adecuado sistema interno de indicadores e información sistematizada, así como de recursos humanos específicamente capacitados.
- e) Por último, la transformación institucional en los cánones de la segunda transición -puesta a punto de las estructuras- requiere, para un organismo del porte de la Universidad de la República, un flujo de recursos significativo, cuya consecución es problemática en el contexto de restricción presupuestal que hemos descripto y que caracteriza a la actual coyuntura.

**5.3.-** Como corolario de los asertos anteriores, aventuramos las consideraciones siguientes.

a) La hipótesis más probable es la de permanencia del desfase entre las lógicas de reforma orientadas desde el Estado y la Universidad, respectivamente. Con ese telón de fondo, es dable esperar la profundización de nuevos y sustantivos cuestionamientos a la concepción tradicional de autonomía universitaria, tanto por la eventual puesta en marcha de mecanismos de evaluación externa, como por la orientación de una parte significativa de la producción universitaria en forma heterónoma, a través de las demandas del sector empresarial y de los organismos públicos.

b) La Universidad de la República debería apuntar sus mayores esfuerzos a saldar en forma rápida y efectiva las tareas de la "segunda transición", a efectos de relegitimarse como un actor social responsable y eficiente. Ello la dotaría de mayores recursos simbólicos y materiales para incidir activamente en la configuración y determinación de la lógica de funcionamiento de un nuevo sistema de educación superior, con un perfil propositivo y no meramente reactivo.

## **CITAS BIBLIOGRAFICAS.**

**ARES PONS, Jorge. 1991.** "Transformaciones del sistema educativo nacional. La educación superior", en Educación en la encrucijada. Fesur. Mdeo.

\_\_\_\_\_. **1995.** Universidad: ¿anarquía organizada? Librería de la Fac. de Humanidades y Cs. de la Educ. Mdeo.

**AROCENA, Rodrigo y SUTZ, Judith. 1996.** "¿Puede la Universidad de la República impulsar su propia transformación?". Polémica universitaria año III, nº3. Mdeo.

**BANCO MUNDIAL. 1993.** Educación superior: lecciones de la experiencia. Mimeo.

**BENTANCUR, Nicolás. 1996.** "El Estado evaluador de la educación superior: pertinencia teórica y modelos". Universidades nº11. México.

**BRALICH, Jorge. 1988.** El gran desafío. Universidad y sociedad. Ed. La República. Mdeo.

**BROVETTO, Jorge. 1994.** Formar para lo desconocido. Universidad de la República. Mdeo.

**BRUNNER, José Joaquín. 1994a.** "Educación superior en América Latina: Coordinación, financiamiento y evaluación", en C. Marquis (comp.) Evaluación universitaria en el Mercosur. M.C.E.-S.P.U. Bs. As.

\_\_\_\_\_. **(coord.). 1994b.** Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000. Cedes. Bs.As.

**BUSQUEDA, Semanario.** Edición del 22 de abril de 1993. Mdeo.

**CEPAL. 1992.** Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

**C.I.D.E. 1989.** Informe sobre la Administración Pública. Inst. Nac. del Libro - O.N.S.C. - Fund. Hanns Seidel. Mdeo.

**CLARK, Burton R. 1992.** El sistema de educación superior. Nueva imagen - Universidad Futura - U.A.M. México.

**COOPERACION TECNICA OPP-BID. 1994.** "Conclusiones y recomendaciones en el sector educación". Cuadernos de Marcha 3a. época, año IX, nº 99. Mdeo.

**COX, Cristián. 1993.** "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en H. Courard (ed) Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Flacso. Santiago de Chile.

- CREMANTI, Vicente. 1995.** Declaraciones al semanario Búsqueda del 6 de abril de 1995.
- DE SIERRA, Gerónimo y LONGHI, Augusto. 1987.** "Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia", en De Sierra (comp.) ¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Cocentración de poder y democracia. F.C.U.- CIEDUR. Mdeo.
- DIAZ, Alvaro et. al. 1994.** "El documento de los cuatro decanos", en Universidad. El debate tras la fachada. Fin de siglo. Mdeo.
- IGLESIAS, Enrique. 1966.** Uruguay: una propuesta de cambio. Alfa. Mdeo.
- LANDINELLI, Jorge. 1989.** "La Universidad como problema político (1968-1973)". Revista uruguaya de ciencia política nº3. Mdeo.
- \_\_\_\_\_. **1991.** "Algunos puntos temáticos de la modernización universitaria", en Landinelli (coord.) Universidad. Los desafíos de la modernización. I.C.P- F.C.S.- Univ. de la Rep. Mdeo.
- \_\_\_\_\_. **1993.** "Neoliberalismo y Universidad". Encuentros nº2. Mdeo.
- LANDONI, Pablo. 1993.** Reportaje concedido al semanario Búsqueda (Suplemento Educación) del 28 de octubre de 1993.
- LANZARO, Jorge. 1992.** La transición en la transición: los partidos uruguayos ante la reforma del estado y la reforma de la política. Ponencia presentada en el seminario internacional sobre "Reforma política y consolidación democrática", celebrado en Madrid del 9 al 11 de diciembre de 1992).
- \_\_\_\_\_. **1993.** "La doble transición en el Uruguay". Nueva Sociedad nº 128. Caracas.
- LEVY, Daniel C. 1995.** La educación superior y el Estado en latinoamérica. Desafíos privados al predominio público. CESU- FLACSO- M.A. Porrúa. México.
- LICHTENSZTEJN, Samuel. 1985.** "Uruguay y su Universidad: hacia la construcción de un destino nacional. (El proyecto no escrito previo a la intervención)", en Universidad. Transición - transformación. Vol. II. Clach. Mdeo.
- \_\_\_\_\_. **1994.** Problemas y logros de la reconstrucción universitaria en Uruguay. Ponencia presentada en el seminario "Universidad y sociedad en las democracias emergentes", celebrado en Mdeo. el 5 y 6 de setiembre de 1986.

- \_\_\_\_\_. 1995. Crónica del semanario Búsqueda del 27 de abril de 1995, sobre su intervención del día 18 de abril en la Comisión de Educación de la Cámara de Representantes.
- MAGGIOLO, Oscar.** 1986. Plan de reestructuración de la Universidad. Universidad de la República. Mdeo.
- MERCADER, Antonio.** 1993. Reportaje concedido al semanario Búsqueda (suplemento Educación) del 28 de octubre de 1993.
- O'CONNOR, James.** 1974. Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana. Ed. Periferia. Bs. As.
- OFFE, Claus.** 1992. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Ed. Sistema. Madrid.
- OLESKER, Daniel.** 1996. "La Universidad debe transformarse". Polémica universitaria, año III, n° 3. Mdeo.
- OSZLAK, Oscar.** 1993. "La reforma del Estado: el día después", en K. Bodemer (comp.) La reforma del Estado. Más allá de la privatización. Fesur. Mdeo.
- RAMLOT, Michel J.- Paul.** 1967. "Reforma y desarrollo", en Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya. IEPAL. Mdeo.
- REAL DE AZUA, Carlos.** 1992. La universidad. Celadu. Mdeo.
- SAYAGUES, Alberto.** 1993. "Proceso de desburocratización", en K. Bodemer (comp.) La reforma del Estado. Más allá de la privatización. Fesur. Mdeo.
- UNESCO.** 1995. Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior. Naciones Unidas. París.
- UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA.** 1995. Recurso jurídico de revocación contra el decreto n° 308/995 del Poder Ejecutivo.
- WONSEWER, Israel.** 1963. "Educación y desarrollo al nivel de la enseñanza superior", en Educación y desarrollo económico en América Latina. Fac. de Der. y Cs. Soc. Mdeo.

## -INDICE-

1.- El Estado y la Universidad bajo el signo de las transformaciones.....	1
2.- La década del '60: el Estado frente a las exigencias del desarrollo nacional.....	3
2.1.- El informe de la CIDE sobre la Adm. Pública.....	3
2.2.- El plan de reestructuración de la Universidad del Rector Oscar Maggiolo.....	6
3.- La redemocratización: una transición en clave de restauración.....	11
4.- La Universidad de la República ante la redefinición del espacio público.....	14
4.1.- El agotamiento del modelo de financiamiento público incrementalista.....	15
4.2.- El polémico alumbramiento de un sistema de educación superior.....	19
4.3.- En procura de un modelo más eficiente.....	23
4.4.- El mercado como árbitro de los productos universitarios.....	28
4.5.- La autonomía universitaria ante la concentración del poder estatal.....	30
4.6.- La evaluación institucional en el vórtice de las transformaciones universitarias.....	32
5.- CONCLUSIONES.....	36
6.- CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	39