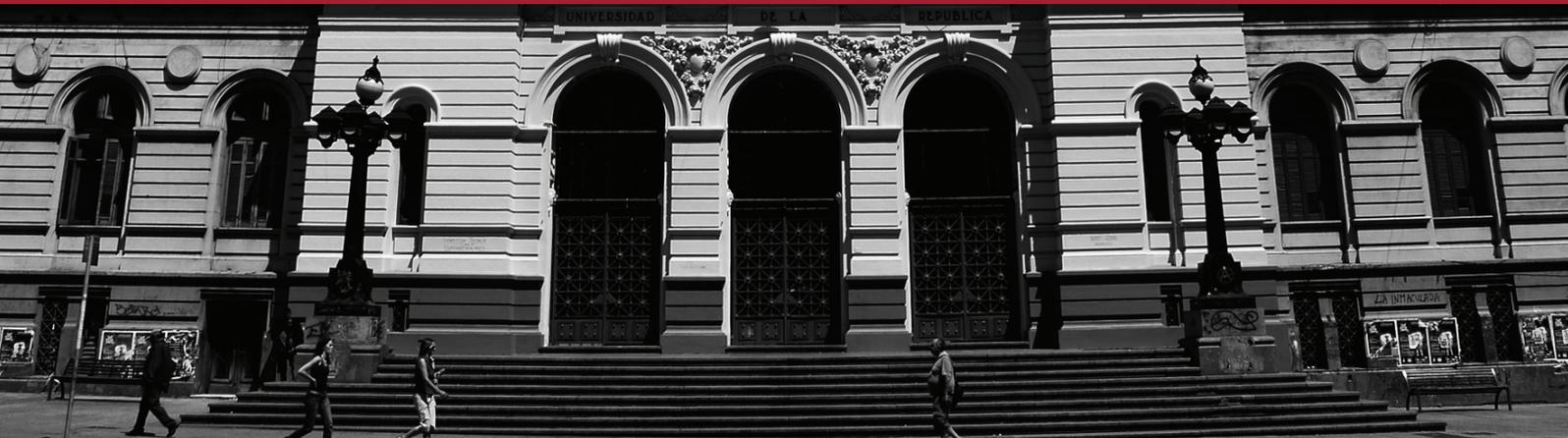




# Maestría en Enseñanza Universitaria

Comisión Sectorial de Enseñanza  
Área Social y Artística  
Consejo de Formación en Educación

## TESIS



### La Reforma Universitaria (2007 2010): Ejes temáticos, actores e influencias

Selva Artigas

Octubre, 2014

ISSN: 2393-7378



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza



Facultad  
de Humanidades  
y Ciencias de la Educación



Consejo de  
Formación en  
Educación

Lic. Selva Artigas

La Reforma Universitaria (2007 – 2010): ejes temáticos, actores e influencias

Universidad de la República  
Área Social  
Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Magíster en Enseñanza Universitaria en el marco del Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza Universitaria del Área Social y de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la Universidad de la República

Tutor: Prof. Dr. Nicolás Bentacur

Montevideo, 24 de Octubre de 2014

Foto de portada: [www.pexels.com](http://www.pexels.com)



**Maestría en Enseñanza Universitaria**

Comisión Sectorial de Enseñanza  
Área Social y Artística  
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza



Facultad  
de Humanidades  
y Ciencias de la Educación



Consejo de  
Formación en  
Educación

## Agradecimientos

Aprecio particularmente la orientación y apoyo brindado por el Dr. Bentancur al proceso de elaboración de la tesis. Su fino sentido del respeto para quienes no provenimos de la ciencia política, el vigor intelectual y la calidad de sus aportes despiertan un interés por la temática que trascienden los límites de la tesis, por lo que agradezco sinceramente la posibilidad que tuve de compartir las contribuciones de su valiosa experiencia.

Agradezco además a la Prof. Marta Demarchi, que no formó parte de esta tutoría, pero el impulso al desarrollo de la enseñanza universitaria y su aporte académico está siempre presente en la motivación de las tareas emprendidas.

**Resumen:** Este trabajo pretende relacionar los factores internos y externos a la Universidad de la República (UR) como variables que explican el proyecto de reforma emprendido por la institución en el lapso inicial del proceso definido entre 2007 y 2010. Se indaga el sentido y el devenir del proyecto de reforma en el entramado que conforman el interés y el accionar de los actores relevantes, las afinidades con el proyecto de país impulsado en el período y con las orientaciones de las asociaciones y organismos que lideran la educación superior en América Latina en los contextos post-estado de bienestar. Con tal propósito el trabajo explora a) las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo Central en el período, resoluciones y documentos relacionados; b) documentos de organismos internacionales vinculados al proceso; c) documentos nacionales que operan como elementos contextuales del proceso. Como resultado se observan cambios en la configuración de las funciones universitarias resueltas en la tensión entre la identidad institucional y las innovaciones en educación que demandan los entornos globalizados; entre las propuestas de la Reforma y las ideas e intereses de los actores internos y externos; entre las expectativas del gobierno nacional y el grado de coincidencias de la institución con el mismo. Estas tensiones definen la racionalidad política con que se desarrolla la Reforma Universitaria, teniendo como base un proyecto consistente, cuyos logros y postergaciones en la ejecución responden a la complejidad de un ámbito institucional de alta participación.

**Palabras clave:** reforma universitaria, contextos, actores, Universidad de la República

**Abstract:** *This paper aims to link internal and external factors to the University of the Republic (UR) as variables that explain the reform project undertaken by the institution, in the initial period of the process between 2007 and 2010. This work researches upon the meaning and future of the reform project in a debate involving the interest and actions of relevant actors, affinities with the national project pursued in such period, and guidelines of the leading associations and organizations that lead higher education in Latin America, in the context of post welfare state. With that in mind, the paper explores a) the ordinary and extraordinary sessions of the Central Board Council for that period, as well its resolutions and related documents; b) documents related to the process by International Bodies; c) local documents that serve as elements of context for the process. The study shows changes in the configuration of academic functions as a result of the interaction between: the University's institutional identity and innovations in education that globalised environments demand; the Reform proposals and interests and ideas of internal and external actors; the Government's expectations and the institution's coincidences with them. Having a consistent plan at its core, these tensions define the political rationality in which the university reform is based on. It's achievements and delays in implementation are due to the complexity of an institutional setting with high participation decision.*

**Keywords:** university reform, contexts, actors, University of the Republic



**Maestría en Enseñanza Universitaria**

Comisión Sectorial de Enseñanza  
Área Social y Artística  
Consejo de Formación en Educación



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



comisión sectorial  
de enseñanza



Facultad  
de Humanidades  
y Ciencias de la Educación



Consejo de  
Formación en  
Educación

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción</b>	
<b>I. La Educación Superior en A.L. a inicios del s. XXI</b>	<b>pág. 9</b>
1. <i>Algunos ejes del debate sobre la Educación Superior</i>	
2. <i>Una perspectiva desde la UNESCO</i>	
<b>II. El contexto político y la Universidad</b>	<b>pág. 27</b>
1. <i>Sobre la creación de conocimiento</i>	
2. <i>Contribución al desarrollo social</i>	
3. <i>La enseñanza terciaria y universitaria</i>	
<b>III. Algunas claves de orientación</b>	<b>pág. 40</b>
1. <i>El recorte temporal</i>	
2. <i>La Universidad de la República: Universidad Latinoamericana?</i>	
3. <i>Reforma – Cambio - Transformación</i>	
4. <i>La “Segunda Reforma”</i>	
<b>IV. La Ley Orgánica en proceso de reforma</b>	<b>pág. 55</b>
1. <i>Condicionantes políticas externas</i>	
2. <i>Sobre la estructura de la Ley</i>	
3. <i>El declive del debate y una propuesta</i>	
<b>V. La Reforma y las funciones universitarias</b>	<b>pág. 70</b>
1. <i>Impulso a la integralidad de las funciones</i>	
2. <i>Fortalecimiento de la enseñanza</i>	
3. <i>Desarrollo de la investigación</i>	
4. <i>La función de extensión</i>	
<b>VI. La descentralización territorial</b>	<b>pág. 91</b>
1. <i>Continuidad o cambio de orientación</i>	
2. <i>Desconcentración – descentralización</i>	
3. <i>El Centro Universitario de la Región Este</i>	
<b>VII. Hacia la integración del SNEP</b>	<b>pág. 102</b>
1. <i>Concepción del SNEP y criterios de articulación</i>	
2. <i>Articulación ANEP – UR</i>	
<b>VIII. Consideraciones finales</b>	<b>pág. 114</b>
1. <i>Reconstrucción sumaria</i>	
2. <i>Algunas reflexiones interpretativas</i>	
<b>IX. Bibliografía consultada</b>	<b>pág. 128</b>

## Introducción

A más de cien años del Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes reunido en Montevideo y próximos al centenario de la Reforma de Córdoba, la primera década del siglo XXI encuentra a la Universidad Latinoamericana impactada por contextos sociales, institucionales, económicos y tecnológicos que condicionan su dinámica e impulsan reformas como resultante de la tensión entre sus rasgos históricos y nuevas realidades.

Alta numerosidad estudiantil en los modelos tradicionales de las universidades públicas, surgimiento y expansión de las universidades privadas, presenciales y en formatos virtuales; procesos de globalización y mundialización; la conceptualización imperante de la “sociedad de la información y del conocimiento” con base en las tecnologías digitales; constituyen contextos que definen transformaciones sociales y culturales de incidencia en las instituciones universitarias, particularmente en las universidades latinoamericanas.

No es ajena a estos contextos la Universidad de la República. Su historia institucional la muestra particularmente sensible a los procesos de la sociedad y en debate permanente sobre sus posibles trayectorias. Esta historia y también sus dimensiones hacen percibir que ese debate se enclava en la tensión que genera la conservación de sus rasgos esenciales y las innovaciones que reclaman de ella nuevos parámetros que condicionan la acción de las instituciones de educación superior en el devenir de una sociedad progresivamente mundializada.

La peculiaridad local del período que nos ocupa se enmarca en el primer gobierno nacional del Frente Amplio (FA), partido político que cuenta en sus filas con un importante elenco universitario y en un proceso de cambio de la Ley de Educación que sustituirá a una “ley de emergencia” vigente durante más de 20 años. La elaboración de la nueva normativa partió de la convocatoria a la mayor participación en un evento congresal nacional que generó amplios debates en la comunidad educativa, entorno en el cual se inicia un nuevo rectorado de la Universidad de la República, que formulará el proyecto de reforma institucional para el período.



En este caso, ya instalado el rectorado actual y avanzado el Congreso de la Educación “Julio Castro” –orientado a la formulación de la nueva Ley de Educación–, el discurso más recibido de la Universidad de la República (UR) refiere a la “Segunda Reforma Universitaria”. La predominancia del tema, atravesando las agendas, los debates y las interacciones de los principales actores de la Universidad, entre sí y con otros actores de la Educación, fue motivo para centrar en esta temática el núcleo del trabajo final de maestría que se presenta.

La propuesta está centrada en el proceso de reforma universitaria (RU), visualizado como un emergente local de los procesos de transformación que la institución *universidad* experimenta en los contextos actuales de globalización, que incidieron particularmente en América Latina y las condicionantes sociales y políticas propias que repercuten en las instituciones educativas. Tiene como propósito indagar acerca de los factores que explican la definición de las reformas universitarias y la racionalidad político-institucional de estas definiciones, enfocados en el caso particular de la Universidad de la República.

Siguiendo a Cox (1993:97) en su propuesta de categorías para el análisis de la educación superior se puede expresar el *“presupuesto poco discutible de que éstas (las políticas universitarias) son resultado –incluso en contextos burocrático-autoritarios– de interrelaciones políticas entre múltiples unidades y niveles de toma de decisiones”*, concepto que el autor diagrama en cuatro componentes (p.96): a) el Campo de la Educación Superior; b) el Campo Político; c) el Campo Internacional y d) el Campo Corporativo (social).

Las políticas educativas a analizar, por consiguiente, estarían expresando la relación positiva o restrictiva entre las instituciones de enseñanza y las que regulan la sociedad en un contexto particular, de modo que se definirían como una resultante de la interacción fuertemente entramada entre el propio campo de fuerzas interno y el de los otros subsistemas: político, económico y social del ámbito nacional e internacional.

En consecuencia, se pretende trabajar dentro de una hipótesis general enunciada en el proyecto que expresa: *“Los propósitos, orientación y características del*

*proceso de reforma 2007 – 2010 en la Universidad de la República se explican tanto por variables internas como externas a la institución. Entre las primeras operan las opciones, preferencias y accionar de actores internos relevantes. Entre las segundas, se encuentra la afinidad de dicho proceso con un nuevo modelo de desarrollo nacional impulsado en el país desde el año 2005 y su correlación con las orientaciones más amplias hacia la educación superior del subcontinente, promovidas por asociaciones de universidades y organismos supranacionales.”*

La elección del período seleccionado (2007 – 2010) toma como referencia las sesiones extraordinarias de febrero del año 2007, que señalan el inicio del proyecto caracterizado por la expresión “Segunda Reforma Universitaria” como identidad de la propuesta de cambio institucional y el año 2010 en que finaliza el primer período del rectorado que impulsa la propuesta de referencia. Este se visualiza como período fundante del proceso de la reforma universitaria promovida.

En ese marco, se desarrollará en primer término una mirada general a la problemática de la Universidad Latinoamericana desde la bibliografía especializada, así como desde los planteos de UNESCO y de IESALC, organismos seleccionados por su grado de incidencia en la orientación de las políticas universitarias de la región.

Una segunda dimensión de análisis la configura la perspectiva del Estado en relación a la Universidad de la República como actor social. Este capítulo comprende una revisión del lugar que ocupa la institución en las definiciones de la Ley General de Educación como reguladora del sistema educativo y un relevamiento documental de la inclusión de la Universidad en el proyecto de desarrollo nacional que sostiene el sector político partidario predominante en el período. Se articula el análisis con consideraciones personales de actores relevantes en el espectro político y en la UR, como esbozos de ideas previas al proceso pero que resurgen en la trama de las propuestas.

Se releva el proceso de discusión y acuerdos en el Consejo Directivo Central referidos a cuatro líneas del desarrollo de la “Segunda Reforma” durante su avance inicial 2007–2010: a) la propuesta de reforma de la Ley Orgánica de 1958; b) la transformación de las funciones universitarias; c) la descentralización territorial y d) la

integración al Sistema Nacional de Educación Pública.

En el análisis de este proceso pretendemos que la aproximación documental nos aporte luz sobre las condiciones y motivos que promueven en la Universidad de la República iniciar un movimiento de cambios institucionales en términos de *reforma*; sobre su relación con el Estado; la incidencia de las recomendaciones de los organismos internacionales y finalmente, qué cambia en la institución y qué preserva de sus rasgos específicos en este proceso.



## Capítulo I.

### La Educación Superior en A.L. a inicios del siglo XXI

Para iniciar la exploración del proceso de reforma que, como encuadre, pauta hoy el devenir de las trayectorias de la UR abordaremos desde una selección bibliográfica las características de la universidad latinoamericana, las reflexiones producidas en torno a la problemática de la educación superior de la región y las orientaciones de organismos internacionales que marcan rumbos generales para este nivel de los sistemas educativos, particularmente a las universidades latinoamericanas.

#### 1. Algunos ejes de debate sobre la Educación Superior en A.L.

Numerosos estudios de las últimas dos décadas dan cuenta de la diversidad de situaciones y de los cambios que transcurren en las instituciones universitarias de América Latina, como naturales procesos de transformación en respuesta a los desafíos que les presentan las innovaciones tecnológicas, contextos económicos y sociales inestables y orientaciones de los Estados y de los organismos internacionales que participan del debate en el campo de la educación superior. Se sintetizará a continuación algunas de esas líneas de análisis desde publicaciones seleccionadas como base conceptual para la temática que nos ocupa.

##### 1.1. Educación y sistema político

A partir de las propuestas de Christian Cox para el análisis de los cambios en la educación superior, ya descritas en la introducción, el autor destaca particularmente, que si bien *“las políticas surgen de las relaciones entre y dentro de los cuatro campos señalados (...) las relaciones claves son las definidas entre el campo político y el campo de la educación superior”*. Al respecto, Tünnermann (1983:426) sostiene que *“El desenvolvimiento histórico de la Universidad nos muestra, desde sus orígenes, la tensión que ha existido entre la autonomía de la comunidad universitaria, como institución con fines propios, y las fuerzas sociales, principalmente los poderes públicos y religiosos, deseosos de controlarla. (...) En última instancia, la autonomía es el resultado de la particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la Universidad, según sea el contexto político y socioeconómico”*.

En el marco de esa tensión, durante el período inicial del movimiento de reforma del Estado de los años `90, en la región y en nuestro país, Landinelli (1993:124) resume el cuestionamiento del pensamiento neoliberal a la Universidad uruguaya esencialmente en dos aspectos: uno político y otro funcional. En el primer aspecto, sostiene al igual que Tünnermann que la UR es vista como una corporación que posee mecanismos de legitimación autosustentados que le permiten escapar a la racionalización del Estado a través del poder político. En el segundo aspecto, entiende que la visión general sobre la educación superior, *“refiere a una imputación de ineficiencia de gestión en las tareas específicas de la Universidad (...) y se la visualiza como una institución sin prestigio y en decadencia (...)”*.

En el mismo sentido y como punto de partida para un balance de logros y fracasos de las universidades latinoamericanas, Levy (1992:1-12) considera que los actuales cambios políticos y económicos en América Latina encuentran importantes paralelos, aunque erráticos e inciertos, en la educación superior de la región. Destaca que en la visión social *“el impulso destinado a colocar la educación superior latinoamericana en sintonía con las tendencias neoliberales se da luego de turbulentas décadas en que la educación superior tuvo muchos logros pero, al mismo tiempo, produjo una marcada desilusión”*.

El mismo autor, entiende que deberá observarse el otorgamiento de recursos, entre los que incluye temas como la retracción del Estado en el financiamiento, y soluciones que incluyen matrícula arancelada, mecanismos contractuales por fondos concursables, fórmulas de distribución de recursos entre instituciones educativas y el financiamiento ligado a evaluación (pp.13-18). Asimismo, que esta racionalización de los recursos que conlleva *“cómo hacer mucho con pocos recursos”*, supone limitaciones a la autonomía que se acentúa a través de la evaluación del Estado y de la creciente participación de sectores sociales (pp.6-12).

Vinculado al debilitamiento en los financiamientos estatales, analiza tanto el crecimiento del sector privado de la enseñanza universitaria de América Latina, como el aumento de los fondos privados en las instituciones públicas, ejemplificando la dinámica en varios casos de la región (pp.18-24).

### 1.2. Estudiantes y docentes

Vinculados a la demanda por estudios superiores con criterio de mercado, Levy (1992) analiza en su informe los cambios que se produjeron en las siguientes cuestiones:

En primer lugar, la profesionalización académica, visualizada como un cambio del control ideológico al control por mecanismos de mercado; dependiendo de ello el financiamiento y la evaluación (pp.25-26). Entiende que las universidades, tradicionalmente orientadas desde los años '50 a la formación profesional y a constituirse en fuente principal de la investigación y el compromiso social para los docentes, vio alterado este perfil como consecuencia de la masificación y baja "identificación con los valores de la comunidad académica" (pp.2-6).

Respecto de este último punto, en que Levy focaliza la docencia universitaria desde nuevos parámetros, se incluye la perspectiva desarrollada por Portantiero (1978:14-24) en relación al sector estudiantil, identificado como el componente vigoroso de los cambios institucionales. *"El estudiante, como categoría social, ha modificado rotundamente su perfil [desde el movimiento de la Reforma de Córdoba] (...) La situación del egresado en el mercado de trabajo se proyecta sobre el estudiante como una prefiguración de su destino inmediato, cada vez menos ligado a la posibilidad de ascender como profesional independiente y cada vez más impelido a transformarse en un intelectual que debe vender su fuerza de trabajo por un salario"*.

Si bien en nuestro país la fuerza del movimiento estudiantil tuvo un renacer en los años '80, podría conjeturarse que este cambio en la motivación ideológica, invadido por la perspectiva de inserción social, ha debilitado el peso de su más amplia participación en las transformaciones como colectivo estudiantil. La situación de docentes y estudiantes en los contextos actuales, como actores preponderantes de la institución universitaria, hace a la problemática del campo interno de la Educación Superior, que también Cox señala como categoría de análisis.

### 1.3. La sociedad del conocimiento

Otro elemento a ponderar como medular, envolvente del macrocontexto, no

desvinculado del enfoque anterior y referente de alta demanda social, es el que alude a la “Sociedad del Conocimiento”.

En general, existe acuerdo en que la expresión “sociedad del conocimiento” se origina en el campo de la economía, atribuyéndose a Peter Drucker la autoría intelectual de la misma. Este autor utiliza el concepto hacia fines de los años '60 incluyéndose posteriormente en la jerga académica. El análisis que realiza en su libro “La sociedad post-capitalista” (1974) acerca de los cambios económicos en proceso, asociados al desarrollo de nuevas tecnologías durante la segunda mitad del siglo XX, lo lleva a manifestar la conveniencia de construir una teoría económica que coloque al conocimiento como recurso básico e intangible de la producción de riqueza.

El sociólogo Manuel Castells (2002), se pregunta: *“¿qué queremos decir exactamente cuando hablamos de la sociedad del conocimiento?, ya que todas las sociedades son del conocimiento”* y propone tomar el concepto desde una óptica menos terminológica y más global. Considera que lo ocurrido en las últimas décadas con Internet constituye un paso paradigmático muy parecido al que ocurrió con la máquina de vapor cuando se constituyó la sociedad industrial. Se instala *“un paradigma de un nuevo tipo en el que todos los procesos de la sociedad, de la política, de la guerra, de la economía pasan a verse afectados”* por la capacidad de procesar y distribuir información.

En consecuencia, identifica la sociedad del conocimiento con una nueva construcción cultural a partir de una tecnología potente insertada a la práctica social que *“Tiene efectos muy importantes, por un lado, sobre la innovación y por tanto, la creación de riqueza y el nivel económico; y por otro lado, sobre el desarrollo de nuevas formas culturales (...) formas de ser mentalmente de la sociedad, como en el sentido más estricto, creación cultural y artística”*.

Por su parte, García Guadilla (2001:13) refiere al nuevo valor del conocimiento en la sociedad globalizante y globalizada, como paradigma surgido desde inicios de los años '90. Ante el mismo advierte la existencia de *“posibilidades nunca antes imaginadas de acceso al conocimiento; pero también peligro de nuevas formas de exclusión por imposibilidad de muchos países de tener fácil acceso a un conocimiento*

*cada vez más mediado por el mercado y a la vez dependiente de una tecnología cuya masificación requerirá de importantes inversiones (...) [que] no solamente deberán hacerse en el ámbito de lo económico sino de manera muy particular en el ámbito de una alfabetización que requiere nuevos códigos lingüísticos y elevados niveles de preparación”.*

La misma autora (2001:20-29), analiza la “sociedad del conocimiento” con referencia a tres escenarios: el escenario de mercado, donde la globalidad y el valor del conocimiento se define a través de lo estrictamente económico; el escenario de desarrollo sustentable, como la globalidad que toma en cuenta las dimensiones ambiental, cultural y social, además de la económica, donde el conocimiento vinculado a la tecnología adquirirá valor en relación al dominio intelectual y creativo que se posea del mismo (superando el dominio técnico).

Finalmente presenta el escenario de la solidaridad en que “la globalidad pasa por una mayor integración y articulación de los procesos locales” y enfatiza “el rechazo a la noción e implicaciones del desarrollo como racionalidad y como modelo” que conlleva fuertes cuestionamientos al paradigma del conocimiento científico.

#### 1.4. El desarrollo humano sustentable

Arocena y Sutz (2001:8-9) definen la expresión “desarrollo humano sustentable” como la “expansión de las capacidades productivas tanto como la transformación de las relaciones sociales, que tiende a mejorar la calidad de vida y a disminuir las desigualdades (...) sin hipotecar las posibilidades de las generaciones futuras para construir sus propias opciones de desarrollo”. Este enfoque, que engloba tanto los aspectos económicos como los sociales y el conocimiento, sostiene que requiere de las universidades latinoamericanas:

- a) Generar conocimiento pertinente y de la más alta calidad, lo que supone una amplia y diversificada capacidad de investigación.
- b) Transmitir el conocimiento e impulsar su uso, mediante la extensión universitaria y el relacionamiento, pensado con cabeza propia, tanto con el sector productivo como con otros sectores sociales.
- c) Formar profesionales creativos, socialmente y ambientalmente responsables, dotados de

una sólida capacitación interdisciplinaria en lo que hace a las complejas relaciones entre Ciencia, Tecnología, Sociedad y Desarrollo y con una amplia perspectiva cultural.

d) Colaborar a la transformación global del sistema educativo, apuntando a la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y renovable a lo largo de la vida entera.

e) Cooperar a la mejor comprensión y solución de los problemas colectivos, particularmente en su dimensión prospectiva, para pensar en el largo plazo.

f) En general, fomentar un tipo de vinculación con la sociedad que (...) tienda a capacitar a la gente para conocer y decidir su propia posición ante las diversas transformaciones en curso, lo que equivale a colaborar en la forja de una "ciudadanía para los cambios".

Asimismo, en vísperas de la Conferencia Mundial de Educación en París 2009, las universidades de América Latina expresan su convicción que la Educación Superior jugará un rol estratégico para el logro de un desarrollo humano sustentable en los países de la región, por lo que resulta esencial su universalización como un bien público y un derecho humano la posibilidad de democratizar su acceso.

Transcurrida más de una década (en un caso dos) de estos análisis que trazaban un perfil de los cambios en la Educación Superior latinoamericana, Bentancur (2007:3) analiza las tendencias que se registran en las reformas universitarias en América Latina, tanto en la relación de las universidades con el Estado como con los organismos internacionales. Sintetiza un examen de las políticas adoptadas en torno a seis grandes ejes:

- "coordinación, desregulación y descentralización de las universidades públicas;
- financiamiento estatal y fondos condicionados;
- diversificación de recursos;
- evaluación estatal;
- incentivos al rendimiento docente;
- expansión y regulación del sector privado".

Señala que "este conjunto de medidas no se aplicó de igual manera y con similar profundidad en los diversos países de la región, por cuanto las variables domésticas potenciaron o moderaron las influencias internacionales para la conformación de esta agenda".

## 2. Una perspectiva desde la UNESCO

Reviste importancia para este análisis la exploración de las recomendaciones de los organismos internacionales que nuclean las universidades o que se interesan en proponer lineamientos para los sistemas educativos (UDUAL, AUGM, Banco Mundial, BID, etc.)

En las últimas décadas del siglo XX fue predominante la acción del Banco Mundial en este sentido, promoviendo la inversión en la enseñanza básica confrontando desde concepciones economicistas con el sistema de educación universitaria. Durante ese período y subsiguientes es posible identificar a UNESCO como uno de los organismos internacionales de mayor incidencia en la orientación de la Universidad Latinoamericana y en nuestra propia institución.

Por tal motivo, y sin desconocer otros aportes supranacionales, la mirada del organismo será tomada como referencia en tanto factor relevante para el objeto de análisis propuesto.

Se revisará para este apartado dos documentos dentro del período: el Informe de UNESCO<sup>1</sup> “Hacia las sociedades del conocimiento”, en su capítulo sobre “El futuro de la Enseñanza Superior, presentado en la “Cumbre de la Sociedad de la Información” y la Declaración y el Plan de Acción surgidos de la “Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y El Caribe – CRES 2008”<sup>2</sup>, Conferencia preparatoria de la Conferencia Mundial de Educación Superior en París, 2009.

La UNESCO, en su Informe Mundial “Hacia las sociedades del conocimiento” presentado en la “Cumbre de la Sociedad de la Información” realizado en Túnez por las Naciones Unidas, realiza apreciaciones taxativas relativas al papel fundamental que los centros de educación superior están destinados a cumplir en el modelo de la “sociedad del conocimiento”.

Simultáneamente, enumera los cambios profundos a los que están asistiendo y asistirán estas instituciones manifestando su preocupación por sostener y potenciar

1 Túnez, 2005

2 IESALC- UNESCO; Cartagena de Indias, 2008

aquellos rasgos que hacen a su identidad, calidad y pertinencia, cuestiones especialmente sensibles a la posibilidad de cumplir su papel adecuadamente en la transformación de las sociedades.

Visualiza además, la particular importancia que para el logro de ese propósito reviste la acción de la UNESCO en el conjunto de los organismos internacionales, y aborda para su análisis tres grandes aspectos de la problemática que, en la década de este documento, afecta a la más antigua de las instituciones de enseñanza en su proceso de cambios.

1er. Abordaje: Los procesos de mercantilización y de masificación de la enseñanza universitaria, asociados a los procesos de privatización generados en las últimas tres o cuatro décadas.

2º abordaje: Las nuevas dinámicas y configuraciones estructurales que en la sociedad del conocimiento deberán asumir las instituciones universitarias, en la perspectiva de afrontar el fenómeno de la expansión de organizaciones de sesgo mercantil.

3er. Abordaje: La importancia de redefinir la misión de la universidad y su perfil en el sistema educativo, en cuanto a los desafíos sociales a los que deberá (o debe) contribuir en su carácter de institución social.

### 2.1. Mercantilización y masificación de la enseñanza universitaria

Al respecto el documento parte de reconocer en el campo educativo la existencia de aspectos ponderables en unidades monetarias y de aspectos no ponderables. En la primera dimensión refiere a los financiamientos de las universidades. Destaca en el segundo que los costos culturales, sociales y cognitivos, así como los costos de transición entre sistemas de evaluación o de misiones de las instituciones educativas, escapan a una estricta evaluación económica.

Distingue en general tres modalidades de financiamiento respecto de sus fuentes: a) enseñanza superior a cargo del Estado exclusivamente o “financiación centralizada”, b) financiación “directa y descentralizada” compartida por el Estado y los estudiantes y sus familias y c) en el otro extremo, la financiación de “tipo empresarial”.

El resto del análisis lo destina a la descripción del crecimiento del modelo empresarial, fundamentalmente en el campo privado, aunque también considera la aplicación del criterio en las universidades públicas que se financian privadamente (EEUU). También en la interna de las instituciones se advierte una desigual distribución de recursos, potenciando las áreas o departamentos cuyo campo de conocimiento es considerado estratégico en la competencia internacional.

Al análisis del financiamiento universitario y del surgimiento y expansión del sector privado, señala que subyace el fenómeno del crecimiento de la demanda social por educación superior que desde la década de 1960 masificó este sector del sistema educativo, tradicionalmente elitista, o en todo caso canal de movilidad social ascendente.

Una mirada a la información sobre el estudiantado universitario, ofrecida en el texto por un gráfico mundial (pág.96), muestra que al inicio del siglo XXI hubo un crecimiento exponencial de la población universitaria que supera en más de cuatro veces la matrícula existente en 1970 y que según las proyecciones hacia el año 2025, llegaría a quintuplicarla. Reconoce además la expansión del subsistema educativo como desigual. De las cifras de crecimiento comparado se observa que el mayor crecimiento porcentual desde 1960 se produce en Europa, mientras que el punto de partida más elevado se encuentra en América del Norte.

De esta evolución cuantitativa podría inferirse una tendencia europea a equilibrar la dimensión universitaria en la segunda mitad del siglo XX. Ben -David (1966:60) afirmaba en esos años que el sistema universitario norteamericano, *“es en la actualidad el sistema de enseñanza superior y de investigación más influyente en el mundo (...) muchas de las discusiones acerca de la enseñanza superior y muchos de los cambios introducidos en ella a partir de la Segunda Guerra Mundial han sido resultado de la influencia norteamericana”*. Como comentario anexo, me permito recordar asimismo a Jean-Jacques Servan-Schreiber, que por la misma época señalaba en su libro *“El desafío americano”* (1967) *“los sistemas de educación en su sentido más amplio, es decir los canales de comunicación por los cuales se transmiten hábitos, se crean modos de vida y de pensamiento”* serán dirigidos desde los capitales americanos.

## 2.2. Nuevas dinámicas que deberán asumir las universidades

Preocupa a la UNESCO la expansión de organizaciones de sesgo mercantil. Observa que el aumento de estudiantes universitarios en la última mitad del siglo XX, es concomitante a la disminución de las subvenciones públicas, y a este como el factor determinante del surgimiento del sector privado (pág.95).

Describe la expansión del mercado universitario privado en términos de alta heterogeneidad, de gestión basada en criterios mediáticos y publicitarios y de su incidencia en la macroeconomía. La expresión más clara del peso de su importancia económica del período se produce en 2002 cuando supera el 3% de la totalidad del mercado mundial de servicios. En este último aspecto y remarcando las diferencias regionales, consigna a los países centrales (USA, UK, Alemania, Francia) como principales “exportadores” de sus servicios educativos superiores y a los países en desarrollo como consumidores de ese mercado mundial.

El documento registra además una proyección de crecimiento de las universidades empresariales cuyo objetivo es el logro de beneficios, en contraposición con las universidades nacionales orientadas hacia el prestigio académico, que afectaría en el mediano plazo la distribución de los recursos institucionales. La ponderación en la distribución presupuestal llegaría de este modo a segmentar la actividad académica universitaria otorgando prioridad a sectores correspondientes a las áreas de conocimiento priorizadas en un mercado también segmentado.

UNESCO manifiesta su preocupación ante esta nueva realidad destacando la relación empresarial que de ella surge, en el sentido de visualizar al estudiante como cliente, a la universidad como mercado de empleo de los científicos e intelectuales prestigiosos, transfiriendo este atributo desde la empresa y al imperio del principio de rentabilidad de la inversión en la economía global del conocimiento. Estos aspectos, en una organización de tipo mercantil pasan a formar parte del *marketing* de crecimiento.

## 2.3 La misión de la universidad y su perfil en el sistema educativo

La perspectiva de un modelo universitario por inventar, tal como lo plantea UNESCO en este documento, aparece fundamentado en un agotamiento del modelo

universitario europeo, como localizador y difusor de conocimientos, destinado a elites y en la aparición de nuevos conocimientos organizados en disciplinas cada vez más especializadas y en “redes de conocimientos”.

Sostiene en este apartado que “la larga historia de la institución universitaria ha desembocado en los prototipos de enseñanza superior de América del Norte”. Registra un paralelismo entre las transformaciones de fines del siglo XX y los cambios que se observan en planes de estudio y programas de investigación, fundamentalmente en los países centrales y con ritmos lentos en los países en desarrollo. Este proceso está originando modificaciones estructurales que se manifiestan en ampliación o creación de departamentos en detrimento de las antiguas cátedras y al fenómeno de la “desterritorialización” como efectos de las estrategias de universalización de la educación superior y ruptura de fronteras institucionales.

*En relación a las “cátedras disciplinarias de las universidades europeas –que tenían sentido cuando las disciplinas establecidas evolucionaban más lentamente y los métodos para enseñarlas eran objeto de un consenso- podrían desaparecer o cambiar de naturaleza”. En la misma línea visualiza la desaparición de fronteras “entre las ciencias exactas y naturales por un lado y las ciencias sociales y humanas por otro, favoreciendo una auténtica transdisciplinariedad [y en tal sentido] cabe prever una multiplicación de las combinaciones entre disciplinas, pero garantizando a la vez la coherencia metodológica de cada rama del conocimiento”.*

Asimismo el documento (pp.103 -104) refiere a algunas dinámicas que se están dando en el campo de la investigación, como anticipatorio de los cambios correlativos en el formato de las universidades. UNESCO impulsa en el nuevo modelo de redes disciplinares las acciones de intercambio estudiantil y docente en universidades de mayor desarrollo en países extranjeros, universidades de verano, cursos complementarios que no se dictan en el país de origen, invitación a especialistas e investigadores reconocidos para trabajar en un lapso breve en las universidades de los países en desarrollo. Entre los escollos que reconoce se encuentra la acreditación de esos cursos en las carreras de origen, y entre los beneficios, que contribuiría a “frenar la fuga de cerebros”.

#### 2.4. Declaración y Plan de Acción de la CRES – 2008

Un segundo documento de interés lo constituye la Declaración y Plan de Acción

de las universidades de América Latina y El Caribe, reunidas en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) convocada por IESALC. Tuvo como propósito definir los lineamientos con que participarían los países de América Latina en la Conferencia Mundial de Educación Superior – París 2009.

En este trabajo preliminar, la CRES 2008 parte de una tradición conceptual de la universidad latinoamericana como institución pública estatal, estableciendo un supuesto básico para el conjunto de las orientaciones que se difundirán a las instituciones de educación superior y a promover su reconocimiento en la Conferencia de París:

*La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado. Esta es la convicción y la base para el papel estratégico que debe jugar en los procesos de desarrollo sustentable de los países de la región.*

Resulta relevante esta definición de la educación superior como un bien público y social, pero sobre todo como un derecho humano y un deber del Estado. Es inusual que se atribuya a la educación superior este alcance, que -en todo caso-, suele reconocerse a la enseñanza básica, por lo que se percibe como un posicionamiento firme en cuanto al reconocimiento del papel a cumplir por las universidades públicas.

Desde esta base conceptual, que orienta el accionar de la Educación Superior en la siguiente década, hace recomendaciones a las Instituciones de la Educación Superior y a los gobiernos para que ofrezcan condiciones de proyección y desarrollo para las universidades públicas.

En este sentido, plantea cinco líneas para el Plan de Acción que surgen de los principios y valores expresados en la Declaración de la CRES, desarrollándolas y comprometiendo a las Instituciones de Educación Superior de América Latina a atender una diversidad importante de aspectos en cada una de las dimensiones planteadas y a los Estados a garantizar el sustento a estas acciones.

La primera de las recomendaciones alude a la generación de condiciones que posibiliten el acceso generalizado a la educación superior, como vías de efectiva inclusión social:

*“Impulsar la expansión de la cobertura en educación superior, tanto en pregrado como en postgrado, con calidad, pertinencia e inclusión social”.*



Expresa al respecto recomendaciones, tanto para los gobiernos como para las universidades, instándolos a superar la concentración geográfica de modo de aumentar la cobertura, particularmente de las poblaciones vulnerables, con políticas de estímulo al ingreso y al egreso estudiantil de grado y de postgrado, logrando una tasa bruta del 40% al año 2015.

La Declaración entiende como soportes materiales para la formulación y ejecución de estas políticas la existencia y fortalecimiento de sistemas de información confiables y el incremento de los presupuestos estatales para la Educación Superior con su correlativo proceso de evaluación y *accountability*.

En cuanto a las acciones universitarias institucionales, además de los dispositivos tradicionales de apoyo al ingreso estudiantil (becas, residencias, servicios de salud y alimentación), proponen en el plano de los procesos pedagógicos: “acciones de articulación con todo el sistema educativo favoreciendo sólidas bases cognitivas y de aprendizaje en los niveles precedentes (...)” entendiéndolo “indispensable garantizar la universalización de la educación media y la incorporación de toda la población a las dinámicas del conocimiento (...)”. Como elemento articulador, promueve incorporar un sistema de seguimiento de estudiantes para contribuir a su desempeño adecuado y formación integral, que resulten además acciones preventivas de la deserción y favorecedoras del egreso. A los efectos de generar insumos que permitan evaluar y fortalecer la pertinencia y la calidad de la educación superior, las recomendaciones proponen asimismo realizar un seguimiento de graduados en el mercado de trabajo.

Un segundo lineamiento está orientado a impulsar políticas de acreditación como instrumento de integración, de evaluación institucional y de aseguramiento de la calidad, noción esta que vincula “a la pertinencia e inclusión social”.

***Promover políticas de acreditación, evaluación y aseguramiento de la calidad.***

En tal sentido, demanda de los gobiernos de la región la revisión de los modelos de evaluación y la consolidación y reconocimiento mutuo de sistemas nacionales de acreditación y de evaluación, incorporando indicadores de cooperación solidaria, nacional e internacional.

Como otro elemento de pertinencia, insta a que los sistemas de autoevaluación de las IES, en clave de pertinencia, incorporen indicadores compatibles con las políticas

nacionales vinculados a proyectos de innovación y transformación de la sociedad.

Recomienda fomentar la cultura de la evaluación, estableciendo procesos de autoevaluación innovadores y participativos, institucionales y externos, con compromiso de transparencia y de aseguramiento de la calidad.

La tercera línea de “recomendaciones” surgidas de la Conferencia promueven la incorporación de estrategias didácticas y curriculares que posibiliten trayectorias estudiantiles de calidad y el fortalecimiento de la docencia a partir de mejores condiciones laborales y de formación integral asociada a la investigación educativa.

***Fomentar la innovación educativa y la investigación en todos los niveles.***

En materia de enseñanza encomienda a los gobiernos y a las instituciones de educación superior, promover reformas e instrumentos que favorezcan la innovación educativa, fomenten e instrumenten la educación virtual de calidad, con nuevas propuestas curriculares flexibles en sus trayectorias, así como estrategias pedagógicas que contemplen nuevos contextos sociohistóricos y los criterios de inclusión y formación integral. Alude asimismo, en una proyección social, a la educación intercultural que valore e integre saberes y lenguajes provenientes de formas culturales diversas de la población y a la definición de carreras cortas y programas conciliables con el trabajo.

Reconociendo al cuerpo docente como actor fundamental del sistema educativo en la formación de personas con juicio crítico y estructuras de pensamiento capaces de transformar la información en conocimiento, recomienda incentivar a los docentes ampliar sus oportunidades de formación permanente, promoviendo programas de investigación en innovación educativa y con planes de carrera, ofreciendo a la vez niveles de salarios adecuados.

Un cuarto lineamiento interpela a las funciones de investigación y extensión al proponer el desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas, humanísticas y artísticas que generen la “transformación y aprovechamiento del conocimiento en una perspectiva de sustentabilidad”, superando las brechas entre los países de distinto desarrollo y en criterios rigurosos de calidad.

***Construir una agenda regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la superación de brechas y para el desarrollo sustentable de ALC, acorde a las políticas generales de cada Estado miembro.***



Proponen a los gobiernos crear los marcos legales e instrumentos adecuados para construir un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación que favorezca la cooperación entre gobierno, universidades, centros de investigación y sector productivo, elevando en los próximos años la inversión de ambos actores -gobierno y sector productivo- destinada a este campo.

En este marco, las IES deberán generar condiciones que promuevan líneas de investigación e innovación en los campos científicos, tecnológicos, humanísticos y artísticos, en marcos de pertinencia y sustentabilidad, contribuyendo a la difusión del conocimiento generado y garantizando la propiedad intelectual de los actores. Esto requiere, entre otros, generar estudios de postgrado rigurosos, creación de capacidades en CTI en áreas estratégicas y “potenciar la construcción de bases y plataformas científico tecnológicas endógenas y promover la colaboración y el desarrollo de proyectos estratégicos en red (...)”

El último lineamiento, convoca a la integración regional e internacional en diálogo a través de redes académicas, potenciando la “cooperación sur-sur”

***Propugnar la integración regional latinoamericana y caribeña y la internacionalización de la educación superior en la región mediante, entre otras iniciativas, la construcción del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES).***

Desde una perspectiva de rechazo a la incorporación de la Educación Superior como un servicio comercial promovido por la OMC, que incluye la regulación de la inversión de capital extranjero en las IES nacionales, desarrolla diversas líneas que apuntan fundamentalmente a que gobiernos e instituciones posibiliten la integración de los países de la región y del hemisferio sur en materia de investigación y de educación superior.

Promueve la prevención sobre la emigración de talentos, “implementando medidas y políticas públicas que generen incentivos para que el personal calificado permanezca o regrese a su país de origen y se integre a proyectos nacionales de desarrollo”. No obstante, estimula al ofrecimiento de mejores oportunidades de circulación abierta y solidaria de docentes, de académicos y de estudiantes, fortaleciendo programas de investigación y desarrollo conjuntos en redes así como

medidas reglamentarias específicas. Esto estimularía a “estrechar aún más los vínculos que permitan interrelaciones dinámicas en las funciones de docencia, extensión e investigación, tendientes a la articulación que proyecte una actuación en bloque de ALC ante el mundo”.

Estas recomendaciones de la CREA en IESALC, si bien en gran medida estaban contemplados en las políticas universitarias en debate desde el año anterior por la UR, y varios se venían perfilando desde París 1998, profundizaron y consolidaron la agenda prevista por la institución junto a las universidades latinoamericanas.

### Comentarios

Con el propósito de acercarnos a un primer análisis sobre los componentes externos que pueden identificarse como impulsores de la reforma universitaria, algunas reflexiones se orientan a los aspectos siguientes.

Es el pensamiento más recibido que las innovaciones tecnológicas preceden a los cambios sociales y establecen nuevas relaciones en la sociedad o refuerzan las existentes. La expansión masiva de las tecnologías de la información y de la comunicación generó una “nueva cultura” e instala un nuevo paradigma que impregna y afecta a todos los procesos de la sociedad (Castells, 2002). Se desprende de allí la definición de la existencia de la “la sociedad de la información”, originada en el campo de la economía, desde donde fue derivando el concepto de la “sociedad del conocimiento”, que hace marco a los análisis y elaboración de cuerpos de ideas relativos a las reorientaciones de los proyectos educativos y sociales.

Este paradigma de la sociedad del conocimiento que como idea pregnante alberga concepciones de flexibilización de las estructuras sociales, en entornos globalizados e inestables, en los que el conocimiento se potencia con valor de mercado, en racionalidades que operan con criterios de inmediatez, presenta nuevos desafíos a las instituciones educativas. En particular desafía a la Educación Superior de carácter público en América Latina, conformada históricamente como una privilegiada fuente de creación y divulgación del conocimiento; conocimiento que en su modalidad actual de información está disponible de forma abundante y simultánea.

En este entorno es fecundo el planteo de García Guadilla (2001) al analizar tres

escenarios en relación a la “sociedad del conocimiento”: el escenario de mercado; el escenario del desarrollo sustentable y el escenario de la solidaridad donde “*la globalidad pasa por una mayor integración y articulación de los procesos locales*”.

En cuanto a las recomendaciones formuladas en los documentos revisados de UNESCO-IESALC, se pueden distinguir dos movimientos: uno que se orienta a redefinir el perfil de las universidades incorporando criterios con que ya estaban operando los países desarrollados y otro que rescata en sus definiciones la tradición del ideario latinoamericano.

Respecto del último, surgen ejemplos en la afirmación de la frase inaugural de las orientaciones de la CRES 2008, que enfatiza el reconocimiento de la Educación Superior como *un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado*; desde la concepción del desarrollo humano sustentable. Expresan el rechazo a la perspectiva de la Organización Mundial del Comercio de incluir la regulación de la inversión del capital extranjero en las IES nacionales, consideradas como un servicio comercial y es manifiesta su preocupación por el vaciamiento de talentos de las universidades latinoamericanas mediante la captación intelectual por los países centrales. Esto no obsta que promueva el intercambio académico en redes y la integración universitaria con los países centrales que, en general, a la vez que operan como canales de desarrollo lo hacen como espacios de cooptación.

En cuanto a la repercusión que los condicionamientos de la globalización operan en las políticas y en el perfil y los proyectos de los organismos universitarios de ALC, puede advertirse algunas similitudes entre los lineamientos de UNESCO y de CREA con el modelo institucional europeo promovido desde la Declaración de Bolonia, con fuerte inspiración anglosajona. Al igual que el proyecto europeo promueve la desconcentración académica territorial y en redes de conocimiento; flexibilización y creditización curricular; fortalecimiento del desarrollo científico tecnológico universitario, acreditación regional de las titulaciones; seguimiento de los egresados en el mercado laboral; así como criterios de evaluación y rendición de cuentas. Si bien existen numerosas asociaciones universitarias en América Latina, también a semejanza del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) surgido a partir de Bolonia, se promueve la conformación del Espacio de Encuentro para Latino América y el Caribe en Educación Superior (ENLACES).

En suma, esta revisión, sucinta y parcial de la literatura específica seleccionada

y de los lineamientos predominantes para las universidades latinoamericanas desde UNESCO y sus organizaciones, aportó los primeros elementos conceptuales y de criterio para avanzar en el encuadre de la investigación sobre la reforma universitaria planteada en la UR, en tanto política educativa.

Asimismo, aportan a la etapa de dimensionar y ponderar el debate interno de los actores de la institución cuyas orientaciones básicas, de algún modo, han sido contempladas en las síntesis que los delegados de la UR vertieron en los escenarios de los foros internacionales como IESALC y Paris.



## Capítulo II

### El contexto político y la Universidad

Los escenarios abordados desde una mirada a la universidad latinoamericana resultan de interés en la relación circunstanciada de Estado – Educación Superior. Ofrecen un encuadre para percibir cuál es el lugar de la Universidad de la República en el proyecto de país sustentado por el sector que ejerce el gobierno durante el período definido para este trabajo; los significados y sentidos de la expresión “país productivo”; su relación con la “sociedad del conocimiento”; las demandas que, desde ese proyecto, se le hacen a la Educación Superior y finalmente, los mecanismos de regulación que desde esa orientación se establecen para el conjunto del sistema educativo.

Para el análisis de esta segunda dimensión, externa a la institución, se requiere incorporar documentos que reflejen las múltiples aristas que la configuran. A los efectos de este trabajo seleccionamos, como un recorte posible de fuentes, tres documentos que entiendo aportan componentes de definición política, así como elementos subjetivos que provienen de actores relevantes en este proceso.<sup>3</sup>

La intención es aproximarnos a develar lo implícito en las demandas que se le formulan a la Universidad desde el Estado, su vinculación con el proyecto global de país desde las bases programáticas 2004-2008 del partido político en el gobierno del período y los lineamientos hacia la educación expresados en la Ley 18.437. Para ello se explorará en esta documentación cuatro líneas vinculadas al proceso de RU: la creación de conocimiento, el desarrollo social, la enseñanza terciaria universitaria y una aproximación a los componentes presupuestales.

#### 1. Sobre la creación de conocimiento

##### 1.1 Producción de conocimiento y país productivo

La creación de conocimiento como política de Estado, su repercusión en el proyecto productivo para el siglo XXI y su orientación a la democratización, es una

<sup>3</sup> V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini” 14/12/2008; Ley General de Educación 18.437; Mazzeo, Mario *Cuando la izquierda gobierne*. José Pepe Mujica – Rodrigo Arocena Trilce, 11/2003.

relación triangular recurrente, tanto en los diálogos analizados como en las bases programáticas del Frente Amplio (FA) y señalada en la Ley de Educación.

Dos actores principales en la relación Universidad–Estado: el entonces Senador José Mujica y el Dr. Rodrigo Arocena, luego Rector de la Universidad en el período estudiado, sostienen en 2003 un diálogo proyectivo ante la posibilidad que la izquierda uruguaya acceda al gobierno nacional. Si bien el rol de Mujica en el período no es aún el de la presidencia del Poder Ejecutivo, es líder de un sector predominante en el partido de gobierno, de allí la relevancia asignada a este diálogo. Durante el mismo desarrollan un análisis crítico de aspectos nodales de los problemas del país, desde donde emerge vigorosamente el tema del conocimiento y la educación en múltiples aspectos.

Si bien la investigación es una de las funciones esenciales de la Universidad, y como tal impulsada por la institución, en ambos actores la creación y aplicación de conocimiento se conciben asociadas a organizaciones específicas creadas por el Estado y a los ámbitos empresariales públicos y privados. Ya en los diálogos al inicio de la década y del siglo, respecto de la relación producción de conocimiento–producción económica, se planteaban:

*“Yo no diría que las universidades [serían la clave], yo diría los procesos de enseñanza y de investigación, que se dan en las universidades, en las fábricas, en las granjas, en los lugares más diversos”. (Arocena, 2003:19)*

Posición esta compartida en profundidad por su interlocutor.

En el proyecto del FA expresado en el V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini la Universidad aparece escasamente mencionada de forma directa, tanto en la síntesis del período de gobierno transcurrido como en el proyecto de 2008 para el próximo período.

Al igual que las otras funciones, la propuesta sobre investigación e innovación se encuentra diluida en las líneas generales expuestas en los cinco capítulos aprobados en dicho Congreso<sup>4</sup>. Esto parece justificado en la estrategia adoptada, que concibe al desarrollo en su acepción más integral y comprendido en su complejidad:

*“Esta visión integral del Desarrollo resulta de la acción conjunta de todas las políticas: la económica, la productiva, la de innovación, la educativa, la social y la cultural. Ninguna de ellas*

<sup>4</sup> Uruguay productivo e innovador; Uruguay social por más justicia y equidad; Uruguay cultural; Uruguay democrático; Uruguay integrado.

*por sí misma es capaz de lograr una mejora sustancial en las condiciones de vida de la sociedad (...)*.<sup>5</sup>

*“Debemos entender la innovación como una filosofía del cambio sustentado en valores éticos y al servicio de la construcción colectiva de nuestra sociedad”*.<sup>6</sup>

En el marco de los planes estratégicos del Congreso proyectados hacia el Uruguay Productivo e Innovador, se proponen políticas de I+D que atañen a la Universidad como espacios que le comprometen a participar como principal organismo público investigador que -de algún modo- contempla la magnitud del cuerpo de investigadores que la institución posee en ese momento. En tal sentido, se destacan las acciones ya iniciadas en la creación del gabinete de la Innovación, la Ciencia y la Tecnología que conformó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Agencia para el desarrollo del gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC).

En particular las Bases Programáticas de 2008 comprometen a la Universidad de la República a impulsar en una dinámica propositiva, el desarrollo de programas de fomento y producción de las distintas ramas del conocimiento en ciencias básicas, creación de centros nacionales de estudios avanzados en temas relevantes, la creación de instrumentos de articulación y sinergias entre los centros de investigación científico-tecnológica y con las empresas públicas, privadas y sociales. El documento ejemplifica esos instrumentos en las “ventanillas tecnológicas” de apoyo a las empresas, parque tecnológicos reales y virtuales, convenios entre institutos universitarios y empresas, así como “incubadoras de empresas”.

Se destacan en el documento algunos párrafos en que explicitando la estrategia del desarrollo de estas políticas, se alude expresamente a la UR entre las instituciones:

*La aplicación del conocimiento a la mejora de las condiciones de vida de la gente constituye una absoluta prioridad. En relación a las estrategias, impulsamos la construcción de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) donde la Universidad de la República tenga un rol central y protagónico.*<sup>7</sup>

*También se instala de forma definitiva el Instituto Pasteur en la Universidad (Facultad) de Ciencias.*<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Frente Amplio, V Congreso 2008. Pág. 21

<sup>6</sup> Frente Amplio, V Congreso 2008. Pág. 61

<sup>7</sup> (Recuperación del IV Congreso) Frente Amplio, V Congreso 2008. Pág. 52

<sup>8</sup> Frente Amplio, V Congreso 2008. Pág. 59

*Para promover el desarrollo tecnológico nacional se reducirán los impuestos a las empresas que concluyan convenios con la UDELAR para aplicar nueva tecnología.<sup>9</sup>*

*La “plataforma de lanzamiento” de una política de innovación (...) incluirá la investigación científica tecnológica en sus cronogramas de trabajo, mediante varias vías:*

- *conformación de núcleos de I+D en los distintos organismos del Estado (...)*
- *relación fluida con la Universidad de la República*
- *relación fluida con la Universidad del Trabajo del Uruguay*
- *relación con las fuerzas productivas*

La Ley de Educación debatida en 2007 refuerza esta perspectiva de integración de los organismos de la educación con el desarrollo en sentido amplio, proyectando las políticas educativas conjuntamente con las políticas sociales y económicas.

*“(...) el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. (Art. 12) La política educativa nacional tendrá en cuenta los siguientes fines: (...) Estimular la creatividad y la innovación artística, científica y tecnológica. Integrar el trabajo como uno de los componentes fundamentales del proceso educativo, promoviendo la articulación entre el trabajo manual e intelectual. (Art. 13) El Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (...) [deberá] contribuir a formar capacidades acordes al desarrollo productivo del país (Art. 83)”*

## 1.2. Conocimiento y poder

Durante los diálogos mencionados, Arocena y Mujica advierten, en términos generales, la centralidad del conocimiento que crece en forma exponencial en el mundo globalizado actual y ya en el siglo XXI se analiza su lugar como la fuente actual privilegiada de ejercicio de poder y de dominación, sin obviar de esta categoría a la propiedad de los medios de producción, pero entendidos éstos en una relación condicionada por el desarrollo tecnológico.

Esquemmatizando el análisis en este sentido, convergen en que así como antaño fue central el control de la tierra, o el control de la fábrica, hoy la clave del poder está en el control del conocimiento.

*“Hay que apropiarse del conocimiento. Pasa a ser la forma superior de propiedad. (...) no debe*

<sup>9</sup> Frente Amplio, V Congreso 2008. Pág. 38

*haber otra característica más central, más clave y más nítida de que la ciencia y la tecnología se han transformado en elementos crudos de dominación y de poder. Y eso se ve en la definición de su propiedad". (Mujica, 2003:83)*

*"En esta emergente sociedad capitalista del conocimiento el control de la agenda de la ciencia y la tecnología, qué se investiga, para qué, quiénes lo hacen y quién se lo apropia, eso es una cuestión clave". (Arocena, 2003:83)*

Asimismo, en forma comparativa con la revolución industrial y el dilema obrero en su relación con las máquinas, se plantean cuál es la estrategia más inteligente: desconocer los avances en los campos del conocimiento científico riguroso o internarse en él y modificar esas relaciones de poder en el avance y posicionamientos que las condiciones lo permitan.

Aludiendo al papel de la Universidad como espacio privilegiado de creación, apropiación y divulgación del conocimiento, el diálogo aborda algunas dimensiones relacionadas a esta lógica de apropiación del conocimiento desde una visión social de discriminación de clase no resuelta. Apelan a la posibilidad del acceso creciente de los jóvenes y de los trabajadores al campo universitario del conocimiento como escenario de empoderamiento.

*"La izquierda, que para serlo debe tener una visión positiva de las posibilidades del hombre, tiene que elegir el teatro de las universidades como el escenario principal de la batalla en el campo de las ideas, de los sentires y del enamoramiento. Y sacarse ese prejuicio de carácter histórico (...) de considerar a las universidades y al teatro general de la enseñanza como la trinchera natural de la pequeña burguesía (...) es el teatro principal del intento de captación y de cooptación que está dando la sociedad capitalista". (Mujica, 2003:86)*

En este sentido y como visión de futuro se reflexiona en torno a la perspectiva de generalizar la enseñanza universitaria como espacio de formación y de apropiación del conocimiento por los trabajadores como una forma de acceso al campo del poder.

La Ley General de Educación recoge esta valoración democratizadora del acceso irrestricto al conocimiento, así como la permanente y acelerada transformación que en este campo se produce, cuando establece el reconocimiento de "la educación como un derecho humano fundamental", "como un bien público y social", de carácter continuo y de acceso a la misma sin discriminación alguna y a lo largo de toda la vida.

Dentro de la misma línea que aborda la relación conocimiento-poder, el diálogo

de los dos actores, que luego ocuparán cargos institucionales esenciales, se orienta a destacar la importancia política de la promoción de la investigación en ciencia y tecnología como componente condicionante de las relaciones de dependencia internacional.

*“Estamos en una sociedad donde el nervio lo constituye el capital, el afán de reproducción del capital, y me parece que hemos entrado en un tiempo en que el acervo principal es el conocimiento, en todo caso la batalla va a ser por la propiedad del conocimiento. Será más liberado y más soberano un país que sea más propietario del conocimiento que descubre”.*  
(Mujica, 2003:33)

## 2. Contribución al desarrollo social

Esta dimensión es tratada con intensidad y amplitud en los documentos analizados. La impronta del proyecto global del partido político en el gobierno se presenta orientada a revertir la situación de desintegración y progresiva segmentación de la sociedad uruguaya tras décadas de inestabilidad política y económica.

A partir de las múltiples miradas que se registran para diagnosticar el estado de situación de la sociedad y los lineamientos de políticas propuestas que definan estratégicamente un desarrollo de la sociedad, emergen aquellos aspectos que vinculan esta perspectiva con los niveles superiores de la educación.

### 2.1 Democratización del conocimiento

Ya sea en la Ley de Educación, como en la evaluación del primer período de gobierno y los lineamientos del FA en 2008, se plasman orientaciones específicas o implícitas relativas a la necesidad de democratizar el conocimiento como fuente de integración, de desarrollo productivo y de distribución social del conocimiento como fuente de poder. Similares concepciones se recogen de las reflexiones expresadas por Arocena y Mujica en sus diálogos.

Si bien no se asigna en todos ellos un papel particular a la Universidad, hay una fuerte reivindicación de generar condiciones para la reintegración de la sociedad, tanto a través de la educación en general como en acciones participativas de la población, que interpelan a la acción extensionista de la institución.

Las propuestas de las bases programáticas 2008 del Frente Amplio formulan

orientaciones para la democratización de la cultura en su más amplia acepción y dimensiones; democratización de la experiencia artística, de la atención a los problemas centrales de la vivienda, de la salud y de la educación, en una perspectiva nacional de descentralización y desconcentración territorial. Esto configura un desafío de tal complejidad que, aunque escasamente mencionada, no exime a la Universidad -junto a otras instituciones- de participar en ese proyecto desde sus múltiples campos de conocimiento y en el cumplimiento de sus funciones esenciales.

En estos enfoques, los citados diálogos previos al gobierno del FA también explicitan la relación entre conocimiento y sociedad en un sentido que pasa por democratizar el conocimiento de forma bidireccional: tanto el que surge de la investigación hacia la población como aquel que surge de la experiencia de los trabajadores o de los productores, acciones implícitas al concepto universitario de extensión.

Sostienen al respecto, que trabajadores y productores han encontrado soluciones a problemas concretos que constituyen innovaciones, pero estas finalmente quedan confinadas al espacio en que se produjeron, porque no son tomadas por la academia para su discusión, elaboración y proyección, ni tampoco por el campo empresarial para radicar y consolidar la innovación como un bien social. En consecuencia Rodrigo Arocena reflexiona: *tendríamos que dejar de hablar de extensionismo y hablar de interaccionismo* (2003:105).

## 2.2 Desconcentración territorial

En los abordajes de la temática del desarrollo social vinculado a la educación terciaria y universitaria no se omite el componente de la territorialidad y la complejidad política que le acompaña.

La instalación de los estudios universitarios en el Interior del país se percibe desde las dificultades económicas para algunas áreas del conocimiento, pero también como una relación dilemática entre los principios de un gobierno desconcentrado, de cercanías, con componentes de descentralización, estableciendo a la vez una relación de fuerzas que arriesguen la segmentación institucional.

*“Nosotros ya tuvimos un capítulo que amagó a eso, en la pequeña experiencia del gobierno de Montevideo. Hicimos un dibujo descentralizador, creamos una figura institucional –el Concejo*

*Vecinal- y después no le dejamos hacer nada. ¿Por qué? Porque existía el peligro, con cierta base real, de que se hicieran varias Intendencias, aunque dudo que eso hubiera llevado a situaciones extremas. Y también porque en todo aparato hay una tendencia a la concentración de las decisiones". (Mujica, 2003:21)*

Por su parte, la Ley define el alcance de la educación a toda la población y en todo el territorio en términos conceptuales y de lineamientos políticos; así como su articulación con las políticas de desarrollo social y productivo en su amplia acepción (Art. 12). Impulsa de este modo, y en el tema que nos ocupa, el fortalecimiento de las funciones universitarias relativas a robustecer la investigación científica y tecnológica en los diversos campos que le competen y en una proyección de alcance nacional con sentido social.

### 3. La enseñanza terciaria y universitaria

En la visión de los actores considerados y de las disposiciones legales orientadoras de la enseñanza, esta es abordada desde múltiples ángulos; como sostén de las otras funciones, como factor de producción, como componente de las políticas sociales y como estructura institucional. Si bien predomina en los documentos la relación educación-producción, en su conjunto puede señalarse que hay una mirada integral sobre la función de la enseñanza terciaria y universitaria, tanto en sus funciones sociales como estructurales.

#### 3.1 La enseñanza y el campo productivo

En la plataforma de gobierno que se venía desarrollando hacia un Plan de Desarrollo Productivo, se otorga particular relieve al Área de Innovación, Ciencia y Tecnología y como lineamientos de acción en ese marco se destaca el impulso a la enseñanza.

Emerge la promoción de aspectos generales de participación de los actores en la transformación de los sistemas en todas sus dimensiones y en particular señala la necesidad de impulsar la "educación pública politécnica terciaria no universitaria", espacio este que ya venía iniciado en forma conjunta entre ANEP-UTU y la Universidad

de la República desde años anteriores.<sup>10</sup>

Esta misma perspectiva se recoge en los diálogos prospectivos de 2003, donde Arocena se interrogaba acerca de la posibilidad de que la estructura educativa abra una fase de experimentación, de ruptura con los sistemas “únicos, monistas, monolíticos”; como posibilidad de experimentar formas de educación vinculadas al mundo del trabajo y que dé lugar a experiencias muy variadas.

Por otra parte, como se desarrollara en apartados anteriores, se promueve la incorporación de los campos productivos en general como espacios de aprendizaje y de enseñanza. Se propone fortalecer la propuesta educativa con el conocimiento de las innovaciones y prácticas exitosas del mundo del trabajo, considerando que de no hacerse resultará una pérdida de capital cultural y de capital social.

Es de destacar que el Programa 2008 del partido de gobierno refleja la importancia que el sector político confiere a una formación específica para la investigación vinculada a la producción, al realizar consideraciones que vinculan a la enseñanza como soporte posibilitador de la continuidad y de un nuevo impulso a los programas de desarrollo científico tecnológico expresados en el proyecto global.

[Se propone] *“la capacitación de recursos humanos para la investigación (...) en ciencias básicas; creación de una carrera nacional de investigador fijando sus características, exigencias y formas de reconocimiento académico, así como sus planes de estudio y de trabajo; creación de centros nacionales de estudios avanzados en temas relevantes y promoviendo la radicación en el país de centros de reconocido prestigio internacional.”* (V Congreso, 2008:56)

### 3.2 Enseñanza universitaria y políticas sociales

Respecto de las políticas sociales, se otorga particular trascendencia a las políticas de salud en un proyecto democratizador, de acceso al bienestar mejorando la calidad de vida de la población. En los lineamientos acordados en el proyecto de gobierno se vincula particularmente el rol que la Universidad de la República y sus Servicios deben aportar a su ejecución.

En estos aspectos se destaca la importancia de la formación y capacitación permanente del personal profesional, técnico y no técnico vinculados al área, en la

<sup>10</sup> Frente Amplio, V Congreso 2008. Pág. 55.

Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República 2001.

perspectiva de un nuevo modelo de atención a la salud. La formación propuesta deberá incluir en todos los casos las modalidades de investigación, de cursos y de concursos.

El Programa 2008 considera que la Universidad de la República y particularmente la Facultad de Medicina con el Hospital de Clínicas tendrán primordial relevancia por su papel formador de una amplia gama de especialidades de la salud: la Facultad de Medicina por su papel de centro de educación superior de los profesionales y técnicos y el Hospital de Clínicas como hospital de referencia nacional de alta tecnología y de formación de trabajadores, técnicos y especialistas en salud.

Asimismo, preservando su rol específico, la propuesta integra a la institución universitaria al campo de definición de las políticas de salud, plasmadas en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) jugando un papel rector del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); acciones que se promueven coordinando con el Ministerio de Salud Pública y con el Ministerio de Economía y Finanzas.

### 3.3. Conformación de un sistema educativo terciario universitario

Abordando el Sistema Educativo globalmente, el proyecto de la izquierda progresista reafirma la consolidación de un sistema terciario de educación pública articulado al proyecto de país productivo, asignando a la Universidad de la República un papel central junto a la educación técnica tecnológica. A ello agrega la propuesta de otorgar carácter universitario a la formación de los docentes.

El Plan promueve incluir en el proyecto la creación de un sistema terciario integrado, con una cobertura nacional y vinculada a las características, potencialidades y necesidades sociales de las diversas zonas o regiones del país.

*“¿No podemos tener una red de enseñanza terciaria en el norte del país? No contra la Universidad de la República, sino impulsada, ayudada, promovida por esta, pero con grados de autonomía, con grados de iniciativa de las propias localidades. Además con formas distintas, a la Universidad de la República le haría muy bien que hubiera otras formas con la cual compararse.” (Arocena, 2003:102)*

*“Me da la impresión de que este es un terreno tan importante y tan determinante que no se les puede dejar a los trabajadores de la enseñanza, es un problema de corno político.” (Mujica, 2003: 102)*



#### 4. Algunas señales presupuestales

No obstante las difusas líneas sobre la educación incluidas en los Congresos del Frente Amplio que operan como proyecto de gobierno, de forma coincidente con las expectativas de incremento presupuestal que acompañó el arribo del sector partidario al gobierno, se produjo un crecimiento significativo de los presupuestos destinados a la educación del país durante el primer período.

La asignación de recursos por el Estado a la UR representa en términos globales el 20% del presupuesto estatal destinado a la educación. Entre 2005 y 2009 aumentó su presupuesto en 2.828 millones de pesos como surge de la presentación del Proyecto de Presupuesto realizada por el CDC ante las Comisiones de Presupuesto y de Hacienda, en la Cámara de Representantes, donde se expresan los siguientes valores (20/09/2010).

**Presupuesto de la UDELAR y PBI**

Cifras en millones de \$ - pr. corrientes				UdelaR (A)	UdelaR (B)
AÑOS	PBI	UDELAR (A)	UDELAR (B)	% PBI	% PBI
2005	425.018	2.480	2.246	0,58	0,53
2006	476.707	2.954	2.518	0,62	0,53
<b>2007</b>	<b>562.177</b>	<b>3.629</b>	<b>3.118</b>	<b>0,65</b>	<b>0,55</b>
<b>2008</b>	<b>653.150</b>	<b>4.518</b>	<b>4.059</b>	<b>0,69</b>	<b>0,62</b>
<b>2009</b>	<b>711.137</b>	<b>5.578</b>	<b>5.074</b>	<b>0,78</b>	<b>0,71</b>

PBI – 2005 a 2009 Fuente: BCU  
 UDELAR (A) – Incluye todas las fuentes de financiación  
 UDELAR (B) – Incluye Fin.1.1 (Rentas Generales) + Art.542 (Adic. Fondo Solidaridad)

Este incremento presupuestal tuvo una importante incidencia en los valores salariales del período.

Evolución Índice Salario Real Universitario Base promedio 1990 = 100						
1990	1995	2000	2003	2007	2008	2010
100	91,21	86,42	74,44	89,85	105,56	119,35

### Comentarios

A modo de síntesis del capítulo que antecede, es posible señalar algunos aspectos que hacen a la articulación del plano de las ideas con los proyectos educativos, con la disposición de marcos regulatorios y con los actores en juego en la particular relación Estado-Educación.

Precedido este período por una década de predominio conceptual neo liberal en todas las dimensiones, la relación de la UR con el Estado en 2007 se visualizaba en términos de mayores coincidencias: por una parte parecía auspicioso a estos fines el traslado de un contingente universitario importante hacia el elenco gobernante de sesgo progresista; por otro lado se inicia el tercer año de gobierno, clave para la concreción de proyectos y finalmente emergiendo el país de la crisis económica, se prevé mejores condiciones presupuestales para generar un desarrollo que resitúe a la Universidad en el papel protagónico que fuera disminuido en los años 90.

No obstante este entorno, en el material examinado es posible advertir ámbitos de acuerdos y otros de tensiones que la institución deberá resolver en el proceso de reforma que plantea en la articulación de los años 2006 y 2007.

Se perciben acuerdos firmes entre ambos espacios y actores que lo conforman en cuanto al valor del conocimiento como fuente de poder y por lo tanto de principios compartidos en cuanto a la de democratización del conocimiento, promoviendo el acceso a los estudios universitarios y la desconcentración territorial de los mismos; se advierte confluencia en implementar políticas que potencien el desarrollo de la I+D vinculado a la producción como uno de los campos universitarios de la investigación y finalmente, desde el Congreso del FA 2008 se otorga un papel destacado del Área Salud de la UR en las políticas sociales.

Se produjo además por parte del Estado una mejora presupuestal que podría leerse como una expresión de apoyo al proyecto de Reforma que planteaba la Universidad.

Asimismo, es posible predecir actuales, para el período, o futuras tensiones con los organismos del Estado que emergen entre otros de los siguientes aspectos:

- El surgimiento de dos nuevos espacios institucionales públicos de carácter universitario definidos en la Ley de Educación y debatidos con posiciones antagónicas en el Congreso de Educación previo a la Reforma.

- La escasa o casi inexistente definición de un proyecto consistente para la Educación en los lineamientos de los Congresos del Frente Amplio previos a las dos administraciones.
- Las palabras del Senador Mujica, líder de un componente destacado del partido político en el gobierno, refiriéndose al proyecto educativo durante el diálogo de opiniones: *“Me da la impresión de que este es un terreno tan importante y tan determinante que no se les puede dejar a los trabajadores de la enseñanza, es un problema de corno político.”* (Mujica, 2003: 102). Opinión refrendada luego por otros actores y en diversas líneas, hace a su importancia como definición de tensiones previsible en el campo del poder central.



## Capítulo III.

### Cuatro claves orientadoras

La producción teórica y la elaboración de políticas regionales sobre la educación superior en ALC, documentadas en capítulos anteriores, nos proporciona algunas pistas para analizar desde los elementos contextuales y seleccionar principales ejes del movimiento reformista de la UR en su abordaje desde los actores institucionales y las condicionantes nacionales y regionales.

En el escenario internacional, la pertenencia de la UR a las diversas organizaciones que nuclean a las universidades latinoamericanas -tanto regionales localizadas en el ámbito del Mercosur como las vinculadas más ampliamente a organismos supranacionales como UNESCO- la sitúan en un debate complejo sobre los desafíos que los nuevos paradigmas sociales les presentan y las búsquedas de cuerpos de ideas y caminos de transformaciones que, desde perfiles propios, fortalezcan su reconocimiento internacional.

En cuanto al escenario nacional cuatro elementos se destacan como componentes que hacen al encuadre del proceso de la Reforma Universitaria: a) un período de rectorado iniciado recientemente, con la consiguiente puesta en marcha de nuevos proyectos; b) un gobierno nacional, también muy reciente y con numerosos integrantes universitarios en lugares de responsabilidad; c) demandas de reconocimiento universitario por parte de otras instituciones públicas terciarias y d) la realización de un Debate y Congreso de la Educación que movilizó la opinión pública sobre la temática.

#### 1. El recorte temporal

Para la exploración y análisis de los materiales disponibles se seleccionó los años transcurridos entre 2007 y 2010, por la configuración de elementos contextuales, institucionales y exógenos que pautaron a nuestro entender significativamente los procesos de este movimiento universitario.

En relación a la temática que nos ocupa, y como componente propio de la



Reforma, el año 2007 encuentra a la UR desde el punto de vista institucional con un rectorado que, iniciado meses atrás, alberga en su proyecto impulsar la reformulación de la estructura central del gobierno universitario, caminos nuevos al desarrollo de las funciones esenciales de la vida universitaria y un fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales que acompañe las transformaciones que se perfilaban en el campo de la educación. La exploración documental del trabajo entonces, se inicia en ese marco en el año 2007 se cierra a inicios del año 2010 en vísperas de las nuevas elecciones universitarias.

Como inicio del proceso, es de destacar la existencia de un acontecimiento externo, inédito en el país: el Debate Educativo que finalizara en el Congreso de la Educación “Julio Castro”, marcó la agenda del sistema educativo en general durante el año 2006 e incidió en la redacción de la Ley General de Educación aprobada en 2008. Los elementos expuestos y surgidos en este ámbito de participación de las comunidades educativas resultan un referente en los procesos de la discusión universitaria en este lapso, particularmente para el Orden Estudiantil.

En cuanto a otros elementos contextuales, puede señalarse que al crecimiento del ámbito universitario privado con cuatro universidades reconocidas y un número creciente de institutos universitarios, se agrega la aspiración de otros entes estatales de la educación terciaria a ser reconocidos como de carácter universitario. Esto conlleva a la creación de ámbitos de negociación entre los entes públicos donde se debate sobre los componentes que caracterizan a las instituciones universitarias y los procesos que las instituciones terciarias deberían cumplir para acceder al reconocimiento de universitarias.

Asimismo, puede destacarse que en el año 2007 se inicia el tercer año del primer período del Frente Amplio como fuerza política en el gobierno. Sin duda es un año clave de concreciones de los proyectos para cualquier gobierno que será evaluado socialmente en los dos años subsiguientes y con un panorama económico que se percibe en crecimiento. .

Desde este contexto, cuatro elementos se distinguen como factores importantes para el movimiento que nos proponemos analizar: una situación global de desafíos para el campo universitario en América Latina; un rectorado y un debate educativo recientes, el crecimiento o impulsos de creación de nuevos ámbitos universitarios privados y públicos y un primer período de gobierno de un sector del sistema político en gran

medida con afinidades a la comunidad educativa en general.

## 2. La Universidad de la República: ¿universidad latinoamericana?

Desde la literatura, las universidades públicas de ALC se perciben desafiadas por paradigmas emergentes en la vida social que las evalúan críticamente desde nuevos parámetros de rendición de cuentas; la predominancia conceptual de la “sociedad del conocimiento”, vinculada en gran medida a la cultura tecnológica dominante y también los contextos institucionales y sociales del ámbito nacional e internacional, interpelan a la UR para la puesta en práctica de una dinámica de cambio que es nuestro objeto de análisis.

Tomando como referencia a Tünermann (1996), Arocena y Sutz (2001;cap1:21) incorporan a su investigación el esquema con que este autor explicita los rasgos predominantes de la universidad latinoamericana clásica. Aun así, el propio Tünerman advierte que “en la actualidad muchas universidades del continente han superado ese perfil en diversos aspectos”. A los efectos del marco del trabajo reduciremos este planteo a su enumeración y breve desarrollo para un somero abordaje respecto del perfil de nuestra Universidad pública.

### Caracterización de la Universidad Latinoamericana

- a) Carácter elitista, determinado en muchos casos por la sociedad misma.
- b) Énfasis profesionalista, con postergación del cultivo de la investigación científica.
- c) Estructura académica, configurada por federación de facultades y escuelas.
- d) Predominio de la cátedra como unidad académica.
- e) Organización tubular de la enseñanza de las profesiones
- f) Carrera docente incipiente; con profesionales de baja dedicación a la docencia.
- g) Ausencia de una organización administrativa eficaz al sostén académico.
- h) Autonomía para la toma de decisiones académicas, administrativas y financieras.
- i) Gobierno por los organismos representativos de la comunidad universitaria.
- j) Participación estudiantil, de graduados y del personal administrativo en el gobierno
- k) Métodos docentes basados en la cátedra y simple transmisión de conocimientos.
- l) Incorporación limitada de la difusión cultural y la extensión como tareas normales.
- m) Preocupación por los problemas nacionales, con escasos vínculos sociales,

n) Crisis económica crónica, por insuficiencia de los recursos que asigna el Estado.

### La Universidad de la República (UR)

En general, existe una mirada sobre la cultura uruguaya del siglo XX que la describe impregnada de un fuerte acento europeo, por lo que cabe interrogarse acerca de las características de la UR en el enclave latinoamericano. A tales efectos, tomo la anterior descripción como un esquema fértil para delinear sus principales rasgos, a fin de esbozar un “estado de situación” previo al análisis.

a) “Carácter elitista” Aun siendo la UR una institución de ingreso libre, este carácter está relativamente presente en nuestro país determinado por las condiciones propias de la organización social que ya realiza selección socioeconómica y cultural en los niveles previos del sistema educativo. Las estadísticas disponibles señalan los principales índices de desvinculación del sistema educativo en los niveles previos al ingreso universitario. Una proyección de datos empíricos (Fernández et Al; 2010:27) señala que el 48,6% de los jóvenes estarían en condiciones de abandonar los estudios al cumplir los 20 años. No obstante, la UR se registra en la categoría de macrouniversidad (Dirdikson, 2002) por su población estudiantil que en 2007 censó a 81.774 estudiantes matriculados, de los cuales el 43,5% de los que residen en Montevideo, proviene del interior del país donde cursaron la Enseñanza Media.

b) “Énfasis profesionalista” Este énfasis es heterogéneo. Es posible advertirlo considerando que la alta numerosidad estudiantil radica en facultades de estas características (Ciencias Económicas y Administración, Derecho, Medicina, Arquitectura), siendo menor en las Áreas Académicas, Científico-Técnicas y Artísticas (Humanidades y Ciencias de la Educación, Ciencias, Ciencias Sociales, Bellas Artes) donde se enfatiza el perfil de investigación. Por otra parte, la matrícula es particularmente baja en las Facultades de Agronomía y Veterinaria, contradictoriamente al histórico proyecto de país agroexportador.

c) “Estructura académica centralizada” Si bien la estructura política de la UR se centraliza en el Consejo Directivo Central de la Universidad, las Facultades

cuentan con niveles de autonomía que le han conferido alternativamente una estructura federalista y/o centralista en continua tensión histórica. La descentralización territorial, iniciada hace 50 años, fue hasta la última década un proceso de impulsos sustentados en el discurso pero limitados en su financiamiento y en sus concreciones.

d) “Predominio de la cátedra”, como unidad docente fundamental, es un rasgo que no ha desaparecido. No obstante, se advierte en las dos últimas décadas y en varias facultades un crecimiento de la organización en departamentos académicos y en institutos, como ámbitos específicos para el impulso y desarrollo de la interdisciplina y la investigación científica. Asimismo, centralmente se impulsó desde los años `90 la conformación de grupos académicos de estudios interdisciplinarios (UVI) y (como efecto de la RU) la creación del Espacio Interdisciplinario como dinamizador de esta estrategia de investigación.

e) “Organización tubular de las profesiones”. Las escasas posibilidades de tránsito entre los *currícula* universitarios, salvo excepciones, era una realidad en las trayectorias de los estudiantes universitarios. Si bien este fue un tema presente a los inicios de la reinstitucionalización universitaria a finales de los años 80, sólo se fue concretando en espacios curriculares de materias optativas y en algunas carreras compartidas entre facultades de difícil operacionalización.

f) “Carrera docente incipiente” La mayoría de docentes ejerce sus cargos con carácter de *part time* desde sus profesiones y escasos cargos de dedicación total que implican con fuerza de obligatoriedad el cumplimiento de las tres funciones universitarias esenciales. Se destaca en tiempos relativamente recientes el impulso dado a la mayor dedicación desde el programa “Carrera Docente”, así como el fortalecimiento de la función de enseñanza por los aportes pedagógicos realizados desde las Unidades de Apoyo a la Enseñanza.

g) “Ausencia de una organización administrativa eficaz” Las dimensiones de la administración universitaria y su centralización la hacen de gran complejidad, y por lo tanto de relativa eficacia. En la década de los años `90 el proyecto institucional Mejora de la Gestión trabajó en la evaluación y diagnóstico de los problemas

relevantes de la estructura de gestión y propuesta de criterios para la mejor organización y tecnificación de los procesos. Sin que haya solucionado todos los problemas, generó una posterior reestructura en varias dimensiones de la administración y de la gestión de las políticas universitarias.

h) “Autonomía para la toma de decisiones en lo académico, administrativo y financiero” Es un principio el de la autonomía que está conferido constitucionalmente a la UR y es ejercido con fuerte énfasis en la práctica política, académica y administrativa, con limitaciones en la línea de ejecución presupuestal. Este presupuesto depende del Estado como fuente casi exclusiva y es muy reducido respecto de la asignación presupuestal de la enseñanza básica.

i) “Gobierno de la Universidad por los organismos representativos de la comunidad universitaria”. También es un principio establecido en la constitución y que se respeta de forma rigurosa en la UR. Su integración comprende a los representantes de los servicios, a docentes, estudiantes y egresados como Órdenes del cogobierno. En las comisiones cogobernadas, cuya temática es pertinente, también participan representantes del personal no docente.

j) “Métodos docentes basados principalmente en la cátedra y la simple transmisión del conocimiento” Esta práctica se acentuó en muchos servicios a partir de la alta numerosidad del estudiantado incrementada por el pasaje de la población de estudiantes que trabajan a la figura de “trabajadores que estudian”. No obstante, es de señalar la diversidad de situaciones sobre este aspecto: se advierten en numerosos servicios prácticas de enseñanza activa, incorporación de TIC a la enseñanza presencial y el aprendizaje en la experiencia como eje fundamental de su desarrollo curricular. Asimismo, la existencia de larga data de un programa específico de Aprendizaje en la Experiencia (APEX) que en su perspectiva metodológica incluye a la vez la función de extensión y la posibilidad de integración disciplinar y profesional.

k) “Incorporación de la difusión cultural y de la extensión universitaria como tareas normales de la Universidad” constituye un principio impulsado desde la Ley Orgánica de 1958, cuya práctica logró avances en esos años, con un debilitamiento

posterior y retomada post dictadura en nuevos contextos. Durante los años que se analizan, tuvo lugar un proceso de fortalecimiento de la función que desde un Pro Rectorado específico se desarrolló una rigurosa planificación y programas en los que se advierte una mayor participación particularmente del estudiantado, con propuestas hacia la curricularización de la extensión.

l) “Preocupación por los problemas nacionales”. Este aspecto se vincula con el apartado anterior. Por su carácter de única universidad pública y ausencia de ámbitos privados hasta 1984, la convirtió en la institución universitaria de referencia para los temas esenciales y se le reconoce como el espacio donde se realiza el 80% de la investigación del país. Sin desconocer la existencia de la investigación de frontera, resulta destacada la investigación sobre los problemas productivos, sociales y políticos del país.

m) “Crisis económica crónica” La histórica insuficiencia de recursos asignados desde el Estado para este nivel de la enseñanza, condicionan -como en otras universidades latinoamericanas de matrícula abierta y gratuita- la concreción de las líneas políticas enunciadas, aunque no parezca ser éste el único factor.

### 3. Reforma – Cambio – Transformación

La expresión “Segunda Reforma” con que se inauguró el proceso del movimiento universitario, orientado a dar respuestas a los desafíos ya revisados, suscita algunas reflexiones que motivan aproximarse al sentido de dicha expresión.

Durante el transcurso del siglo XX la literatura histórica y los documentos más recientes registran un continuo de procesos institucionales en la República que recibió diversas denominaciones: «reforma» (a inicios del siglo), «cambio» (entre los años 50-60), «transformación» (años 90 e inicios de 2000) y, a partir de 2006, nuevamente se plasma en el discurso universitario el término «reforma» y, en este caso, «segunda reforma».

El inicio del siglo XX en la vida universitaria estuvo impregnado por los postulados de la Reforma de Córdoba de 1918 y su antecedente más destacado, el Congreso de Estudiantes de 1908 en Montevideo; procesos que marcaron movimientos políticos en la organización y la orientación de las instituciones. De allí que el término

«reforma» adquiriera un importante valor simbólico asociado a los movimientos estudiantiles demandando participación en el gobierno de las universidades, en contextos de consolidación de los procesos de modernización de los estados nacionales en la región.

Popkewitz (1994:13) plantea: *“La palabra reforma se refiere a la movilización de los estamentos públicos y a las relaciones de poder que definen el espacio público. (...) cambio social representa un intento de comprensión de la forma de interactuar de la tradición y las transformaciones mediante los procesos de producción y reproducción sociales”*.

Los procesos institucionales de la UR durante las décadas de los años 50 y 60, que en cierta medida aparecen asociados al compromiso universitario con las manifestaciones de la cuestión social, y otros vinculados a la crisis socioeconómica del país y a los logros revolucionarios de la época en América Latina, dieron valor radical a la expresión «cambio». Las propuestas de cambio se impulsaban en detrimento de las visiones «reformistas» que proponían lograr, a través de consensos, medidas de mejoramiento gradual de los problemas pero sin afectar las estructuras sociales de dominación.

Hacia los años 90 e inicios de la década 2000, el término «transformación» predomina en los proyectos de mejoramiento y desarrollo institucional. Etimológicamente, “transformación” alude a “fenómenos biológicos de cambio celular que toman material génico de otras células”, por lo que en este caso cabe preguntarse si constituye una metáfora de procesos a realizar en las organizaciones que, desde su génesis institucional, incorpora la génesis de procesos desarrollados por otras instituciones de igual índole y las incorpora.

Los documentos de planes estratégicos formulados en la década 2000, parecerían referir en términos de «transformación» a procesos de mejora sustancial de las funciones universitarias, con particular referencia a los acuerdos signados en UNESCO, que en lo sustantivo atienden los problemas sociales, pero no pretenden afectar radicalmente los formatos sociales estructurales en el corto plazo.

En cuanto a esta última denominación -Segunda Reforma- explícitamente los documentos y exposiciones toman como referente a la Reforma de Córdoba de 1918, emblema de los cambios que definieran los rasgos esenciales de la Universidad Latinoamericana, con alto protagonismo estudiantil. En este sentido, resulta interesante recoger expresiones conceptuales del Rector respecto de la Reforma:



*“Estamos aquí –creo que todos– para jugar para una nueva Reforma, pero la Reforma es un proceso, no es un momento, no es algo que se discute durante largos años y después se aplica en un instante. Es un proceso de aprender institucionalmente, de aprender a enseñar de maneras nuevas, de aprender a combinar con actores diferentes (...).”<sup>11</sup>*

En momentos de abrir la discusión colectiva sobre la reforma de la Ley Orgánica<sup>12</sup>, el Rector pauta la denominación de “Segunda Reforma”, que se dio inicialmente al proceso, cuando rememora sus propias palabras pronunciadas en la asunción del cargo:

*“(...) en la Universidad se ha ido generando un consenso mayoritario que apunta, yo diría que con amplio respaldo, a la idea de que para mantener vivos en el siglo XXI los grandes valores de la primera Reforma Universitaria, los valores plasmados en la Ley Orgánica en 1958, los valores de autonomía, cogobierno e involucramiento en la mejora de las condiciones sociales, necesitamos una nueva reforma”.*

Reafirmando el concepto, evoca además las palabras de la delegación estudiantil en la primera sesión de su rectorado:

*“El espíritu de Córdoba vive en nuestras palabras. Para construir la reforma que queremos es necesaria la participación y el compromiso de la mayor cantidad de actores sociales dispuestos al trabajo y al diálogo.” “(...) No basta que la participación se limite al proceso electoral que ayer se clausuró, precisamos universitarios para pensar y construir la Universidad que queremos. Para una segunda Reforma Universitaria, a la consigna Programa y Movimiento, le agregamos Esfuerzo, Dedicación y Compromiso.”*

Interesa destacar que en todos los períodos, independientemente de la denominación adoptada, -reforma, cambio, transformación- la elaboración de los procesos de reformulación institucional estuvo respaldada por la participación crítica del demos universitario tanto en la revisión de las estructuras, como de las funciones académicas y/o del compromiso social de la institución dando respuesta a necesidades surgidas de la dinámica interna o surgidas desde la sociedad.

<sup>11</sup> CDC. Sesión Extraordinaria del 31/03/2007

<sup>12</sup> CDC. Sesión Extraordinaria del 17/06/2008

#### 4. La “Segunda Reforma”

En la documentación revisada durante el período en que se inicia el proceso de la denominada “Segunda Reforma” de la UR, un **primer** documento propuesto por el Rector Rodrigo Arocena<sup>13</sup> como “Contribución a la elaboración colectiva de una Agenda prioritaria de la UR para el período 2007-2008” sugiere apuntar a una nueva Reforma Universitaria (RU), que puede ser definida a partir de tres aspectos interconectados:

- (i) un conjunto de cambios orientados a revitalizar el ideal latinoamericano de universidad en las condiciones sociales del siglo XXI, con especial atención a la nueva centralidad del conocimiento;
- (ii) la contribución universitaria a la transformación educativa vertebrada por la generalización de la enseñanza avanzada y permanente; y
- (iii) las modificaciones legales asociadas.

A partir de este marco de referencia propone doce puntos sobre los que el Consejo Directivo Central, y diversas Comisiones, trabajan en los años subsiguientes:

- i) Cronograma de trabajo y elaboración de un documento de fundamentación presupuestal “como herramientas para los cambios”;
- ii) Diversificación y flexibilización de la enseñanza para incidir sobre la “deserción / desvinculación, sobre la posibilidad de ofrecer títulos intermedios, formular una Ordenanza de Grado consistente con esta línea y estrechar los vínculos con Educación Permanente.
- iii) Promoción de la investigación y su contribución al desarrollo que defina la posición de la UR sobre el Sistema de Investigadores y en el nuevo CONICYT; revise los Programas de Desarrollo por Áreas; evalúe el potencial de investigativo de la UR; la investigación en el Interior; agendas específicas de impulso a investigaciones vinculadas a situaciones sociales y capacidades productivas; participación en el programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social “Compromiso nacional por el crecimiento, la equidad y el empleo”.
- iv) La extensión como función de amplio espectro que atienda la actividad en todos los servicios; el relacionamiento con el sector productivo; la comunicación con la sociedad; la tarea cultural de la UR; la curricularización de la extensión; la formación en extensión y los programas integrales.

13 Elementos para un Plan de Trabajo. Borrador 01/02/07

- v) Atención a la carrera docente, instalando una comisión especial; realizando la previsión correspondiente en el presupuesto;
- vi) Avanzar hacia la creación de un “espacio interdisciplinario” y su vinculación con los programas de desarrollo por área de conocimiento; creación de la Comisión Sectorial de Cooperación y Relaciones Regionales e Internacionales; un plan de obras a largo plazo asociado a estas transformaciones.
- vii) La “Reforma del Estado” en la Universidad de la República, “desde el involucramiento y la capacitación de los funcionarios, con la responsabilidad social como guía”, sugiriendo el informe varios pasos para su instrumentación.
- viii) Sobre las condiciones de trabajo y estudio se orienta hacia la consideración de la reestructura de del Servicio Central de Bienestar Universitario como prioridad para 2007.
- ix) La UR y la enseñanza terciaria en el Interior también se define como una prioridad para 2007. Enfatiza el logro de una estrategia del CDC sobre el accionar de la UR en el Interior para lo que se sugiere la definición académica y normativa de la Regional Norte; discutir los Programas Regionales; profundizar la colaboración con UTU en los campos tecnológicos; reconsiderar en la estrategia el papel de la Comisión Gestora de Descentralización.
- x) Colaboración con ANEP El documento la define como “línea fundamental de acción” que requiere recomponer la delegación de la UR a los ámbitos conjuntos; propuesta de cooperación para la formación docente; promover la “creación conjunta ANEP-UR de Instituciones Terciarias de Tecnología”.
- xi) La revisión de la Ley Orgánica es presentada como “una condición no suficiente pero sí necesaria para el avance de la Reforma”, desarrolla una fundamentación sustantiva; da impulso al debate propositivo de alta participación; propone un equipo académico que contribuya a los procesos de análisis y sistematización.
- xii) Mejorar la comunicación interna y externa de la UR también se visualiza como una prioridad para 2007 para lo que sugiere el desarrollo de instrumentos útiles de comunicación; actividades sectoriales (CSIC; SCEAM); diseño de una estrategia comunicacional de conjunto.

Una primer lectura de los doce puntos permite distinguir acciones orientadas



hacia la dinámica institucional interna, que podrían visualizarse como acciones de profundización o de radicalización de concreciones; y otras orientadas al rol y presencia de la Universidad ante los cambios y demandas que se están produciendo en la sociedad.

De estos puntos, sin orden de prioridad y a los efectos de su análisis en este trabajo, se seleccionan las siguientes cuatro propuestas como ejes renovadores de la UR a fin de analizarlos en los próximos capítulos.

Dos de ellos refieren a cambios institucionales que se orientan predominantemente hacia la propia organización, aunque involucren tangencialmente al resto del sistema y otros dos que remiten a la necesidad de interactuar con otras organizaciones y con la sociedad civil.

- Reforma de la Ley Orgánica. Este eje sustantivo de la Reforma promueve la reforma de la emblemática Ley Orgánica de la UR de 1958, cuyo articulado no previó en su momento la flexibilidad necesaria para los espacios de crecimiento de la organización primigenia. Es un núcleo de debate intenso en los organismos centrales y en las demás estructuras universitarias, en primera apariencia por dos elementos: a) afecta la relación interna de la arquitectura institucional dado que hay servicios con voz y sin voto y b) por otra parte, la redefinición del formato legal implica la posibilidad de externalizar y partidizar el debate durante la intervención del Parlamento.
- Descentralización territorial. Refiere a la expansión de la oferta de estudios universitarios radicados en el territorio nacional de modo de ofrecer a los estudiantes mayores oportunidades de acceso en ámbitos de cercanía. Si bien desde hace más de cincuenta años la UR posee establecimientos en otros departamentos del Interior del país, algunos de gran porte, el grado de concentración de los servicios universitarios en Montevideo es predominante. Se percibe la expansión de este proceso como en articulación con otras instituciones, pertenecientes o no al sistema educativo.
- Integración de un Sistema Nacional de Educación Pública. La UR, en múltiples instancias desde décadas atrás, promovió una mayor coordinación de todas las instituciones de educación pública estatal del país. A partir de su participación en el Congreso Nacional de Educación Julio Castro se fortalece este impulso, que en consecuencia lleva al CDC a analizar e implementar acciones de mayor integración de los subsistemas educativos. Esta tendencia se cristalizó a nivel documental en la Ley de

Educación 18.437.

- Componentes que afectan a procesos y actores. Con alta preocupación por el ingreso estudiantil, el abandono temprano de los estudios, la posibilidad de ofrecerles trayectorias adecuadas, así como mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad docente para el fortalecimiento de todas las funciones universitarias, el proyecto promueve y se ponen en práctica diversas políticas de superación de las condiciones diagnosticadas y que fueron punto de partida de la agenda propuesta para el período.

Estos ejes que junto a los ya enunciados enmarcaron una política global, de algún modo se fueron perfilando en las intervenciones durante el proceso del Debate Educativo. Los debates que se produjeron en el Congreso (diciembre de 2006) constituyeron reflexiones preliminares que tuvieron una repercusión inmediata en el seno de la Universidad, y dieron continuidad a los mismos desde las tempranas sesiones del Consejo Directivo Central el 13 y 27 de febrero de 2007, precedidas por el documento del Rectorado ya referido.

A partir de estas instancias se conformó colectivamente -entre otros temas igualmente importantes- los componentes más destacados de la propuesta liderada por el Rector Arocena, expresada en los términos siguientes.

*“Una transformación que apunte a ser una contribución sustantiva a una de las tareas que el país tiene por delante, que es avanzar hacia una generalización de la enseñanza terciaria diversificada y conectada con el trabajo a lo largo de la vida entera. Esta es una de las claves del desarrollo integral”.*<sup>14</sup>

Continúa la propuesta considerando un aspecto de estrategia institucional:

*“En esa perspectiva, y como lo establece un elocuente e iluminante resolución de la Asamblea General del Claustro, hace falta avanzar hacia la construcción de una red de instituciones de enseñanza terciaria pública, autónomas y cogobernadas, coordinadas entre sí, con un papel fundamental de la Universidad de la República, que ayude a combinar enseñanza y trabajo de maneras múltiples y también garantice la posibilidad de seguir estudiando a niveles más avanzados a todos los que así lo deseen”.*

Alude asimismo al nivel sostenido de desvinculación de los jóvenes de los centros educativos y como problema de la agenda propone:

*“(…) la necesidad de una transformación en profundidad de la enseñanza*

<sup>14</sup> CDC. Actas de Sesión del 27 de febrero de 2007

*universitaria, que nos permita luchar de manera mucho más eficiente contra la pérdida de estudiantes que estamos teniendo. Eso exige una diversificación grande de nuestras vías de educar y de las alternativas que les ofrecemos a los estudiantes”.*

Una revisión de las propuestas realizadas por el Rector de la UR y de los intercambios sobre la temática en el ámbito de las sesiones siguientes del CDC, nos ofrece una visión panorámica sobre las concepciones y fundamentos expuestos por sus actores que van generando la posición institucional sobre los ejes particulares enunciados. A esos efectos, una exploración y selección temática de las Actas y Resoluciones de las sesiones ordinarias y extraordinarias del CDC entre las fechas 13/02/2007 y 23/03/2010 permitió elaborar la síntesis descriptiva de los procesos que se exponen en los capítulos siguientes.

### Comentarios

El esquema de este capítulo trató de presentar un corte que posibilite sintetizar algunos aspectos que sitúen las características de institución y su proyecto de partida, en los contextos nacionales e internacionales-regionales. Nos permitiría acercarnos a algunas de las interrogantes que motivó el trabajo: ¿qué elementos locales y externos condicionan este movimiento en la institución?; las características institucionales de la UR ¿justifican el alineamiento con las recomendaciones de la UNESCO?; ¿por qué se plantea el proceso en términos de Reforma?

La Reforma Universitaria se enmarca en concepciones de la Educación Superior para América Latina definidas por los organismos de UNESCO con la participación de la Universidad de la República; asociada a su vez con las universidades de la AUGM. Estos lineamientos son compartidos como elementos orientadores para la proyección institucional en cada período, lo que les proporciona fortaleza frente a otros bloques y cierta homogeneidad entre sí. La interrogante es si la UR comparte la misma problemática de los demás integrantes de estas organizaciones.

Aún con sus particularidades, se puede considerar que los rasgos característicos de la Universidad Latinoamericana presentados por Arocena y Sutz citando a Tünnerman, comprenden en términos generales a la Universidad de la República. Esto se evidencia en lo que hace a los rasgos autonómicos, de gobierno colegiado de los

órdenes, al centralismo académico predominante, la preocupación por los problemas sociales, el cumplimiento de las funciones con restricciones presupuestales, etc.

En tanto otras caracterizaciones tales como la de elitismo, no serían compartibles en términos amplios, por tratarse esta de una institución de matrícula abierta, gratuita, con apoyo estudiantil en un marco integral de becas económicas complementadas con promoción de deportes y de salud y que la distinguen de otras universidades de América Latina y El Caribe. Asimismo, si bien es reconocible en casos una enseñanza verbalista y directiva, podría decirse que no es generalizable. La práctica preprofesional o académica, de inserción y de experiencia en el medio existe, con luces y sombras pero predominante, en los campos disciplinares que componen la formación en las profesiones.

No obstante, basada en su inserción geográfica, los rasgos comunes con las universidades de la región y los desafíos que les presenta un nuevo paradigma que define a la época, tiene a los acuerdos de los organismos que integra como referente de los proyectos que orientan la dinámica institucional.

Entre las condiciones locales, el período estudiado presenta el inicio del primer tramo de un nuevo rectorado; la reciente configuración política en la rotación de partidos en el gobierno; afronta situaciones dilemáticas entre democratización del acceso y calidad de la formación; la existencia del Congreso de Educación como un nuevo espacio de incidencia en la definición de políticas educativas; el crecimiento de las universidades privadas y proyecto de surgimiento de otras de carácter público, aparecen como elementos que explicarían la formulación e impulso del proyecto de Reforma.

En cuanto al marco de ideas que plantea la interrogante referida a la adopción del término “reforma”, este aparece vinculado a las ideas-fuerza de la Reforma de Córdoba, en tanto la denominación “Segunda Reforma” con que se inicia el proceso. La reafirmación de la autonomía y el cogobierno frente al Estado aparece como importante en la coyuntura política y en ese sentido puede conjeturarse que además, presentada como “bandera del proyecto”, sensibilizaría a la participación del demos universitario en las líneas de innovaciones planteadas. No adquieren fuerza de ideas, en significado, los términos “transformación” como procesos de plazos extensos, ni la idea del “cambio” inscribiendo al componente educativo en el cambio de la estructura social en términos radicales de corto plazo.

## Capítulo IV

### La Reforma de la Ley Orgánica

Dentro del lapso analizado, los principales debates sobre este eje sustantivo de la Reforma Universitaria, se registra en nueve sesiones comprendidas entre los meses de junio de 2008 y marzo de 2010<sup>15</sup>. De la lectura de las actas de estas sesiones y de las resoluciones adoptadas se perciben algunos niveles de análisis que aportarían a ordenar una mirada sobre la evolución de la temática.

Inicialmente se instala como consensuado el tema de reforma de la Ley Orgánica de 1958 como elemento estructurante del proceso de Reforma, que mantendría principios universitarios consolidados de autonomía, cogobierno y acceso democrático. Posteriormente, van emergiendo otras aristas de la problemática que complejizan la discusión entre los actores.

En el tratamiento del tema por los integrantes del CDC surge una dimensión política que comprende dos aspectos: desde el contexto, la relación de fuerzas en el ámbito parlamentario que posibilitaría o no la aprobación de la propuesta sobre una nueva Ley Orgánica por un lado y por otro, la confrontación interna en el debate sobre la composición del CDC, lo que implica definir la relación de fuerzas de los actores en las decisiones del órgano central; debate este que aparece como reformulado desde anteriores tensiones institucionales.

Otra línea que atraviesa la discusión confronta la prioridad de reforma de la Ley Orgánica como condición necesaria para la implementación y consolidación de la reforma orientada hacia el cambio y fortalecimiento de las funciones esenciales ya diagnosticada y planificada.

#### 1. Condicionantes políticas externas

Durante las deliberaciones producidas en las sesiones de referencia, si bien se destaca la importancia del contexto en que se está elaborando esta propuesta de ley como una coyuntura auspiciosa de los cambios que se están produciendo en la

<sup>15</sup> CDC. Sesiones del 17/06/08; 29/07/08; 14/10/08; 25/11/08; 23/12/08; 29/09/09; 24/11/09; 08/12/09; 23/03/10.

Universidad, en la educación y en la dinámica de todo el país, varios son los puntos en controversia y las demandas de los actores para diseñar la nueva estructura de la organización que se plasmaría en una nueva Ley Orgánica.

### 1.1 La autonomía respecto del Poder Ejecutivo

En primer lugar, previendo la intervención de los agentes externos que deberán actuar en la toma de decisiones referentes a una nueva ley se considera el contexto político partidario. En el marco de la rotación de partidos políticos en el gobierno y la presencia de un número importante de universitarios en lugares destacados de los Poderes del Estado, se exponen numerosas reflexiones favorables y desfavorables respecto de la relación de estos con la Universidad, así como diversas miradas respecto de lo propicio del momento para proponer la reforma de la Ley Orgánica, como marco estructural de la Reforma Universitaria impulsada.

Se advierte la convicción colectiva de mantener los postulados esenciales de la Universidad reconociendo la autonomía universitaria como condición de sustento de los fines y funciones de la Universidad. Son particularmente significativas las expresiones del Rector de la UR ante la visita al CDC del Ministro de Educación y Cultura (Ex-Rector Jorge Brovetto).

*“Naturalmente, la Universidad lo recibe en uso pleno y práctico de su autonomía y no está de más recordar, cada vez que conversamos con el Gobierno Nacional, que lo hacemos desde la concepción latinoamericana de la autonomía, que es distinta y específica, que ha sido construida trabajosamente y la defendemos día a día como alternativa diferente de las dos principales acechanzas que ha habido sobre las universidades desde hace siglos, por un lado la de la dependencia de poderes externos y por otro lado la del repliegue autárquico en la torre de marfil. Para superar a ambas surgió la universidad latinoamericana con su concepción específica de autonomía, que por supuesto es la que compartimos y que permite ver a universidades como las nuestras practicando la democracia interna y una autonomía externa como manera de comprometernos con la sociedad, particularmente con los sectores más postergados y trabajar por el progreso de la misma. En ese sentido es que entendemos la autonomía y que colaboramos particularmente con todos aquellos actores del sector público con los que tenemos una visión de*

*servicio al país*<sup>16</sup>.

Las intervenciones de los consejeros en futuras sesiones entienden que una reformulación de la Ley debería profundizar esta autonomía en todos los aspectos, incluyendo el tradicional reclamo del logro de plena autonomía financiera.

## 1.2. La autonomía y el debate parlamentario

Al respecto, surgen diversas perspectivas sobre la resultante posible del proceso de cambio ante el hecho que el proyecto de nueva Ley Orgánica, elaborado en el ámbito del cogobierno universitario, inevitablemente requerirá la consideración del Poder Legislativo y por consiguiente deberá someterse al análisis partidario.

Se escuchan algunas voces orientadas a neutralizar de futuro la intervención del Parlamento en los cambios que se propongan para la Ley Orgánica, asegurando una dinámica institucional propia para los cambios que se requieran. Según lo plantean, no sería una innovación para las universidades de la región ya que la Universidad de Buenos Aires desde fines del siglo XIX dispone de esta potestad de autoregulación de su normativa, en términos de autarquía.

La delegación estudiantil reafirma en este sentido sus propuestas emanadas de la Convención de la FEUU. En cuanto a la reforma de la Ley apuntan a defender y a profundizar los fines esenciales de la Universidad junto a la profundización de la autonomía hasta el logro de la autonomía financiera. Reivindican asimismo la autonomía organizativa eliminando el requisito de la intervención del Parlamento para realizar cambios en la estructura legal del cogobierno y entienden, en un primer momento, que se está en una coyuntura política particularmente favorable para lograr estos cambios argumentando la existencia de una mayoría que -hipotéticamente- sería afín al proyecto universitario presentado por el CDC.

*“Dada la composición actual del Parlamento parece viable que se respete la propuesta que emane de la Universidad”.* (S.Schelotto; citando a estudiantes 17/06/08)

No obstante, varios integrantes del órgano ponen en duda tal apoyo del partido de gobierno en la consideración de una nueva Ley Orgánica propuesta por la UR y priorizan los cambios de una reforma necesaria en las líneas ya trazadas y en el marco

<sup>16</sup> Rector de la UR – Sesión del 10/04/2007

legal actual, ante el riesgo de someter el cambio normativo a consideración del campo partidario.

*“(...) uno podrá tener muchos amigos en un gobierno, pero no se puede pensar que la Universidad tenga un gobierno amigo (...)” “(...) lo que de nosotros depende está en nuestras manos resolverlo, no podemos ponerlo en manos de un tercero, del Parlamento, del Poder Legislativo, de las Cámaras, sea en su composición actual o futura; si tenemos que hacer cambios hay que hacerlos ahora” (S.Schelotto;17/06/08)*

Considerando la necesidad de incorporar en paridad de condiciones a los Servicios surgidos en los últimos años, la Asamblea General del Claustro aborda también el tema con dedicación, pero con cautela. Convoca a llevar adelante una reforma universitaria que incluya su marco legal, pero se desprende de sus palabras que perciben un proceso de alta complejidad.

*“La actualización de la Ley Orgánica no debe volverse un fin en si mismo, pues sería contraproducente desaprovechar esta oportunidad elevando al Parlamento una ley que no contenga un avance claro en la profundización democrática de la Universidad. Entendemos que en esta etapa histórica, la UR debe llevar adelante cambios profundos en la ley que la rige, solo así valdrá la pena el gran esfuerzo que la comunidad universitaria deberá hacer para llevar adelante esta gesta”. (Basso; 23/07/08)*

Asimismo, en el transcurrir de los meses, diversas manifestaciones públicas realizadas dentro del espectro político van acentuando progresivamente las dudas respecto de una coyuntura oportuna para el tratamiento de una nueva ley. Un año después, en la sesión del 20/09/09 varias intervenciones evidencian preocupación respecto del contexto político. Entre otras:

*“(...) [posteriormente a la reunión del Balneario Solís] mientras estábamos ocupados discutiendo otras cosas, el escenario cambió, básicamente lo que se movió fue el contexto político (...)” (Decano Piñeiro) “(...) Hoy la situación es muy distinta, no se nos pueden pasar desapercibidas las palabras de los candidatos a Presidente de la República que escuchamos en la sesión de la Asamblea General del Claustro (...)” (Egresado Cubría)*

Desde la selección de intervenciones realizada, se percibe que la mirada de los actores se va perfilando en la convicción de que la posible relación de fuerzas en el ámbito parlamentario no le asegura la aprobación de nueva Ley Orgánica que se formule según los lineamientos de la institución.

### 1.3. Tensión entre procesos de cambio y nueva Ley

En el transcurso del período se fueron abriendo polémicas de orden político y de orden metodológico.

En ese sentido, una interrogante formulada desde un servicio plantea en términos metodológicos la disyuntiva entre la dimensión política y la dimensión técnica que debería orientar el análisis a producir en el debate del CDC.

*“(…) nos parece como que hay dos niveles, uno que es el nivel político de hacia dónde pretendemos encaminar o desarrollar la Universidad y otro que es un nivel técnico que depende de la resolución política. ¿En qué nos traba la Ley Orgánica para hacer lo que queremos hacer con la Universidad? Nos parece que no se puede resolver lo técnico sin tener claro o definido lo político (...) (Sztern; 20/07/08)*

Esta intervención decanta el pensamiento subyacente en varios integrantes del CDC, porque se suman múltiples reflexiones respecto a la perentoriedad o no de cambiar la Ley como condición necesaria para desarrollar las políticas universitarias trazadas hacia la actualización y fortalecimiento de las funciones esenciales como sustancia de la RU.

En algunos casos, los consejeros del CDC consideran que no se puede contar con un diseño concreto de los cambios a realizar en cada una de las dimensiones de la institución y que las internas son transformaciones a continuar realizando, aún en la dinámica y estructura actual de la institución, independientemente del proceso que requiera la formulación del proyecto de ley.

*“Pensamos que necesitamos más la ‘Ley de la Reforma’ que la ‘Reforma de la Ley’ en palabras del Orden Docente. En otros casos, se enfatiza la necesidad de reformular la estructura legal como acción previa y posibilitadora del proyecto de reforma sustantiva de la vida universitaria.*

Es de señalar que, mientras tanto, el proceso interno no se había detenido. Aunque lentamente, transcurría el desarrollo de las propuestas que en los documentos iniciales aludían a cambios vinculados a las transformaciones educativas: flexibilización y diversificación curricular; atención a la carrera docente; promoción de la investigación

y la extensión; desarrollo de la desconcentración territorial; nuevas carreras; articulación con las demás instituciones de la Enseñanza Pública; etc.

## 2. Sobre la estructura de la Ley

La definición de la arquitectura de la Ley tiene como objeto central, subyacente en la polémica y a veces de forma expresa, redefinir la integración de los órganos de gobierno. Son varios los componentes que intervienen en ese eje del debate: inequidad de los integrantes actuales en la toma de decisiones; incorporación de nuevos actores; sectorización; reducción de las dimensiones de la representación de los Servicios; etc.

### 2.1. El diseño de la estructura de la LO

El tema estuvo presente en las argumentaciones más frecuentes sobre la reforma tendente a un formato que dinamice el funcionamiento del órgano máximo en un texto legal muy abierto, flexible, que a la vez garantice condiciones de autonomía para autorregular la estructura atendiendo los cambios de la institución.

Este punto de la problemática, expresado en la necesidad de una ley que se adecue a la dinámica institucional, encabeza la lista de “puntos neurálgicos” que ordenan los análisis de la sesión del 14/10/08. En palabras del Rector Arocena:

*“¿Debemos apelar a una formulación que sea muy precisa, que diga con claridad cómo va a ser conducida la Universidad al día siguiente de una eventual aprobación de una nueva Ley Orgánica?, o ¿debe la Ley dar vías con garantías, asesoramientos, mayorías especiales, para ir ajustando la conducción a la evolución de la estructura académica?”*

Se plantearon varias propuestas en este tenor que coinciden en orientar los esfuerzos al logro de un texto de tipo flexible, que resulte abierto a los cambios evolutivos y organizativos de la institución, manteniendo y desarrollando los principios doctrinarios fundantes.

En acuerdo con el Orden Estudiantil, algunos consejeros se expresan proponiendo un formato de tipo “programático” y reclaman una formulación legislativa moderna, otorgando a la institución un nivel de autonomía que le ofrezca la potestad de transformar sus propios marcos legales.

*[la estructura de la Ley] “deberá ser programática, debe ser abierta (...) pero a su vez debe proveer indicaciones muy precisas de cómo se arriba a la nueva institucionalidad, cómo se concretiza la misma. Debe ser programática en el sentido que decía el delegado estudiantil, debemos ser capaces de explicitar en forma muy clara los horizontes y en la formulación de la Ley debemos tener un carácter hospitalario que permita innovación, creación, novedad institucional” (Seoane: 14/10/08) “(...) tenemos que pretender una serie de disposiciones muy acotada, que delegue en la Universidad la capacidad de autoorganización interna y de ajuste permanente de esa autoorganización interna” (Schelotto: 14/10/08)*

## 2.2. La incorporación de nuevos actores

Un segundo “punto neurálgico” abordado en las sesiones refiere a la profundización de la democracia universitaria incorporando nuevos actores a los órganos del cogobierno. De forma relevante en el discurso se explicita la situación de facultades que fueron surgiendo desde fines de los años 80 e integraron el CDC con voz y sin voto.

Por definición de la Ley Orgánica vigente estas nuevas facultades no constituyen miembros plenos del órgano y ello produjo una situación de discriminación entre pares. No obstante, es de señalar que los documentos evidencian una conducción de las sesiones que considera su efectiva participación a la hora de lograr unanimidad en las resoluciones.

Este concepto de democratización comprende no solo la integración plena de los servicios creados o a crear, sino que además focaliza particularmente la atención en la participación de los funcionarios no docentes como representantes de la sociedad civil.

Tradicionalmente la voz de la sociedad estuvo representada por el Orden de Egresados, como agente que recoge la demanda social a la Universidad desde su vida profesional activa en la sociedad. Si bien la participación de los funcionarios no docentes venía siendo posible desde años anteriores en diversos ámbitos específicos de la Universidad, en este proceso de reforma el reclamo se incorpora con mayor énfasis como reivindicación de varios sectores para su integración al cogobierno central.

La intervención del funcionario representante de AFFUR<sup>17</sup>, coloca como uno de

<sup>17</sup> CDC.Sesión Extraordinaria 17/06/08 Sr. Peña – Representante de AFFUR

los temas centrales esta demanda del funcionariado no docente a la participación en el cogobierno en paridad de órdenes. Lo propone como el camino trazado para profundizar los niveles de democratización y compromiso social de la Universidad “desarrollando acciones emancipadoras a que están dispuestos a impulsar los trabajadores de las universidades latinoamericanas”.

También se plantea el tema por parte de la Asamblea General del Claustro que, entre otros puntos de su informe, se pronuncia por una estructura académica que permita incentivar una autonomía más profunda y evolutiva y una profundización de la democracia en la estructura de gobierno, resultado de una discusión sobre la inclusión de los funcionarios no docentes en los órganos de cogobierno.

Por su parte, dentro del análisis de los “puntos neurálgicos”, el Rector señala algunas limitantes para la concreción de este reclamo:

*“Cuando se habla de la expansión del cogobierno hacia la sociedad civil, (...) lo que es un punto neurálgico es lo que tiene que ver con las formas de participación de los funcionarios” y se señalan dos cuestiones al respecto: “a) es un punto polémico, por lo que habría que lograr un proceso expansivo y gradual de la participación y b) la Constitución de la República es muy precisa acerca del gobierno universitario”.*

### 2.3. Las representaciones en el CDC

El tercer “punto neurálgico” a que alude la intervención del Rector refiere a las proporciones en la representación de los Órdenes. Existen al respecto diversas posiciones: a) paridad numérica de los Órdenes; b) expansión de la delegación del Orden Docente por sobre los otros Órdenes; c) cogobierno exclusivo de los Órdenes, sin representación de los Servicios y/o Áreas.

Los representantes de las delegaciones estudiantiles y docentes comparten la posición de jerarquizar el rol de los Órdenes en el cogobierno, asignándole la definición de las líneas de política universitaria reservando para las Áreas y Servicios la intervención en las líneas de gestión.

*“(...) el Orden Docente piensa que realmente el CDC como órgano conductor debiera estar integrado por los Órdenes y el Rector (...)” (Gutiérrez: 17/06/08)*

El Orden Docente, que impulsa el cogobierno exclusivo de los órdenes, expresa:

*Se trata (...) de encontrar condiciones adecuadas para llevar a la práctica la modificación de la estructura académica dominada por las facultades profesionales, abrir institucionalmente las puertas a los programas transversales y eliminar las trabas a la mejoría de la calidad en el desempeño de todas las tareas que tenemos a nuestro cargo (...)* (Markarian 14/10/08)

La exclusión de los representantes de las Facultades en la conducción de la política institucional, cuenta con la discrepancia de sus representantes ante la propuesta. Algunas intervenciones provenientes del sector concuerdan en que ya existe sólo representación de los Órdenes en el entendido que los representantes de los Servicios lo hacen representando a sus Órdenes, que integran el cogobierno en cada uno y que esta es una fortaleza de la Universidad uruguaya que debe cuidarse.

A ello se agrega la posición del Orden Docente postulando el predominio de la representación docente sobre los demás Órdenes. Analizando esta propuesta de la supremacía en número del Orden Docente sobre el Orden Estudiantil, el Rector reconoce argumentaciones desde ambas posiciones, pero expresa un reconocimiento de ambos aportes y promueve dejar la decisión a la evolución del sistema.

*"(...) a mi ver la idea de paridad entre Órdenes tiene que ver sobre todo con la paridad de la riqueza, de la contribución que hacen y que no necesariamente debe traducirse -yo no creo que sea una cuestión de principios- en igualdad exacta -vaya la expresión, que por cierto es incorrecta- en las representaciones. Sí me parece que sería una señal excelente si la Universidad mostrara, en la discusión de este tema, cuánto valora lo que han sido cincuenta años de experiencia de cogobierno directo estudiantil (...)"*. "Al mismo tiempo quiero decir que en cuanto a los argumentos en pro de mantener una mayor representación del Orden Docente, en función de criterios académicos, que me parece que la garantía académica que da el Orden Docente la da sobre todo por su capacidad de convicción, de ofrecer argumentos, experiencia y elementos de juicio a la discusión; por lo tanto no debiéramos correr nunca el riesgo de identificar el nivel académico con la representación específicamente de un Orden, absolutamente fundamental pero que lo es sobre todo en la interacción con otros". "(...) ¿Quién sabe qué pensará al respecto la conducción universitaria dentro de diez o quince años? ¿No sería razonable dejarle a la institución un espacio para la evolución?"

Otra manifestación de estas diferencias en los debates sobre estructura universitaria surge ante un componente que subyace y emerge alternativamente: la

concepción de la Universidad como “federación de facultades” a la que se opone una visión unitaria de la Universidad, más coincidente con la línea promovida por docentes, estudiantes y egresados.

*“(…) esta lógica de federación de Facultades es lo que debemos variar en la transformación general y hacia eso apuntar. Debemos discutir nuevos modelos, nuevas conformaciones, ámbitos de dirección (…)” (Corbo: 29/09/09)*

En una orientación siempre tendente a reducir las dimensiones del CDC y el predominio numérico de las Facultades, se continúa refiriendo en las sesiones a una representación de los Servicios integrados en macroáreas. Las discrepancias en este aspecto son también señaladas, citando los consejeros en algunos casos antecedentes de partición en varias universidades por esta vía (alusión al conocido como “Documento de los cuatro decanos”).

Un nuevo punto que se incluye en esta discusión a propuesta de los docentes desde sus documentos de trabajo, refiere a una categorización de estudiantes y de docentes “activos”. Esta propuesta restringe el electorado universitario a los docentes con cargos en carácter efectivo y una redefinición de los estudiantes “activos” por su nivel de participación. En este sentido, argumentan que buscan una mayor legitimidad del demos universitario en situación de ser representado en los ámbitos de decisión.

*“(…) el Orden Docente piensa que se debe ser estricto con la integración de los organismos electores de los Órdenes en las diferentes instancias. (...) es porque creemos que la Universidad debe tender a que los docentes seamos efectivos. Ser interino en la Universidad debiera ser una excepción (...)” “(...) que los estudiantes que realmente son los activos sean definidos de otra forma, también por su compromiso con la institución (...)” (Gutiérrez: 17/06/08)*

### 3. El declive del debate y una propuesta

En el lapso comprendido entre setiembre de 2009 y marzo de 2010, si bien afloran aspectos ya analizados, se advierte un proceso de síntesis del debate centrado en tres aspectos: en primer término, definir el camino más productivo para los ejes de cambio endógeno ya programados para la vida universitaria; en segundo lugar, el reconocimiento explícito que existen divergencias de perspectiva entre los integrantes operando como obstáculos a la concreción de una propuesta de consenso y, finalmente,

el logro de una propuesta de anteproyecto de Ley, que exprese en su articulado alternativas surgidas del debate en marcha y posibilite democratizar hacia el demos universitario el proceso de definiciones futuras.

### 3.1. Reconocimiento del estado de situación

Avanzados los debates a nivel del CDC, a fines del año 2009 e inicios de 2010 las sesiones del Consejo dan cuenta de una etapa que podría caracterizarse como de síntesis, descendiendo el nivel propositivo se da impulso a las concreciones de un texto con destino a la consideración parlamentaria.

Una intervención del Rector Arocena caracteriza la situación como de “encrucijada” para la institución. En sustancia da cuenta que es necesario decantar las orientaciones a fin de que el órgano máximo señale un rumbo más claro en la temática, habida cuenta de los procesos cumplidos y en un contexto poco propicio tanto exógeno como interno. Realiza una convocatoria a tomar decisiones dando impulso a continuar por el camino de los cambios sustantivos para la dinámica institucional, basados en las posibilidades que brinda la propia Ley Orgánica actual.

*“(...) tengo la convicción de que la Universidad está en una encrucijada pues debe decidir si toma el camino de arriba o va por el camino de abajo. (...) Creo que la visión que hay en la sociedad y también al interior de la Universidad sobre el proceso de cambios dentro de nuestra institución no es demasiado favorable. (...) No conozco otra solución para ese problema que acelerar los cambios, que usar la autonomía y el cogobierno como propulsores de cambios.” (Arocena 29/09/09)*

A la vez propone con énfasis continuar en el proceso de construcción de una nueva legislación universitaria, convocando a formular un anteproyecto de ley, que recoja el trabajo realizado en los años transcurridos y que adopte un formato de anteproyecto, que refleje las opciones debatidas, válido para una consulta colectiva y democratizadora.

*“Me parece que el objetivo tiene que ser llegar a un anteproyecto de ley, naturalmente con opciones en los temas cuestionables, pero sin un anteproyecto no se puede esperar que los colectivos se pronuncien (...) tiene que ser con opciones netas, claras, si no, no hay democracia (...)” (Arocena 29/09/09)*

### 3.2. Explicitación de las diferencias

Desde la intervención de los distintos sectores que componen el órgano de gobierno se observa que han llegado a acuerdos en cuanto a profundizar la autonomía y a horizontes conceptuales de fines y funciones universitarias, pero con desacuerdos no laudados respecto de la estructura organizativa, académica y de gobierno. Entre estas diferencias, se reconocen discordancias relativas a:

- \* la organización del CDC: limitada su composición a los Consejeros representantes de los Órdenes y el Rector, con exclusión de los Servicios o la restricción de la participación en una representación por macroáreas;
- \* el lugar de los representantes de las Facultades: como participantes en los temas de gestión administrativa o como representantes de los Órdenes de sus Facultades en la conducción global de la institución;
- \* al lugar de los funcionarios no docentes: como integrantes del CDC en representación de la sociedad o no, manteniendo su lugar en las comisiones respectivas;
- \* la metodología de trabajo: priorizar el proyecto de reforma referido a las funciones universitarias aún no finalizado el debate de la Ley Orgánica o continuar la discusión sobre la Ley como condicionante de los otros cambios;
- \* la recuperación del voto voluntario, suprimiendo la obligatoriedad de votar en las elecciones universitarias y la limitación del voto a los estudiantes activos y docentes efectivos en sus cargos;
- \* el mecanismo de elección del Rector: mantener el proceso de elección indirecta o realizar la elección directa por el voto universal del demos universitario.

### 3.3. Culminación o cierre de la etapa

La comisión integrada por miembros del CDC y de la Asamblea General del Claustro, presenta en la sesión del 23 de marzo de 2010 un anteproyecto de Ley Orgánica cuyo articulado recoge los acuerdos logrados y formula los temas cuestionados en términos optativos, de modo de democratizar el debate y el pronunciamiento del demos universitario, como había sido reclamado en oportunidad de la demanda del documento.

El documento es analizado en la sesión. Se le reclamó dentro de la flexibilidad

una formulación que posibilite una interpretación precisa, evitando que la ambigüedad de las disposiciones sean fuente de conflictos continuos en la institución; la necesidad de incluir artículos que definan claramente su relación con el Estado y con la sociedad, su participación en el Sistema Terciario de Educación Pública registrando el surgimiento de nuevas universidades públicas, etc.

No obstante el extenso debate y el logro de un anteproyecto de Ley, finalmente no se concretó su puesta a consideración del Poder Legislativo.

El Rector realiza en la oportunidad una intervención que, de algún modo, da cierre a la consideración de esta línea, valorada como sustantiva en el proyecto de RU. En su exposición destaca como valioso el proceso que permitió plasmar de forma documentada un proyecto de ley que da cuenta de las necesidades de *aggiornamento* de las estructuras universitarias en nuevos contextos, y apela a mayor tiempo de maduración de los debates conceptuales que tuvieron lugar en el ámbito del cogobierno.

### Comentarios

Explorar el material de las fuentes buscando describir y comprender el eje de definición estructural de la RU, genera una nueva interrogante relativa a la finalización del debate.

El discurso final del Rector muestra el cierre del tratamiento del tema como una actitud prudente, de espera a una maduración de la temática para la continuidad del proceso. No obstante, tomando como punto de partida la reseña de los intensos intercambios que tuvieron lugar sobre el cambio de la emblemática Ley Orgánica de 1958, puede inferirse que las alianzas y divergencias fuertes entre sectores de los integrantes del CDC operaron como un veto virtual a la propuesta.

En el plano de las ideas, vemos en primer término que los principios fundantes de autonomía, cogobierno y funciones universitarias esenciales, como pilares estructurantes de la Ley Orgánica que rige la vida de la institución, siguen contando con el consenso general explícito de los integrantes del CDC.

En cuanto a las ideas manejadas por los Órdenes sobre la integración del órgano de gobierno con su exclusiva participación, y exclusión de los representantes de los Servicios, surgen desde recursos argumentativos en la propuesta de conformar

estructuras más livianas que, en términos de menor cantidad de integrantes, facilitarían una mayor eficiencia y calidad en la definición de políticas universitarias sin renunciar al cogobierno. En este juego argumentativo, la contrapartida proviene de los representantes de Servicios que, como tales, han sido designados por los órdenes de sus centros.

El componente de la democratización del Consejo incorporando con voto a todos los Servicios, que inicia el proceso, fue perdiendo centralidad. La consideración de la eficiencia de la gestión por un CDC de estructura más liviana y la ampliación del voto conformó uno de los ejes dilemáticos del proceso. La concreción de una línea, afecta la otra y en consecuencia paralizó la definición en alguno de los sentidos (¿suma cero?).

En la propuesta de conformar el CDC por macroáreas, resulta interesante asociar a este punto de la discusión entre los actores dos cuestiones que aunque resulten conjeturas cuestionables, parecen latentes en el intercambio. Por un lado, podría considerarse que resurge en otros términos el debate ocurrido sobre el “Documento de los Cuatro Decanos” (1993)<sup>18</sup>, si se considera la incidencia de actores relevantes, cuando uno de los firmantes del conocido documento es un integrante activo del Orden Docente en el período estudiado. Por otro lado, esta confrontación entre los representantes directos de los Órdenes y los representantes de los Servicios universitarios que, además de reclamar por su derecho a integrar los órganos centrales, encierran un tópico institucional recurrente en la historia de la institución: Universidad única o Universidad configurada por una federación de facultades.

En otro orden, los estudiantes y también el Rectorado, visualizados como los agentes más relevantes en la propuesta inicial del 2007, percibieron la coyuntura política de un gobierno progresista como oportunidad de retomar con éxito la postergada discusión sobre la Ley Orgánica, cuestión que el proceso develó que las alianzas externas con los actores del sector partidario no prosperarían.

En suma, es una lectura posible que ante condiciones endógenas y exógenas el gobierno universitario se haya considerado que durante dos años fue suficientemente explicitada y argumentada la posición de los diversos actores sobre los cambios que deberían darse en la estructura de una nueva Ley Orgánica, sin posibilidades de dirimir posiciones muy consolidadas en los sectores. Asimismo, las condiciones externas de

<sup>18</sup> Wschebor; Díaz; Scarsi; Touyá. 30 de agosto de 1993.

relacionamiento político podría tener como resultante un debilitamiento institucional.

Por otra parte, es de destacar que durante los debates de la temática, los otros ejes de la Reforma, relativos al desarrollo de las funciones, la descentralización y a la coordinación interinstitucional con el Sistema Educativo Público, se van discutiendo, proyectando y concretando sin que la Ley Orgánica haya sido modificada. Este último punto convalida la reflexión relevada del consejero del Orden Docente que sostiene como criterio impulsar la “Ley de la Reforma” más que la “Reforma de la Ley” como condición necesaria para las modificaciones académicas que se requerían con urgencia.



## Capítulo V

### La Reforma y las funciones universitarias

Uno de los logros más visibles del proyecto reformista se corresponde predominantemente con procesos internos que refieren a las funciones universitarias esenciales. La complejidad de esta dimensión del proyecto de reforma es alta. Comprende varias líneas de desarrollo para cada una de las funciones y, fundamentalmente, demandó para su concreción la participación activa del demos universitario.

Como punto de partida de la RU el CDC (31/03/07) aprueba el documento *“Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública”*. Los intercambios en la sesión y la resolución votada por la totalidad de los actores señala el nivel de consenso general sobre el rumbo de la reforma planteada como línea de política institucional.

Si bien el título del documento mencionado refiere a la función de enseñanza, no concibe a esta como aislada de las demás funciones en el cumplimiento de los fines de la Universidad. Promueve el desarrollo conjunto e integral de la enseñanza, la investigación y la extensión como propuesta de calidad que distinga la actividad universitaria en todas sus manifestaciones y en apertura a propuestas educativas diversificadas. Incluye en su enunciado la perspectiva de intensificar el accionar universitario en el territorio nacional, de forma articulada con los actores del sistema educativo de la ANEP, de los gobiernos departamentales y de otras instituciones del ámbito nacional.

Abordaremos en este capítulo las propuestas referidas a las funciones universitarias en las dimensiones en que fueron planteadas y debatidas, continuando con el análisis de las actas y resoluciones del CDC como las fuentes de referencia.

#### 1. Impulso a la integralidad de las funciones

##### 1.1. Carrera docente

Como un componente esencial de las políticas de mejora de las funciones

universitarias desde la perspectiva señalada, el CDC se ocupa de las condiciones en que se desarrolla la actividad docente. Definida la docencia universitaria desde el desempeño de las tres funciones, la Ordenanza de Grados Académicos de la Universidad establece cinco niveles, con responsabilidades crecientes en el desempeño de dichas funciones y a los que se accede a través de un régimen de aspiraciones a ocuparlos con carácter interino o concursos con carácter de efectividad.

Varios factores, tales como el crecimiento poblacional, los recursos presupuestales escasos, así como el establecimiento de prioridades en las décadas de reconstrucción, hizo que predominaran los llamados a aspiraciones para los cargos docentes y que la apertura a convocatorias para concursos no fueran de la frecuencia necesaria a fin de generar estabilidad en el personal docente y oportunidades de movilidad entre los grados académicos.

Esto ocasionó que el 80% de los cargos tuvieran el carácter de “interinos”<sup>19</sup>, que los grados 1 y 2 (grados de formación) y 3 de Profesor Adjunto tuvieran escasa movilidad y condiciones para acceder a cargos en titularidad. Es de señalar que a pesar de la situación, estos grados básicos asumían la responsabilidad del mayor peso de la docencia directa en la enseñanza. A la vez, los grados de ingreso como Ayudantes, en general reservados a los estudiantes avanzados y egresados recientes, considerados en proceso de formación, debieron tomar a cargo acciones de enseñanza con la supervisión de grados de mayor experiencia en las facultades de alta numerosidad.

Destacando esta situación en la presentación pública del Proyecto de Rendición de Cuentas 2006 y su justificación, elevado por la UR<sup>20</sup>, el Rector Arocena convoca a reflexionar sobre el tema en uno de los capítulos.

*“¿Qué queremos decirle a los jóvenes docentes? Que podemos construir una carrera docente donde cada uno tenga una expectativa. (...) La gran pregunta es qué se les dice a Uruguay y a sus jóvenes cuando se les habla de la sociedad del conocimiento. ¿Vale la pena ser docente? ¿Vale la pena calificarse? ¿Vale la pena apostar a ser técnicos? La primera inversión, la más importante de todas, cualquier cálculo económico serio lo dice, es en gente capacitada y motivada”.*

El Orden Docente, en oportunidad de la elaboración de esta Rendición de

<sup>19</sup> Dato expresado en la Sesión del 29/05/07

<sup>20</sup> “Acto informativo a la comunidad universitaria y a la ciudadanía en general respecto al proyecto de Rendición de Cuentas 2006 elevado por la Universidad de la República” Acta de la Sesión Ordinaria del 22/05/2007

Cuentas, propuso que el monto previsto inicialmente para incremento salarial fuera destinado a ampliar las posibilidades de implementar un impulso a la carrera docente, a la vez que explicitó el sentido de esta mejora con impacto en el fortalecimiento de las tres funciones universitarias.

*“Establecer que la Carrera Docente debe apuntar a mejorar el desempeño de las funciones fundamentales de la Universidad, estimulando la capacitación de los docentes para el ejercicio de la enseñanza, la investigación y la extensión, promoviendo su activa participación en la gestión colectiva de la institución y evaluándolos en función del conjunto de sus tareas”<sup>21</sup>.*

Una dificultad para concretar esta política de forma homogénea en todos los Servicios se advirtió por sus representantes en el CDC, describiendo las diferencias existentes entre las múltiples ordenanzas y otras reglamentaciones internas en cada uno de ellos.

Desde estas bases, se inicia un trabajo de comisiones para establecer criterios, razonablemente equivalentes y formas operativas que posibilitaran la implementación del proceso, el que finalmente comenzó a concretarse a través de llamados en el transcurso de ese mismo año.

## 1.2 Curricularización de la extensión

La integralidad de las funciones se impulsa también en la propuesta de otras medidas, entre ellas, la curricularización de la extensión. La incorporación de esta línea tendría diversos efectos curriculares. En primer lugar, sería necesaria la creditización de los currículos para valorar trayectorias extensionistas elegidas por parte del estudiantado como equivalentes a otros cursos en su escolaridad. Asimismo, repercute en los enfoques didácticos promoviendo la enseñanza por problemas, modalidad característica de los aprendizajes en la investigación de los problemas y en oportunidad de la extensión.

*“Propiciar la curricularización de la extensión mediante propuestas concretas y académicamente acreditadas que, conjugando elementos de integración de funciones y de “enseñanza por problemas”, constituyan asignaturas selectivas para diversas carreras, con un número bien definido de créditos”<sup>22</sup>*

<sup>21</sup> CDC. Acta de la Sesión Extraordinaria 15/04/07

<sup>22</sup> CDC. Acta de la Sesión Extraordinaria 15/04/07 Resolución. Punto 6

Esta línea recupera la atención a concepciones que dieron lugar anteriormente a la línea pedagógica del “aprendizaje en la experiencia”, base de la estructura APEX conformada como un espacio de aprendizajes a través de la vivencia de problemáticas sociales, su abordaje de indagación interdisciplinaria, teniendo al aprendizaje como resultante de dichos procesos.

La creditización curricular constituyó el dispositivo posibilitador de integrar estas funciones a los trayectos curriculares de los estudiantes, ya sea como opciones ofrecidas por los planes de estudios o como posibilidades abiertas al interés personal de los mismos.

### 1.3. Carreras compartidas

Orientada a la diversificación de la formación universitaria un octavo punto del documento de la Sesión Extraordinaria del 15/04/2007, refiere a la consolidación de carreras compartidas entre servicios. Si bien ya existían algunas carreras en esta modalidad, como Bioquímica o Ingeniería de los Alimentos entre otras, era aspiración de la RU ampliar las propuestas, no sólo en número de carreras nuevas y compartidas, sino como conformación de un espacio interdisciplinario que a la vez articule las funciones universitarias en propuestas integrales de extensión e investigación.

*“Promover la conformación de un espacio interdisciplinario de la Universidad de la República, que encare las tres funciones universitarias y, en particular, respalde académica, administrativa y materialmente el dictado de carreras compartidas y otras actividades de tipo similar, como los tramos comunes de carreras diferentes”.*

Las intervenciones realizadas durante el análisis de estas cuestiones, particularmente por los Servicios, fueron planteando múltiples escollos que se consideró importantes o que estuvieron presentes en anteriores intentos, tales como la diversidad de los planes de estudio y dificultades de equivalencias, la obligación de los estudiantes de recurrir a un bachillerato específico al cambiar de carrera, la resistencia docente al reconocimiento de nuevas estructuras curriculares que se están dando en el mundo, la potencial competencia laboral entre titulaciones de grado y títulos intermedios.

Las principales dificultades mencionadas fueron de carácter administrativo para el registro de la escolaridad, etc. La resolución finalmente toma estos obstáculos como

propuesta de medidas a adoptar para su superación, en particular en lo que refiere a una homogeneidad de los planes de estudios y su creditización a través de la elaboración de una Ordenanza de Estudios de Grado:

*Acelerar los trabajos conducentes a la aprobación de una Ordenanza de los estudios de grado en la Universidad de la República, en la cual se incluyan disposiciones generales para la elaboración de planes de estudio -en materia de créditos, certificados de estudios, tránsitos horizontales, reconocimiento de actividades de extensión, etcétera- que contribuyan a la flexibilización y diversificación de la enseñanza universitaria en un plazo de no exceda al año 2007. (Punto 7)*

## 2. Orientaciones para la enseñanza

De los documentos que respaldan el tratamiento de la temática, se desprende como un eje sustantivo la atención a una nueva dinámica social, en la concepción de la educación como derecho humano fundamental y extendido a todas las etapas de la vida. Esto genera una población estudiantil, real y potencial a la que ofrecer apertura y respuesta, contemplando la diversidad de las trayectorias previas y actuales y su localización en el territorio. En atención a este escenario las diversas líneas de la propuesta se fundamentan en la apertura generalizada al ingreso estudiantil, pero también a acciones instrumentales y organizativas que conformen una red de contención a la contracara del acceso generalizado a la enseñanza universitaria: el fenómeno de la desvinculación estudiantil, cuyas causas pueden apreciarse como muy diversas y no sólo asociadas a las limitaciones socioeconómicas.

El debate en el CDC refiere a múltiples dimensiones del fenómeno de acceso y abandono, atribuyendo su causalidad -entre otros- a aspectos curriculares y organizativos para los que busca diversos niveles e instrumentos de adecuación. Entre ellos apunta a una propuesta de flexibilización curricular: cursos optativos; distintas estrategias para los mismos cursos; ingreso con previaturas; acortamiento de las carreras; formación de los docentes tanto en aspectos pedagógicos como para el uso educativo de tecnologías digitales; atención a la infraestructura administrativa; edilicia y tecnológica, etc.

### 2.1. Flexibilización y diversificación curricular

El abordaje de la diversificación y flexibilización curricular supone numerosas

transformaciones: incorporar la estrategia de enseñanza no presencial, trayectorias más abiertas que contemplen el interés de los estudiantes, el surgimiento de nuevas carreras, algunas de titulación intermedia, propuestas interdisciplinarias que comprometieran a más de un Servicio en su realización. Es una orientación que la Universidad de la República analizó, impulsó y también generó algunos antecedentes de concreción desde su reinstitucionalización en 1984. Este proyecto, en nuevos contextos, se propone profundizar, acelerar y extenderlo estratégicamente a nivel nacional.

Respecto de este componente de la propuesta, el Rector abre la Sesión Extraordinaria del 15 de abril de 2007 vinculando el enfoque flexible y diversificado de la enseñanza como estrategia de contención estudiantil ante el fenómeno de la desvinculación de los estudios. Aunque también la institución contempla estos aspectos desde otras políticas, como el sistema de becas, se entiende que las causas trascienden las dificultades económicas de los estudiantes y se hace foco en la rigidez de los planes de estudio como una condicionante de la discontinuidad estudiantil traducida en rezago o en abandono.

La propuesta discutida, trata de ofrecer caminos curriculares diversos que respondan a diversos intereses y diversas trayectorias anteriores y futuras.

*“(...) Sabemos bien que la desvinculación de los estudiantes universitarios responde a causalidades múltiples, mucha parte de las cuales están más allá de lo que la Universidad puede hacer, pero también es cierto que hay no pocas cosas que podrían hacerse para afrontar esta cuestión, en particular por la vía de diversificar la oferta educativa. Nosotros todavía estamos enseñando como si todos los estudiantes que llegaran a nuestra Casa de Estudios tuvieran formación, antecedentes, inserción socio-cultural similar”.*

El debate que suscita el planteamiento de esta línea, como parte del proyecto de RU, y en torno a la propuesta presentada en términos generales por el Orden de Egresados, va recogiendo los acuerdos con esta orientación democratizadora al acceso y condiciones para la permanencia en los estudios universitarios. No obstante, alguna de las voces de los Servicios entiende en discrepancia que más que la rigidez de las carreras, la permanencia de los estudiantes se ve afectada por la alta numerosidad que conforma el entorno de aprendizaje y que masifica la enseñanza, mientras que otros señalan la falta de reconocimiento por la sociedad de las carreras integradas flexibles.

*“Solamente quiero insistir en que si bien la flexibilización de la enseñanza universitaria y la diversificación de las ofertas educativas son objetivos deseables (...), no me parece que sean los instrumentos más idóneos para luchar contra los problemas que tenemos en materia de masificación y de desvinculación estudiantil. (...) la flexibilización de la enseñanza es necesaria para recorrer los tránsitos horizontales, para que algunos estudiantes puedan reorientar sus carreras, puedan hacer un menú de materias que les permita ampliar sus horizontes educativos, pero creo que muy pocos estudiantes en realidad desertan porque nuestras carreras sean rígidas, me parece que más bien lo hacen porque vienen con una mala e insuficiente formación desde secundaria ... porque asisten a clase en los primeros años con 500 o 1000 estudiantes, porque a veces se tienen que sentar en el suelo, porque tienen un profesor que a su vez tiene que enfrentar esa situación educativa y por lo tanto está desmotivado y porque no entusiasma, etcétera. (...)”<sup>23</sup>*

[En cuanto a la falta de reconocimiento social de las carreras o trayectorias flexibles, se debería saber] *“si hoy se conoce algo con respecto a la carrera de química, porque hoy es una carrera flexible y sin embargo desde la Facultad todos los lunes, después de leer “El Gallito Luis” o de ver el Diario Oficial hay que salir a decir: Señores, ustedes no pueden realizar este concurso y olvidarse del Químico o del Bioquímico Clínico”<sup>24</sup>*

Asimismo se van explicitando inconvenientes de tipo administrativo, desde las inscripciones a cursos, el registro de las escolaridades, la distancia geográfica entre facultades, las dificultades del acceso según la procedencia del bachillerato.

Desde el Orden Estudiantil se propone que al ingreso a la Universidad se le otorgue al estudiante una constancia única que certifique desde que Bachillerato procede y le facilite la transversalidad en las carreras, concibiendo además “al estudiante universitario como un estudiante de la Universidad de la República y no de determinada Facultad”<sup>25</sup>

También plantean, como una dificultad poco visible, que las estructuras curriculares sean las que estén contribuyendo a la desvinculación estudiantil. En tal sentido entienden que debería considerarse por los docentes a la hora de formular los planes de estudio, la rigidez de los sistemas de preiaturas, la exigencia de la presencialidad y la desorientación del estudiante en sus opciones al ingreso, teniendo presente que hoy la mayoría de los estudiantes trabaja. Se recoge esta inquietud en el apartado 5 de la Resolución:

<sup>23</sup> Consejero Piñeiro. CDC. Sesión Extraordinaria del 15/04/2007

<sup>24</sup> Consejero Manta. CDC. Sesión Extraordinaria del 15/04/2007

<sup>25</sup> Consejera Villalba. CDC. Sesión 09/10/2007

*“Proponer soluciones adecuadas para favorecer la movilidad vertical de los estudiantes en el conjunto del Sistema de Enseñanza Terciaria Pública (...)”*

En esta primera etapa y respecto de las medidas para la concreción de la flexibilización, los sectores del CDC van desarrollando los elementos a tener en cuenta, ya sea para posibilitar las medidas o la identificación de los obstáculos que pueden anticiparse para contemplar en las medidas tales como cronogramas de cursos coordinados en un criterio común, integración en red de las bedelías, etc., mientras que la resolución adoptada en dicha Sesión incorpora al texto los conceptos expuestos y sobre los que existe coincidencia general.

Como primer punto la Resolución, reconoce la existencia de fenómenos que determinan las medidas a adoptar y condiciones para su realización.

*“Es seria preocupación de este Consejo Directivo Central el alto porcentaje de estudiantes que se desvinculan del sistema de educación pública en general, en particular de la Universidad”. “La flexibilización, diversificación y articulación tendrán como objetivo facilitar el acceso a la educación terciaria y universitaria, profundizar el proceso de democratización de la enseñanza superior y su universalización y mantendrá los vínculos de los estudiantes con el sistema. Ello implicará una inversión significativa en recursos humanos y materiales para evitar la masificación, por tanto habrá que tener en cuenta el proyecto para la Rendición de Cuentas. Debe de ser acompañada de los cambios necesarios en la estructura propiamente administrativa, de gestión, de toma de decisiones, de desconcentración, es decir, debe acompañar a la transformación de toda la institución”.<sup>26</sup>*

Transcurridos dos años desde el proceso inicial en que se esbozó el tipo de cambios que se proyectaban para las funciones universitarias, la comisión designada para realizar una propuesta integral de las funciones plantea una serie de lineamientos orientados a efectivizar cambios en la organización de los estudios de grado en sintonía con las propuestas de flexibilización y creditización, así como con los criterios internacionales en estos aspectos considerando los procesos de acreditación de las carreras que se estaban desarrollando.

Las ideas presentadas en este sentido generaron el debate entre los integrantes del CDC, primordialmente en torno a cinco grandes rubros que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

<sup>26</sup> CDC Sesión Extraordinaria del 15/04/2007. Puntos 1 y 2 de la Resolución

- a. la promoción del ingreso aceptando asignaturas previas de bachillerato;
- b. habilitar la continuación de estudios en las carreras de un Servicio a partir de la aprobación de un año, o un monto de créditos, en otra carrera;
- c. coordinación de los cronogramas de cursos entre Servicios para facilitar las trayectorias horizontales;
- d. abreviar la escala de calificaciones;
- e. abreviar y estandarizar la duración de las carreras de grado.

Estos lineamientos en general, son defendidos por los Ordenes del cogobierno en cuanto, expresan, son coincidentes con los principios formulados en la RU, aunque no coinciden en el ingreso con asignaturas previas de aprobación en Secundaria:

*"(...) parece haber un consenso bastante generalizado con que es muy favorable la existencia de una coordinación en fechas de inicio y finalización de cursos, así como que las duraciones de los cursos en términos generales sean estandarizadas y comunes para los distintos Servicios de la Universidad. (...) sobre todo facilita el aplicar en la práctica la flexibilización curricular. Así como en términos generales me parece muy bueno el documento, tengo discrepancias, (...) con habilitar la entrada a la Universidad de estudiantes con materias previas desde Secundaria".<sup>27</sup>*

*"Con respecto al tema de la materia previa, que es --y nosotros así lo suponíamos-- uno de los temas más polémicos, (...) Uno de los principales objetivos que busca la Reforma Universitaria es generalizar la enseñanza avanzada, para eso la Universidad ha resuelto crecer sustantivamente en el interior, ha diversificado su oferta académica, pero nos parece interesante pensar en los estudiantes que no ingresan a la Universidad, (...) A nosotros nos parece que en una visión de querer generalizar la enseñanza avanzada a quienes primero deberíamos ir a buscar es a aquellas personas que por uno o dos meses o a veces quince días, dependiendo de cómo sea la fecha del comienzo de cursos en los Servicios, quedan fuera de la Universidad".<sup>28</sup>*

En cuanto a los Servicios, en general coinciden en la importancia de instrumentar modificaciones en los temas de enseñanza, pero presentan numerosas objeciones a temas particulares de la propuesta.

El tema más debatido refiere a los reparos manifestados en los Servicios sobre el ingreso con previaturas, aunque en algunos casos ya tienen prevista la admisión.

<sup>27</sup> Sesión del CDC 08/12/2009. Consejero Bielli Orden Docente

<sup>28</sup> Sesión del CDC 08/12/2009. Consejero Frevenza Orden Estudiantil

Siendo uno de los temas más discutidos, varias intervenciones tratan de encontrar solución articulando con Secundaria o abriendo una segunda inscripción al mediar el año. Este debate se cierra el 22 de diciembre de 2009 aprobando la aceptación del ingreso a los estudios universitarios con una materia previa de bachillerato, otorgando plazos razonables a los Servicios que así lo requieran para adecuar las disposiciones que existan previamente en los mismos.

Se visualiza un amplio consenso en la dificultad de iniciar las inscripciones y el comienzo de los cursos con una agenda común, así como tampoco hay acuerdo inicial en cuanto a modificar la escala de calificaciones reduciéndola de doce a cinco categorías de notas, con un esquema de matices, que en principio les resulta confuso.

En otro orden de cosas, una extensa intervención del representante del Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes alude al enfoque general de la propuesta en discrepancia con varios aspectos que afectan temas sustantivos:

*“Como carácter general, nosotros percibimos que de alguna manera la propuesta que se establece está muy recostada al carácter técnico y lo sentimos como vacío de contenido ideológico. ¿Qué queremos decir con esto? Que sentimos que una serie de conceptos que la Universidad está discutiendo en este momento a propósito de otras cosas, como por ejemplo la formación integral del estudiante, el relacionamiento con el medio social y varios factores realmente no los vemos contemplados en la propuesta de Ordenanza (...) nos importa que contenga ciertos principios universitarios que estamos seguros, porque se ha planteado expresamente varias veces, todos compartimos, es que buscando la referencia de estos principios en el reglamento y tampoco los encontramos. No nos parece suficientemente abarcativo, por ejemplo con respecto a lo que es la formación ética”.*<sup>29</sup>

El debate sobre los cinco puntos enunciados se continuó en otras sesiones, particularmente en lo que refiere al texto de la Ordenanza de los Estudios de Grado cuya aprobación final trasciende la fecha del período estudiado.

## 2.2. Ciclos Iniciales Optativos

Atendiendo la diversificación curricular, la Resolución del CDC del 15 de abril

<sup>29</sup> Sesión del CDC 08/12/2009. Consejero Sztern – IENBA

propone que se elaboren o culminen propuestas con el formato de “ciclos iniciales optativos” planificados de manera integral por cada Área Académica. Estos se formulan con el propósito múltiple de favorecer en las regiones el ingreso de los estudiantes a estudios terciarios universitarios, obteniendo un certificado por los mismos de modo de permitirle posteriormente continuar estudios en algunas de las Áreas Académicas intervinientes.

Asimismo, los ciclos iniciales permiten abrir una posibilidad de definir su orientación a aquellos estudiantes que no la tienen claramente configurada y podrían, durante el año lectivo, trabajar sobre este proceso de opciones evitando su retorno al bachillerato específico y como curso de cercanías.

*“Elaborar o completar propuestas de ciclos iniciales, estructuradas por cada “macro área” o parte de ella, con carácter optativo, a ofrecer en Montevideo y/o en el Interior, que abran nuevas vías de acceso a las diversas carreras involucradas, evitando que cambios vocacionales obliguen a retornar a la enseñanza media, consoliden la formación requerida y permitan transitar horizontalmente en el marco de la enseñanza terciaria”.*<sup>30</sup>

### 2.3. Acortamiento de las carreras

Otra línea de acción tendente a prevenir la desvinculación estudiantil, refiere al acortamiento de las carreras de grado definiendo su extensión en cuatro años y la posibilidad de obtener titulaciones intermedias.

En ese sentido, la Resolución de 2007, en su séptimo punto convoca a definir en corto tiempo una Ordenanza de Estudios de Grado como instrumento de homogeneización de las estructuras curriculares de toda la Universidad. Se considera que, además de resolver aquellos aspectos de la formulación de los planes de estudio, harán factible los tránsitos horizontales y verticales de los estudiantes construyendo la formación en criterios de flexibilidad y diversificación de trayectorias curriculares; por lo que sería un instrumento útil para homogeneizar la duración de las carreras en la formación básica de los diversos campos de conocimiento. No obstante la importancia de este punto, no se registra un fuerte debate en 2009.

<sup>30</sup> CDC. Sesión Extraordinaria del 15/04/2007. Resolución; Punto 3.

## 2.4 Condiciones para su realización

Este impulso a la creación de nuevas figuras curriculares requiere la aceptación de los servicios involucrados y de un soporte administrativo coordinado que garantice al estudiante la validación de su trayectoria por estos dispositivos. Por ejemplo, una instrumentación adecuada de los registros de bedelía que posibiliten la acreditación de las trayectorias diversas y en distintos Servicios a las que tendrían acceso los estudiantes en una ampliación de la opcionalidad de las mismas.

*“Ofrecer, en los diversos servicios o áreas, certificados que acrediten un primer nivel de estudios universitarios y constituyan un cimiento para una diversidad de trayectorias en los estudios”.*  
*“Proponer soluciones adecuadas para favorecer la movilidad vertical de los estudiantes en el conjunto del Sistema de Enseñanza Terciaria Pública, tal como se le describe en la resolución 1 del CDC del 31 de marzo de 2007”.*

## 2.5 Modalidades diversas para un mismo curso

Otro componente de fortalecimiento de la función de enseñanza lo constituye el conjunto de líneas de acción que propone la Comisión Sectorial de Enseñanza a través de los llamados a proyectos de desarrollo de innovaciones educativas, de cursos basados en las estrategias semipresenciales u otras, creación de espacios diversos de apoyo a la enseñanza, y concomitantemente, líneas de fortalecimiento de las aulas o espacios informáticos, así como la consolidación del Espacio Virtual de Aprendizajes (EVA), plataforma educativa que comenzó a albergar un número muy importante de cursos, etc.

Este set de líneas de acción, entre otras, promovió nuevos enfoques pedagógicos y didácticos al desarrollo de la función de enseñanza, enfoques impulsados por los propios docentes que ya venían concursando por fondos para el financiamiento de los proyectos, provocó discusión sobre renovaciones curriculares en los Servicios, algunas con más de 20 años de formuladas y abrió nuevas posibilidades estudiantiles de acceder a la enseñanza universitaria en opciones semipresenciales, para tramos parciales, procurando favorecer sobre todo a los estudiantes que trabajan.

## 3. **Desarrollo de la Investigación**

La investigación, como función distintiva de la actividad universitaria para el

cumplimiento de sus fines esenciales, fue malograda durante la dictadura y tuvo un impulso de importancia significativa en el período de recuperación democrática a través del aporte del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PDECIBA) y la creación temprana de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).

Estos antecedentes de fortalecimiento de la función, fue desarrollando en la siguiente década importantes esfuerzos de la institución, teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por magros presupuestos que debieron compartirse con diversas prioridades, tales como la recuperación y ampliación edilicia ante el importante crecimiento de la matrícula.

Dicho proceso, estratégico para el desarrollo universitario y del país, se continuó durante la RU con la incorporación de la institución al Sistema Nacional de Investigadores. Este Sistema fue creado desde el ámbito de gobierno como la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en 2007. Estuvo orientado a la integración de la comunidad científica nacional, así como a la categorización y evaluación periódica de los investigadores, a la vez que establece un sistema de incentivos económicos.

Ante la nueva estructura, tiene lugar un importante debate en el CDC, cuyo motivo podría identificarse en que la institución alberga alrededor del 80% de los investigadores del país y que hasta el momento desde el Estado se ofrecía exclusivamente fondos concursables. Como consecuencia del mismo la Universidad reivindica incorporarse, entre otros actores, a la dirección de la nueva institución y adopta la propuesta del grupo de trabajo que analizó el tema en la CSIC presentando los siguientes como Objetivos Generales para el Sistema Nacional de Investigadores:

- i. Promover la investigación en todas las áreas del conocimiento y en los diversos ámbitos del quehacer nacional y contribuir a su legitimación social como aporte al desarrollo nacional.*
- ii. Promover la inserción de los investigadores en tareas de creación de conocimiento.*
- iii. Fomentar el reconocimiento e identificación de los investigadores a través de su evaluación y categorización.*
- iv. Favorecer la utilización social de conocimiento en los más diversos ámbitos de la vida del país.*
- v. Contribuir a frenar la fuga de cerebros”<sup>31</sup>*

Desde estas bases generales y luego de un intenso debate, la Universidad

---

31 Sesión CDC 08/05/07

expresó su voluntad de formar parte del Sistema en la perspectiva de fortalecer esta función universitaria específica, promoviendo el reconocimiento social de la misma a través de la incorporación de sus investigadores en diversos planos de la vida nacional y aportando creación de conocimiento socialmente útil, tal como lo prevé el Art. 2 de su Ley Orgánica.

Asimismo, desde esta formulación que implementaba procesos de evaluación y categorización en las diversas áreas del conocimiento, se aseguraba que todos los investigadores quedaran integrados al Sistema según sus méritos y nivel de desarrollo, lograba democratizar el reconocimiento de los investigadores, independizando su registro del financiamiento de los proyectos dentro de las limitaciones anteriores impuestas por los fondos concursables que estaban acotados a la disponibilidad existente para cada convocatoria.

Atendiendo la necesidad del desarrollo en ciencia y tecnología propone además impulsar la pronta elaboración de un Plan Estratégico Nacional en Ciencia y Tecnología (PENCTI) que, conjuntamente al fortalecimiento del Sistema Nacional de Investigadores, está unido a un proceso de avance en reducir la dependencia externa en este componente del desarrollo nacional. De forma simultánea y como resultante de los debates internos sobre el tema, ratifica el compromiso de la UR con la promoción de todas las modalidades de la creación cultural, científica y tecnológica, no quedando restringida la investigación a estos dos últimos campos.

Finalmente, entre los objetivos que formula da cuenta de su preocupación por el alto índice de emigración de talentos que se venía produciendo en las últimas décadas, tanto durante la etapa anterior, generada por condiciones políticas, como por las recientes crisis económicas ocasionando migraciones circunstanciales que empobrecieron el capital intelectual del país, siendo esta migración casi siempre de difícil retorno.

Las acciones comprometidas durante el inicio del movimiento de reforma se desplegaron posteriormente en acciones desde la CSIC. A través del incremento de los financiamientos propios, concursables, robustecieron los núcleos de investigación científica ya consolidados, a la vez que generaron condiciones de fortalecimiento en aquellos Servicios en que la función existía débilmente. En tal sentido, la Sectorial ofreció apoyos académicos para la formulación de proyectos y seguimiento de las investigaciones a emprender, que aportaran luz sobre aquellos problemas específicos

del área de conocimiento.

Asimismo, atendiendo la demanda de varios de sus integrantes, el CDC concretó en el mismo año 2007 el Espacio Interdisciplinario (EI) como un “servicio destinado a albergar y promover las actividades interdisciplinarias en la Universidad de la República”. Este EI promovió estrategias de trabajo académico integrado en redes académicas para el abordaje de fenómenos y problemas que por su complejidad superan al de las disciplinas específicas. Apoya además las carreras de grado y de posgrado compartidas entre varios Servicios.

#### 4. La función de extensión

Si bien la función de extensión sustenta la raíz de los fines sociales de la Universidad, los encuentros convocados en décadas pasadas con el fin de promover su desarrollo daban cuenta de la fragilidad conceptual existente a nivel general, a pesar de las acciones y la producción calificada y divulgada al respecto en la vida universitaria<sup>32</sup>. Algunas de ellas, se remontan a momentos lejanos en la historia de nuestra Universidad<sup>33</sup>.

Fecundos antecedentes podían encontrarse en Facultades como Medicina, desde donde surgió el APEX (aprendizaje en la experiencia), así como en Agronomía y Bellas Artes, que junto a otras experiencias constituyeron algunos de sus baluartes principales. No obstante, por décadas fue una de las funciones de menor desarrollo sistemático en gran parte de los servicios considerados individualmente.

Desde la reinstitucionalización el impulso constante de los colectivos docentes, estudiantiles y rectorados, retomando líneas anteriores, fueron tejiendo una base de desarrollo de la función hasta la creación del Pro Rectorado de Extensión y Actividades en el Medio con su respectiva Comisión Sectorial.

Las crisis económicas del inicio del siglo también generaron un nuevo impulso a las acciones integradas de extensión–investigación que, en tanto respuesta universitaria a la situación sociohistórica dada y como componentes circunstanciales, parecen haber significado elementos de fortalecimiento de las acciones de la CSEAM que a nivel nacional se fue consolidando.

<sup>32</sup> Pablo Carlevaro, Jorge Errandonea, Víctor Giorgi, entre otros.

<sup>33</sup> Pablo Carlevaro. “En la intimidad educativa y por cultura de reunión” Entrevista publicada en [sdr.liccom.edu.uy/seccion/universitarias/page/10](http://sdr.liccom.edu.uy/seccion/universitarias/page/10) el 5/10/2009

En el marco de flexibilización y diversificación de la enseñanza que se planteó en las primeras discusiones, el CDC estimula a que la extensión se integre a la enseñanza, no sólo a través de ofrecer la oportunidad de acceder a acciones “en territorio” sino que se integren a modalidades de enseñanza desde concepciones pedagógico-didácticas que la comprendan, así como la implementación de condiciones que las hagan acreditables. Algunos puntos de la resolución inicial del proceso hacen referencia a tal concepción expresando:<sup>34</sup>

*(6) Propiciar la curricularización de la extensión mediante propuestas concretas y académicamente acreditadas que, conjugando elementos de integración de funciones y de “enseñanza por problemas”, constituyan asignaturas electivas para diversas carreras, con un número bien definido de créditos.*

*(7) Acelerar los trabajos conducentes a la aprobación de una Ordenanza de los estudios de grado en la Universidad de la República en la cual se incluyan disposiciones generales para la elaboración de planes de estudio – en materia de créditos, certificados de estudios, tránsitos horizontales, reconocimiento de actividades de extensión, (...).*

*(8) Promover la conformación de un espacio interdisciplinario de la Universidad de la República que encare las tres funciones universitarias (...)*

Avanzado el proceso de Reforma Universitaria, dos años después, se retoma en el CDC la mirada sobre esta función, a partir de la realización exitosa ese mismo año del “X Congreso Iberoamericano de Extensión – Extenso 2009”, con una amplia participación nacional e internacional.

*“Creo que lo decisivo, lo que este Congreso tan estimulante nos plantea, es la obligación de que en eso tan repetido y sin embargo tan profundamente transformador, que es la vinculación real entre enseñanza, investigación y extensión, hagamos un esfuerzo grande de transformación para ponerlo en marcha”.<sup>35</sup>*

Conjuntamente con la evaluación del Congreso se pone a consideración del Consejo un documento generado por la Comisión conjunta de las tres Sectoriales de Enseñanza, Investigación y Extensión, titulado como “Renovación de la enseñanza y curricularización de la extensión”. Los términos del documento concitan un generalizado

<sup>34</sup> Sesión Extraordinaria del 15/04/2007

<sup>35</sup> Sesión Ordinaria CDC 13/10/2009

interés en el tema, y abre un extenso intercambio de ideas durante varias sesiones.

En cuanto a la función de extensión, se retoman algunas nociones discutidas desde el siglo pasado: extensión como asistencia o como pasantías; requerimiento de docentes formados para la extensión o como función específica que deberá evaluarse en la docencia de forma integral; vinculada a los sectores sociales sumergidos u orientada hacia toda la sociedad; como relación dialógica con los sectores sociales.

El Rector, acompañado conceptualmente por el Orden Docente y Estudiantil, plantea la apertura del tema señalando una reorientación al sentido predominante que se suele dar a la función en términos de militancia social:

*“(...) yo quiero manifestar una preocupación que quienes conocemos las universidades latinoamericanas desde hace tantas décadas seguramente compartimos y es el temor de que la extensión universitaria quede ubicada en un lugar contestatario y aislado de nuestras universidades, cuando debe ser un foco contestatario y creativo, activamente vinculado a la transformación de la Universidad en su conjunto”<sup>36</sup>.*

*“Me parece bueno no sólo considerar actividades de extensión en el medio rural o vinculadas a sectores particularmente sumergidos, sino al conjunto de las actividades que haga cada profesión”. (Bielli, Orden Docente)*

*“(...) no se trata de que toda la oferta que se genere sea nueva, (...) Pasa por buscar innovar cómo podemos enseñar por problemas, tener actividades integrales en muchas instancias de las carreras, que se irán acoplando de acuerdo a una perspectiva integral que debe tener el plan de estudios”. (...) “la iniciación en la investigación, como un camino, como una herramienta que nos lleva a la enseñanza por problemas, conectada con el trabajo, con la vida profesional, con el mundo social, con el mundo del trabajo y con el mundo productivo”. [A la vez que] “da un marco importante para algunos programas centrales, como son Flor de Ceibo y el Programa Integral Metropolitano”. (Frevenza, Orden Estudiantil)*

Por parte de los Servicios se expresa un acuerdo general sobre la importancia de fortalecer la función de extensión, pero se realizan señalamientos respecto a que no se trata de “incorporar” la función que ya forma parte del ejercicio de la docencia.

*“Creo que tendríamos que hablar de la integralidad de las funciones y en el marco de dicha*

<sup>36</sup> Sesión Ordinaria CDC 13/10/2009

*integralidad, de alguna manera, transitar por el camino que exprese la voluntad de este Consejo Directivo Central de revitalizar la extensión, más que ratificar la decisión de incorporar la extensión". (Consejero Manta)<sup>37</sup>*

En la sesión del 13/10/2009, la mayoría de las exposiciones de los Servicios advierten que las acciones de extensión se desarrollan curricularmente de forma transversal, con mayor o menor énfasis, a cargo de los docentes de los cursos e integradas a las asignaturas o actividades curriculares en general, pero no específicamente organizadas como extensión, separadas de las acciones regulares para ser creditizadas. No obstante, hubo una amplia receptividad al fortalecimiento o la revitalización de dicha función y fue destacada la importancia que reviste el tema en los procesos de acreditación en MERCOSUR.

Si bien algunos Servicios plantearon estar en situación de desarrollar la función en los parámetros planteados, es de subrayar que ante el concepto de curricularización que innova con el reconocimiento de créditos, generó numerosas discrepancias desde la mayoría de los representantes vinculadas entre otros a los siguientes aspectos:

- a. ligarse estrictamente a los problemas nacionales va en contra de los que son las universidades modernas y la necesidad de la internacionalización del conocimiento (Decano Manta);
- b. existencia de numerosas carreras creditizadas, pero con diferente valor asignado a los créditos dificulta las trayectorias horizontales (Decano Piedra Cueva);
- c. el reconocimiento de créditos por extensión, realizadas en otras carreras, generan dificultades múltiples si equivalen a reválidas (Decano Manta);
- d. dificultad de realizar extensión con grupos de estudiantes de ingreso que ascienden a más de mil estudiantes (Decano Piñeiro);
- e. falta de docentes capacitados para la extensión (Decano Fernández) lo que desata respuestas de atención, ya que es un componente de la definición de la docencia.

Este último aspecto, que parece no menor, se incluye en la intervención del representante de la Facultad de Agronomía<sup>38</sup>, servicio que ostenta larga trayectoria en el aprendizaje por problemas de la realidad. Señala, entre otros aspectos, que el nivel

<sup>37</sup> Sesión Ordinaria CDC 13/10/2009

<sup>38</sup> Gustavo Marisquirena – Facultad de Agronomía

explicativo de los problemas, realizado en su Facultad desde los primeros años, pone en juego marcos teóricos que provienen de disciplinas que aún no se han abordado por los estudiantes y es una dificultad que los docentes superan según su trayectoria y modalidades.

Este aspecto había sido contemplado en las primeras resoluciones relativas a la carrera docente, donde se registra una preocupación reconociendo la necesidad de trabajar en la formación específica de los docentes para el cumplimiento de las tres funciones:

*c) Establecer que la Carrera Docente debe apuntar a mejorar el desempeño de las funciones fundamentales de la Universidad, estimulando la capacitación de los docentes para el ejercicio de la enseñanza, la investigación y la extensión.*

Esta problemática continuó siendo considerada en los diversos documentos que pautan el período, integrada a la investigación y particularmente a la enseñanza, pero se cierra con una resolución que se sintetiza en los puntos siguientes:

- a. Incorporar la extensión y las actividades en el medio a todos los planes de estudio de la Universidad.
- b. Cada Servicio considerará o proyectará las propias acciones implementándolas por las vías que entienda más adecuadas; no constituirá una actividad central uniforme.
- c. Ensayar modalidades en Espacios de Formación Integral, ciclos de actividades variadas, talleres.
- d. Impulsar que en todas las carreras hayan créditos opcionales o vías equivalentes, trabajando con flexibilidad, para concretar esta posibilidad.
- e. Solicita a los Decanos y Directores presentar informes al mes de marzo siguiente y encomienda a la CSE que tenga en cuenta lo que antecede para elaborar la propuesta de la Ordenanza de estudios de grado.

### Comentarios

Toda política educativa presenta una dimensión utópica y una dimensión fáctica que entran en tensión a la hora de la toma de decisiones. En tal sentido surge identificar en la síntesis desarrollada ¿qué problemas locales procura resolverla RU?; ¿qué tensiones están presentes o subyacen en el debate de las propuestas?; ¿hacia qué concepción de modelo de universidad se orientan las propuestas o resultan de ellas?



En este sentido se percibe que las ideas-fuerza en debate apuntan a una adecuación de las funciones, en un esbozo de “modelo” que de algún modo acompase el funcionamiento de la UR a los desafíos que presentan los componentes del paradigma de la sociedad del conocimiento en un entorno globalizado, así como al proyecto de país que venía planteándose desde las acciones estatales.

Considerando los problemas locales, el fuerte debate que sostuvo el CDC sobre las tensiones con el ámbito estatal en el campo de la investigación, podría decirse que finalmente generaron un fortalecimiento en ambos sentidos: en la integración a la ANII, en que predomina la UR por su volumen de investigadores y acumulación de conocimiento y por otra parte, se amplió internamente el estímulo al desarrollo de la investigación por la CSIC.

En otro orden de la situación fáctica, podemos distinguir la aspiración de la Universidad a la acreditación regional de las carreras. Estos procesos de acreditación entre otros aspectos, evalúan el grado de flexibilización que presentan, la creditización curricular, la integración a la enseñanza de la investigación y particularmente la fortaleza de la extensión.

Si bien la UR presenta al momento un cuerpo de investigadores reconocido, se parte de la convicción de los Órdenes que la extensión como tal es una función escasamente atendida en muchos de los Servicios y que la UR en su conjunto podría considerarse al momento predominantemente enseñante. De allí la fuerte promoción y estímulo al desarrollo de la extensión en actividades específicas que pudieran ser creditizadas. Los representantes de los Servicios presentan resistencias en términos conceptuales y de tipo operativo a acciones específicas de extensión que provocan en el debate nuevas visiones sobre la función, no voluntarista, ampliando su perspectiva a una interacción con la sociedad en general y no restringida a sectores de la población.

Otro de los problemas locales que atiende la propuesta refiere a la premisa que da orientación social al proceso de la Reforma: *“Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública”*, cuya instrumentación demanda incrementar el ingreso a los estudios terciarios y universitarios y contener la desvinculación como fenómeno presente en la dinámica de la institución.

En lo que hace a algunas de las estrategias presentadas para estos temas: flexibilización máxima respecto de la diversidad del ingreso, la amplitud de opciones curriculares, la creditización, menores tiempos de titulación, posicionaron a los

representantes de los Órdenes y de los Servicios en sendas opuestas. Mientras los primeros, aún con matices, apoyaron la propuesta por el contrario los Servicios manifestaron reparos en muchos de los temas, postergando las resoluciones.

No obstante la discusión dada sobre esas ideas-fuerza, no se advierte las relaciones dicotómicas que existen en las medidas propuestas: la apertura a carreras más breves incrementan el ingreso favoreciendo la generalización de la enseñanza universitaria, así como también potencian el egreso esperado, pero conlleva un menor reconocimiento de los estudios de grado, desplazando la profesionalización a la formación de posgrado. Es decir, el acortamiento de las carreras, los tránsitos horizontales abiertos y virtuales acentúan una formación generalista, más integral, pero de difícil reconocimiento social de la profesión. Esta situación, en sí dilemática, no se encuentra particularmente abordada en la discusión, al menos en estos términos, pero subyace en las concreciones de la propuesta.

En cuanto al “modelo” de universidad que se puede inferir de los sucesivos borradores para elaborar la ordenanza de los estudios de grado, que se aprueba muy posteriormente al período estudiado, se va acercando por este lado a la racionalidad técnica de las respuestas que dio la universidad europea frente a los contextos de globalización en la década anterior a la analizada: criterios de creditización para posibilitar los tránsitos horizontales, mayor homogeneidad en las estructuras curriculares y brevedad en la duración de las carreras, etc.

Por otra parte, puede decirse que los planteos en debate también son coincidentes con los lineamientos expresados en las recomendaciones de la CRES, como postura latinoamericana previa a la cumbre UNESCO de París 2009: ampliar el acceso a los estudios universitarios como derecho a la ES, reducción de los tiempos curriculares, creditización de las carreras, el impulso generalizado a establecer redes disciplinares, planes de carrera docente y de intercambios docentes y estudiantiles que posibiliten la integración regional e internacional, etc.

En síntesis, las medidas impulsadas en relación a las funciones esenciales podrían calificarse de incrementales pero, visto desde la RU, se orientó a un cierto modelo de universidad, deseable para sus impulsores o necesarios para una adecuación en términos supranacionales, que decantaría algunos cambios en su dinámica mientras que postergaría o frustraría otros en los que no logró acuerdos.

## Capítulo VI

### La descentralización territorial

La concentración en Montevideo de las ofertas de formación superior, como objeto de controversias, se remontan a muchas décadas en el tiempo. La limitada oferta de la Regional Norte así como de los centros que ofrecían determinadas carreras técnicas, resultaron insuficientes ante una creciente demanda de oportunidades radicadas en el interior del país que, de algún modo, desde fines del siglo pasado y el inicio del presente, provocaron la recuperación del énfasis en estos temas en la vida universitaria.

Desde el año 2000 se había iniciado un tímido y trabajoso proceso de oferta de carreras y apertura de nuevas sedes en el Interior, que se fue profundizando en debates y en nuevas concreciones durante el período estudiado.

La discusión interna sobre esta línea de la Reforma fue arduo, y en su parte sustantiva se realizó en el transcurso de cuatro sesiones donde se trató desde los orígenes de la línea política hasta aspectos de su ejecución posterior. Si bien existen múltiples referencias asociadas al tema en los debates universitarios, para explorar este eje de la RU se examinaron particularmente las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del CDC que trataron específicamente la temática entre los años 2007 y 2009<sup>39</sup> así como documentos relativos al tema disponibles en resoluciones y repartidos del Consejo.

Para analizar el proceso en que se construyó la descentralización territorial procuraremos sintetizar en grandes rasgos algunos planos en los que se desarrolló el debate y las diversas posiciones en torno a los temas se fueron manifestando en las sesiones del CDC.

#### 1. Continuidad o cambio de orientación

Como consolidación de las acciones ya iniciadas a partir de los Consensos de 1999, el Plan de Desarrollo Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR) de

<sup>39</sup> Actas de las Sesiones del CDC del 31/03/07; 17/07/07; 25/11/08; 21/07/09.

2005<sup>40</sup> formula como Proyecto Institucional el *“Fortalecimiento de la descentralización integral de la Universidad de la República en todo el territorio nacional”*. A los efectos de acompañar su ejecución establece un Sistema de Evaluación y Seguimiento del proyecto cuyo proceso se adjudicó a una Comisión Gestora de Descentralización (CGD) que debía informar periódicamente al CDC.

Durante el proceso de RU esta Comisión elaboró y presentó al CDC en 2007 dos documentos acordes a las orientaciones enunciadas en el PLEDUR: *“La Universidad y la enseñanza en todo el territorio nacional”* y *“Como se construye la Universidad en el Interior”*. En grandes líneas estos documentos siguen las seis orientaciones enunciadas en el Plan Estratégico 2005 formulando tres grandes áreas de acción:

a) *“La consolidación crítica de las sedes existentes”*, partiendo de una concepción que rescata críticamente la memoria institucional de lo encomendado, de lo ya realizado y del personal docente que se ha comprometido con esas sedes.

b) *“La construcción de la demanda académica pertinente”*, concepto que implica un proceso de ida y vuelta entre la Universidad y las comunidades del Interior como procedimiento para la definición de necesidades locales y regionales.

c) El criterio de *“descentralización por programas”* orientada a ofertas regionales, formación de los docentes y desarrollo de las funciones esenciales.

En concepción de la CGD esta tarea *“excede a las fuerzas de la Universidad y por eso se jerarquiza (...) la articulación con otros actores”*: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), entre otros.

Por su parte el Rector, en el documento inicial de propuesta<sup>41</sup> para trabajar sobre la RU, expresa las siguientes sugerencias para definir una estrategia que permita iniciar el proceso:

*“a) Encarar a la brevedad la definición académica y normativa de la Regional Norte; b) Discutir la propuesta de “Programas Regionales” (...) respaldado por un Centro Universitario; c) Profundizar la colaboración, en los campos tecnológicos, con la UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay); d)*

<sup>40</sup> Documento de trabajo del Rectorado No. 27 Setiembre 2005

<sup>41</sup> Rodrigo Arocena. “Elementos para un Plan de Trabajo 2007. Borrador 01/02/07”

*Reconsiderar, en función de la estrategia que se defina, el papel de la Comisión Gestora de la Descentralización”.*

A partir de esa instancia se percibe la existencia de visiones encontradas sobre la continuidad de la orientación ya trazada en el PLEDUR, la caracterización de los programas articulados con los espacios institucionales ya existentes en el interior del país, así como la figura de la descentralización con escasa delegación de poder y la continuidad de la CGD. En tal sentido, se registran manifestaciones discordantes de la CGD y la FEUU por un lado, ADUR por otro y la opinión de algunos decanos, a la hora de entrar en consideración de estos aspectos.

En el debate que implica continuidad o nueva orientación, el Orden Docente<sup>42</sup>, aduce que no corresponde fundar esta política de descentralización universitaria en una política definida en 2004 ya que la elección del Rector del año 2006 implicó un debate, una discusión y una reconducción de las orientaciones universitarias, de suficiente envergadura como para que este tema no sea alcanzado por esa propuesta.

La FEUU<sup>43</sup> sostiene su apoyo a lo realizado por la CGD y contrapone a la visión del Orden Docente un argumento de continuidad de la línea, basado en la reiteración de la discusión ya saldada en relación al tema:

*“[no] porque haya habido un cambio en la conducción de esta Universidad se tienen que rediscutir los lineamientos que ya se habían discutido y comenzado a trabajar en 2004”. “(...) Cuando se elaboró el Plan Estratégico hace dos años ya discutimos sobre la consolidación crítica de lo ya existente, la construcción de demanda académica pertinente, la coordinación y la articulación y esas cosas hace dos años que se las venimos diciendo a la sociedad, así que concretémoslas en hechos”.*

Finalmente, si bien no se advierten cambios sustantivos en la orientación del proceso aunque sí en su profundización, se aprueba reconvertir a la CGD en Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad de la República en el interior (CCI), otorgándole una estructura con el cometido de elaborar propuestas de políticas, planes anuales y metas, coordinar las acciones de la UR en el Interior, así como la responsabilidad de ejecutar los fondos provenientes de proyectos institucionales, proyectos de inversión, etc.

42 CDC Sesión Extraordinaria 31/07/07. Consejero Wschebor -ADUR

43 CDC Sesión Extraordinaria 31/07/07. Br. Pastore - FEUU

## 2. Desconcentración – descentralización

Interesa señalar que subyace en estos intercambios aspectos semánticos de los conceptos desconcentración – descentralización, así como los componentes políticos que les atañen. Si bien los enunciados se encuentran en términos de descentralización, se advierte que el mayor grado de explicitación refiere a desconcentración territorial y es confrontativo el discurso respecto del grado de autonomía que tendrán los nuevos enclaves universitarios en el interior del país, encerrando en sí otras discusiones institucionales.

### 2.1 El debate sobre el alcance del proceso

De los diálogos suscitados desde las distintas miradas acerca del proceso, la Coordinadora de la CGD se basa en algunas manifestaciones, incluyendo cambios institucionales que se avecinan, para afirmar al final de su exposición:

*“la Comisión Gestora de la Descentralización en ningún momento intenta constituirse como un nuevo ámbito (...) [de] fragmentación de la toma de decisiones (...) ese enfoque, que es el de coordinar y articular, creo que hay que profundizarlo muchísimo más. Entre otras cosas sí se está pensando que además de la Universidad vamos a tener nuevos actores, actores externos, con otra cultura (...)”.*

Se oyen otras voces que en sustancia aluden a la misma temática introduciendo otro debate interno recurrente en la UR respecto de institución de carácter unitario o de federación de facultades y servicios, de las que seleccionamos:

*“Hay un problema con el que nosotros continuamente convivimos en la Universidad, (...) la descentralización, no sólo la descentralización hacia el interior del país sino la descentralización de la toma de decisiones hacia los propios Servicios que existen en la actualidad y en nuestra visión ahí hay un doble discurso. (...) Queremos una cosa o la otra, [se han hecho delegaciones de poder] pero a la hora de la verdad, de discutir ciertos aspectos neurálgicos, ahí no hubo acuerdo para que el Consejo Directivo Central perdiera el control de esos puntos, (...)”<sup>44</sup>*

El tema se reedita en la discusión sobre la creación del Centro Universitario de la Región Este (CURE). El Orden Docente en su solicitud de mayor tiempo para la toma de

44 CDC Sesión del 14/10/08. Decano Piedra Cueva – Ingeniería

decisiones, expresa su visión del proyecto en términos de autonomía, lo que supondría la máxima descentralización o, más aún, la creación de un nuevo ente autónomo universitario.

*“pensamos que el norte al cual debemos dirigirnos es a la creación de una institución terciaria pública autónoma en esa región del país (...) y tememos que si comenzamos con la creación de un Centro Universitario no nos dirijamos, independientemente de nuestra voluntad actual, en esa dirección”.*

En respuesta a esta perspectiva conceptual, que afecta aspectos estructurales de la institución, el Orden Estudiantil argumenta con una posición que remite a la IX Convención de 1997 y que sostiene desde entonces:

*“(...) cuando decimos descentralización no pensamos en constituir otra Universidad en otro punto del país (...) pensamos en una Universidad Nacional con presencia en todo el país (...)”.*

Se reclama la necesidad de hacer un fuerte énfasis en los temas de enseñanza orientado a las carreras que están emplazadas en el Interior. Se insiste en que deben estar fuertemente apoyadas, respaldadas, por los grupos de investigación localizados en las regiones<sup>45</sup>. En relación a los equipos de alta dedicación en el Interior, se sostiene que:

*“importa más que equipos de alta dedicación, equipos de alta producción en el Interior (...) [que contribuyan a fijar] metas concretas alrededor de cada una de las actividades para establecer entonces cómo ayudamos a cambiar la sociedad en el interior”.*<sup>46</sup>

En síntesis, existe la convicción en todos los actores que debe producirse la desconcentración territorial de la institución, no existiendo la misma mirada sobre la descentralización y aún la autonomía de las nuevas regionales a crear con carácter universitario.

## 2.2 Descentralización por programas interinstitucionales

En cuanto a la definición de los programas como instrumentos de la dinámica de la descentralización regional, el informe de la CGD los describe como programas pertinentes a cada una de las regiones, atendiendo a sus realidades específicas, desarrollando las tres funciones universitarias y abordando la formación de los

45 CDC. 21/07/2009. Decano Schelotto - Arquitectura

46 CDC. 21/07/2009. Decano Rossi – Ciencias Económicas y Administración

docentes.

Los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) están propuestos en la Ley General de Educación<sup>47</sup> aunando los esfuerzos de las instituciones educativas públicas, de otras instituciones públicas y de actores de la sociedad civil en las distintas regiones. La UR toma la elaboración de los PRET integrados a la línea de descentralización como componente de la Reforma Universitaria.

Durante el análisis de los programas que efectivizarán la deseada presencia universitaria en todo el territorio nacional, se plantea el carácter y condiciones de esa presencia. En ese sentido surge la interrogante de si tendrá como expresión la construcción de nuevas sedes propias o serán programas articulados con otros actores, versiones de acción universitaria diferentes de las anteriores y de la actual, de modo que la Universidad esté presente en ámbitos diversos y en modalidades diversas.

Tomamos como referencia intervenciones en el CDC que consideran necesario potenciar la Universidad en el contexto del sistema de la educación pública, pero buscan definiciones para su concreción.

*“Creo que el concepto de programa incluso puede ser multiactorial (...) no necesariamente restringido al esfuerzo de la Universidad más la ANEP, más los gobiernos locales, más el gobierno nacional sino también a distintas instancias de cooperación entre (...) sector privado empresarial, actores sociales, organizaciones sindicales, organizaciones vecinales, organizaciones culturales, es decir, el programa es un instrumento flexible que nosotros podemos interpretar en distintas claves”. Agrega “Creo que uno de los problemas que nos crearíamos (...) es pensar en nuevos institutos que signifiquen ladrillos, que signifiquen rectores, decanos, directores, millones, cargos y cuotas de poder (...)”.*<sup>48</sup>

En otra perspectiva, el Orden Docente refuerza su idea de autonomías de los centros orientando su propuesta hacia que:

*“la Universidad le plantee al país encaminar la organización de nuevas instituciones de formación terciaria en el Uruguay, (...) Pero son nuevas instituciones, no es una estructura virtual, no son instituciones electrónicas, no son instituciones digitalizadas, son instituciones, tienen ladrillos, personas, estructuras, sedes, una vida real”*<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Ley 18437. 16/01/09. Art.88 B) “Impulsar Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (...)”

<sup>48</sup> CDC Sesión Extraordinaria 31/07/07. Decano Salvador Schelotto - Arquitectura

<sup>49</sup> CDC Sesión Extraordinaria 31/07/07

Otra dimensión del problema se plantea en los procesos de articulación interinstitucional. Con base en el documento “Lineamientos para el Trabajo en el Interior”, se analiza la presencia universitaria en el Interior articulada a otras instituciones de raigambre como son los establecimientos de ANEP, las Intendencias Departamentales, el INIA y otros, concretando acuerdos sobre la creación de un sistema terciario público estatal, en redes con otras organizaciones, articulador de lo científico-tecnológico, lo social, cultural y educacional, tal como lo plantea la Ley de Educación.

El tema es discutido en el CDC en cuanto a las dificultades que plantea la “cultura institucional” para esas articulaciones, particularmente con ANEP, pero se entiende que es hora de realizaciones -“aún a riesgo de errores”- en el entendido que los procesos son objeto de adecuación permanente. Las resoluciones<sup>50</sup> a que se arriba colocan a la Universidad tomando la iniciativa en el proceso, habilitando el emprendimiento de acciones de integración programática.

Los Centros Universitarios Regionales constituyen la contraparte universitaria en la elaboración y ejecución de los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria que en su concepción la Ley estipula sean desarrollados en cada región por los actores locales, lo que significaría una mayor incorporación al tejido social. En ese sentido, integrantes del CDC visualizan que la mayor debilidad continúa siendo la integración con actores locales que pueden tener otros intereses, otros problemas a resolver o están actuando desde otras culturas institucionales.

Se impulsa a los centros ya existentes a realizar ciclos de consultas con todos los actores para la elaboración de programas acordes a las necesidades y demandas sociales específicas y encomienda a la CCI que en función de las consultas eleve propuestas que permitan concretar los programas regionales de enseñanza terciaria.

En la sesión de noviembre de 2008 se analizan con aprobación de sus modificaciones los “Programas Regionales de Enseñanza Terciaria 2008-2010 y su proyección al 2020”, cuya implementación “*debe permitir ampliar la colaboración con otros actores sociales e institucionales, en particular con la ANEP (...) gobiernos de departamentales, organismos nacionales y diversos actores sociales*”.

Se establecen para los programas “ejes temáticos prioritarios” que dan cuenta de las demandas regionales que por su naturaleza son fuertemente interdisciplinarios y

<sup>50</sup> CDC. Resolución 13 de la Sesión Ordinaria del 17/07/07

“ejes transversales”, entendiéndose por tales un conjunto de disciplinas que se consideran comunes a todas las regiones.

Se definen como *ejes transversales*:

- \* *Arte y Cultura* – programas que incluyen acciones de enseñanza, investigación y extensión;
- \* *Salud* – refieren a “actividades universitarias de asistencia, enseñanza, investigación y extensión vinculadas a disciplinas y especialidades relativas a esta área”;
- \* *Informática* – que incluye el proyecto universitario Flor de Ceibo y la **Formación de Docentes de todos los niveles de la Enseñanza, particularmente de la Enseñanza Media** (sic. destacado)

Para cada Región se establecen *ejes temáticos prioritarios*:

- \* *Región Este* – Medio ambiente, biodiversidad, ecología; costa y pesca; turismo.
- \* *Región Noreste* – Recursos naturales y desarrollo sustentable; temas relacionados con la frontera; madera; carne.
- \* *Región Litoral Oeste* – Agroalimentaria y agroindustria; salud; cultura del río.
- \* *Región Litoral Norte* – Estudios regionales; biotecnología; agua y energía; salud”.

Promoción de un *Polo de Desarrollo Universitario* en cada Región

- \* Se define el Polo de Desarrollo Universitario como un conjunto de ejes temáticos estrechamente interconectados en una misma región;
- \* Se establecerán grupos docentes de alta dedicación cuya colaboración constituirá un punto de apoyo imprescindible para desarrollar enseñanza de grado y postgrado, investigación y extensión;
- \* Constituyen bases para la creación de nuevas instituciones y programas de enseñanza terciaria en las regiones respectivas, respaldando en particular a los PRET que ya estén en curso.

La resolución define asimismo asignar los recursos necesarios para las estructuras, los cargos e inversiones requeridos y establece que los docentes radicados en las sedes universitarias serán responsables de promover los respectivos Polos y dependerán administrativamente de tales sedes. En adelante se crea una Unidad Ejecutora para el Interior a fin de lograr una gestión descentralizada, con niveles de autonomía, así como los procedimientos adecuados para tal implementación.

Avanzado el año 2009, la UR mantiene su impulso a la descentralización hacia el Interior del país, con participación de otros actores institucionales desde una óptica regional. No obstante, los integrantes del CDC visualizan que la mayor debilidad continúa siendo *“lograr hacer cosas desde los Centros Universitarios Regionales que tengan impacto y receptividad en otras instituciones sobre las cuales no tenemos más que la posibilidad de coordinar o tratar de convencerlos”*.

### 3. El Centro Universitario de la Región Este (CURE)

Un punto más debatido que los anteriores lo constituyó la creación del CURE. Este Centro se proyectó en un enclave de significación estratégica en el país, por las características socioeconómicas y culturales de la región. Podría señalarse como otro factor no suficientemente explícito, el avance en la incorporación de sedes universidades privadas y el establecimiento de una red internacional en la región.

Por otra parte, desde la década anterior la comunidad de Maldonado había conformado una organización local promoviendo la instalación de la UR, obteniendo en 2003 respuestas ambiguas y/o negativas desde la institución, como resultado de perspectivas diferentes sobre la propuesta.

Las posiciones que más se destacan al respecto, en esta oportunidad, pueden sintetizarse en las siguientes líneas:

a) Se percibe una tensión dilemática entre la necesidad de dar señales concretas de voluntad de inserción universitaria a la sociedad del Interior en el corto plazo y los requerimientos de mayor tiempo para su discusión que demandan los integrantes del Orden Docente.

*“(...) esos principios orientadores tienen que plasmarse en un tiempo relativamente breve en acciones concretas, porque si no se diluyen (...) [pero] tenemos algunas reservas acerca de si es conveniente que hoy el Consejo Directivo Central decida crear un Centro Universitario en el Este del país. (...) nos gustaría discutir más extensamente (...)”*.<sup>51</sup>

b) Entre otras apreciaciones sobre la pertinencia y oportunidad de tomar la decisión de crear el CURE, que marcan el dilema entre la urgencia política y los tiempos

51 CDC Sesión del 17/07/07. Consejero Wschebor – ADUR

de debate con predominancia final de la primera, se destacan algunas intervenciones en el siguiente tenor:

*“(...) el debate lleva ya cuatro años y es tiempo de ejecuciones<sup>52</sup>; que la Universidad se encuentra en un “período ventana” que abrió luego de los debates de 2004 y una dilación más en la decisión, también es una señal<sup>53</sup>; Hay un tiempo para todo (...) Ahora lo que necesitamos es innovar y convocar (...) Tenemos que arriesgarnos, eventualmente que arriesgarnos a equivocarnos, pero estamos a fines de julio de 2007 (...)”.*<sup>54</sup>

Finalmente en la sesión del 17/07/07, con ausencia en sala de los Consejeros de los Órdenes Docente y Estudiantil se resuelve:

- “1) Aprobar en general la creación del Centro Universitario de la Región Este.*
- 2) Impulsar la creación de una Mesa Consultiva Regional del Este para la elaboración en concreto del Proyecto “Centro Universitario de la Región Este”, asignándole como cometidos: a) Realizar un mapeo de las principales características demográficas, sociales, culturales y económicas de la región e identificar los principales ejes de desarrollo económico, social y cultural de la misma, articulando este trabajo con el que viene llevando a cabo la Comisión Sectorial de Enseñanza; b) Aproximarse a un consenso sobre cuáles son los roles que la investigación científica y cultural, la extensión y la enseñanza terciaria, están llamadas a cumplir respecto de este desarrollo;*
- 3) Establecer que la delegación de la Universidad de la República en esta Mesa estará compuesta por dos representantes designados por este Consejo Directivo Central, teniendo en cuenta las propuestas que respectivamente hagan llegar el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y la CCI.”*

### Comentarios

Avanzado el año 2009, teniendo como marco la ya vigente la Ley General de Educación, que define los PRET<sup>55</sup>, la UR mantiene su impulso a la descentralización hacia el Interior del país, con participación de otros actores institucionales desde una óptica regional. La Comisión Coordinadora del Interior en la sesión del 21 de julio de 2009 presenta al CDC un informe que provoca el análisis de sus integrantes, del cual se desprenden algunos planteos que resulta de interés analizar.

52 CDC Sesión del 17/07/07 Palabras de representante de AFFUR

53 Palabras del Decano Schelotto - Arquitectura

54 Palabras del Rector Arocena

55 Ley 18437. 16/01/09. Art.88 B) “Impulsar Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (...)”

En primer lugar, en las intervenciones que se recogen de las sesiones del CDC se infiere la existencia de una confrontación firme en las ideas de desconcentración territorial y descentralización institucional. Aunque los términos suelen utilizarse indistintamente, subyace en el sentido de las ideas aspectos medulares que aluden a la concentración y división del poder.

Esa disparidad de enfoques es posible percibirla en tres niveles al menos:

- a) La tensión Montevideo – Interior, basada en el primero como centro de poder político y concentración de recursos, existe en variados planos de la vida nacional y se traslada al campo educativo, en particular de la educación superior por su concentración en Montevideo.
- b) La centralidad de la acumulación del conocimiento y de recursos docentes calificados en la locación central de la UR y la demanda de dispersión territorial de los mismos y de reconocimiento de los existentes en el Interior.
- c) La demanda fundamental desde el Interior, cuando se habla de descentralización, refiere no sólo a la desconcentración territorial sino también a la delegación de la toma de decisiones funcionales y derivación de la administración de recursos presupuestales que le otorgue autonomía o al menos, niveles de autonomía. Frente a esto, se retoma la confrontación Universidad Única–Federación de Facultades reflejada en el reclamo de descentralización interna por parte de los decanos.

Otra de las ideas-fuerza que caracterizan al período -no sólo para la RU- refiere a la interinstitucionalidad como recurso estratégico en la elaboración y ejecución de las políticas públicas de forma integrada. Particularmente en la línea de descentralización universitaria hacia el Interior del país, esa integración institucional con otros agentes del Estado, no necesariamente sólo de la educación, parece de la mayor importancia para el logro del proyecto de RU en la medida que le aportaría recursos locativos, personal docente vinculado a la investigación agropecuaria o a la gestión de recursos, etc.

En consecuencia, este proceso de demanda de inclusión desde el Interior interpela a la Universidad a resolver una apertura interna a la propia institución, como es la de desarrollar muchos espacios universitarios territorialmente desconcentrados pero autorreferenciados institucionalmente y una doble apertura simultánea e integrada hacia espacios institucionales externos a fin de posibilitar la anterior.



## Capítulo VII

### Hacia la integración del SNEP

La Ley General de Educación 18437, en sus artículos 46 a 49 establece la creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP). Previo a su aprobación y recogiendo los debates del Congreso de Educación, el CDC analiza los parámetros de integración del SNEP, así como un sistema integrado de Educación Terciaria.

Las sesiones del CDC en 2007 incluyen la temática del Proyecto de Ley de Educación, acompañando el proceso de discusión general que previamente se da en el país sobre los componentes de su articulado. En este espacio, las múltiples intervenciones hacen explícita la importancia que la institución atribuye a la coordinación de acciones con otros actores de la vida nacional como sustento a la conformación de un Sistema Nacional de Educación Pública, así como de las dificultades que se advierten en el proceso de su construcción.

Simultáneamente, en el Congreso de Educación se va delineando una concepción sobre el Sistema Educativo Público en términos de estructura nueva orientada a superar la fragmentación de los niveles educativos en sus diversos componentes institucionales y conceptuales del sistema educativo que, aunque no de forma exclusiva, ocasionan obstáculos a las trayectorias estudiantiles.

#### 2. Concepción del SNEP y criterios de articulación

Desde los inicios del proceso de Reforma Universitaria, en la sesión extraordinaria del 31 de marzo de 2007, se registran planteos sustantivos en relación a la conformación de un Sistema de Enseñanza Terciaria y de un Sistema Nacional de Educación Pública que diera concreción a la histórica aspiración de coordinación e integración de la educación pública estatal, aun respetando las autonomías consagradas en la Constitución.

Un aspecto a señalar es que el proceso de discusión que fijó posición de la UR sobre el punto, se produjo de forma muy asociada a los planteos de descentralización que se realizaron en el marco de la Reforma Universitaria. De este modo el proceso del debate sobre la construcción de un Sistema Nacional de Educación Pública quedó

íntimamente ligado en el análisis a la descentralización universitaria.

Por otra parte, se percibe que los sectores componentes del órgano de gobierno universitario mantienen consenso respecto del compromiso institucional de asumir promoción y liderazgo en las transformaciones requeridas por la inminente Ley de Educación, pero que a la vez requiere definir algunos criterios de articulación que hagan factible el ambicioso plan de creación de un Sistema Nacional de Educación Pública.

Una síntesis de las intervenciones en las sesiones del CDC nos posibilita recoger las miradas que los actores universitarios en el CDC van exponiendo acerca de la estructura propuesta en el Proyecto de Ley, como aporte al proceso instituyente de la nueva figura.

### 1.1 La postura del Rector

Realiza una apertura al tratamiento de la temática enunciando como propósito de carácter nacional “*avanzar hacia la generalización de la enseñanza terciaria de calidad y para toda la vida activa*”, subrayando que se trata del marco en el cual debe inscribirse una nueva Reforma Universitaria.

Trasciende los ámbitos universitarios para identificar como grandes desafíos de la enseñanza: a) reestructurar la Enseñanza Media del país; b) generar vías específicas para los jóvenes que ni estudian ni trabajan; c) impulsar la enseñanza avanzada a lo largo de la vida entera y conectada con el trabajo, señalando como “necesidad en el siglo XXI de aprender a enseñar más allá de las aulas”.

Plantea, desde esta perspectiva la necesidad de estrechar vínculos con otros actores del sistema formal, de la educación no formal y de las comunidades, lo que lleva a revisar cuestiones hacia adentro de la propia institución otorgando una dimensión mayor a la extensión universitaria, en colaboración con otros actores, para el uso socialmente valioso del conocimiento a través de la problematización de la realidad.

Advierte que la RU deberá tener una mirada a largo plazo, pero expresa la necesidad de concreciones en el corto plazo para restablecer la confianza respecto de los cambios en la UR, por lo que se deberá atender:

a) la fase de *red de instituciones*; destacando que los niveles de coordinación resultan tan importantes como la existencia misma de instituciones actuales o a crear;

b) la concreción de *Programas Regionales de Enseñanza Terciaria* donde coordinen esfuerzos diversos actores, no sólo de las instituciones educativas y como avance de ello señala a la formación de tecnólogos;

c) *la colaboración en la formación de docentes*, tanto en el grado como en los posgrados, como parte de la red de instituciones terciarias y como clave del proceso, evitando que se creen fosos interinstitucionales.

## 1.2 El posicionamiento del Orden Docente

La intervención de uno de sus representantes<sup>56</sup> refiere a los quince años en que se viene proponiendo la diversificación del sistema terciario y la importancia de la participación de la Universidad en ella. Reseña la orientación manifestada por el Orden en sus documentos sobre el cambio estructural, de la cual sintetizamos las siguientes líneas:

a) No se trata de instalar dos universidades en el país, sino nuevas instituciones públicas terciarias, autónomas, cogobernadas, gratuitas y distribuidas en el territorio nacional.

b) Se deberá contar con la participación de múltiples actores gubernamentales y actores sociales diversos.

c) Proponen la conformación de un Consejo Coordinador de las instituciones que genere mecanismos flexibles de tránsito entre ellas, no sólo para los estudiantes sino también para otros actores de los programas de investigación y de extensión.

d) Instituir nuevas estructuras de educación terciaria, pero definir su carácter universitario una vez que haya transcurrido un proceso de evaluación para lo cual se requieren tiempos razonables.

e) Sobre la base de los documentos elaborados, arribar a una declaración con niveles de precisión. Esto permite al país plantearse las nuevas estructuras de manera presupuestal, programática, desde el punto de vista de la Reforma del Estado, como un tema central de su desarrollo futuro.

<sup>56</sup> CDC. Sesión del 31/03/07. Consejero Markarian – ADUR

### 1.3 La visión de los estudiantes<sup>57</sup>

Están de acuerdo en que la UR debe promover sistemas de enseñanza universitaria y no universitaria, pero también se debe resolver previamente qué es lo que se quiere. Proponen formular como punto de partida una base mínima de “principios” que deberán orientar a las nuevas instituciones. Estos principios en términos generales, expresan los siguientes puntos:

a) Autonomía. Debe sostener la capacidad de autogobierno que tiene la UR y ello implica los cuatro niveles: autonomía política, técnica [académica], administrativa y financiera.

b) Cogobierno. El Orden entiende que cada comunidad educativa debe organizarse manteniendo uno de los principios democráticos que ha regido a la Universidad, que es el cogobierno.

c) Sistema coordinado y único. Se deben establecer ámbitos de coordinaciones centrales y transversales. Y debe ser único: *“defendemos y mantenemos que tiene que haber una única Universidad”*.

d) De carácter público. Se debe mantener el carácter público del sistema educativo nacional, por lo que se debe definir y ejercer los instrumentos de habilitación y regulación, también de los institutos de enseñanza terciaria privada.

e) De carácter nacional. Se deben tener en cuenta las necesidades locales y regionales, pero no podemos olvidar lo que la Universidad ha trabajado en estos últimos años y desaprovechar todos los recursos existentes. *“Cuando hablamos del proceso de descentralización hay una definición de la Universidad que figura en el plan estratégico, y es consolidar lo que ya está”*.

f) De ingreso libre y gratuito. Reconocer que la educación es un derecho, no es un bien de consumo. La gratuidad no debe comprender solamente la enseñanza de grado y la educación permanente.

### 1.4 La mirada desde los Servicios

Otros consejeros subrayan los escollos que perciben para el desarrollo de las concreciones que requieren la participación multiactoral.

<sup>57</sup> CDC. Sesión del 31/03/07. Consejera Pastore – FEUU

En primer lugar, en relación a otros subsistemas de la educación, se advierte:

*En este proceso de búsqueda de nuevas alternativas, de las cuales aquí todos sentados es muy fácil hablar, estoy absolutamente convencido que casi vamos hacia un encuentro de civilizaciones diferentes. No me cabe la menor duda. Y cuando las civilizaciones diferentes se encuentran hay que buscar las alternativas para lograr salidas lógicas que les sirvan a todos (...) tenemos que partir de esa premisa. Esas civilizaciones son consecuencia de la historia, pero son una realidad. (...)*<sup>58</sup>.

En cuanto a la participación de otros actores que involucran a otras instituciones no docentes y a espacios no formales, otros apoyan la propuesta de integración del sistema nacional de educación pública, pero mencionan elementos a tener en cuenta a la hora de la interacción institucional y con las comunidades:

*“[Comparte] Un sistema que estimule la participación de actores locales, que refleje las demandas pertinentes, que amplíe la participación de los actores locales, etcétera. (...) a esto quiero señalar un riesgo y es que los otros actores no estén dispuestos a recorrer el mismo camino, que no estén tan dispuestos o que tengan otras urgencias. A mí me parece que a veces hay una visión un poco idealista de lo que son las comunidades o los actores locales. Esas comunidades también están estratificadas, están surcadas por tensiones, reflejan siempre opiniones diversas y por lo tanto creo que no es tan fácil aquello de recibir la opinión de los actores locales o recibir las demandas pertinentes. Por eso creo que la Universidad de la República también tiene que tener su propia propuesta (...)*<sup>59</sup>

Asimismo, entienden que una transformación de esta magnitud, requiere acuerdos políticos y sociales, cambios legales y recursos económicos. El punto 5 de la resolución del 31/03/2007 explicita que:

[para la realización de esta propuesta] *“necesitan del involucramiento del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como de los gobiernos departamentales (...) La Universidad de la República se dirigirá a todos ellos --instituciones y actores sociales-- y muy particularmente a la ANEP, con quien múltiples interacciones son deseables”.*

## 2. La articulación ANEP-UR

La búsqueda de caminos para establecer vínculos de integración institucional y

<sup>58</sup> CDC. Sesión Extraordinaria del 31/03/07. Decano Manta - Química.

<sup>59</sup> CDC. Sesión Extraordinaria del 31/03/07. Decano Piñeiro - Cs. Sociales.

académica con ANEP data de décadas anteriores y más cercanamente puede registrarse en las líneas de desarrollo estratégico de los PLEDUR y en las comisiones mixtas creadas al respecto en diversas oportunidades.

En la presente etapa, como ya se ha manifestado, el tema está fuertemente ligado a la desconcentración territorial universitaria y a las disposiciones legales que se estaban consolidando. Como se expresara en el capítulo anterior, el camino trazado no estaba exento de dificultades para el diálogo que se había instalado en torno a la creación de dos nuevas instituciones públicas de carácter terciario universitario: el Instituto Tecnológico Superior (ITS) y el Instituto Universitario de Educación (IUDE).

No obstante las dificultades del diálogo en el período, este tema destaca en el conjunto de las políticas universitarias por la perspectiva global que sobre la educación pública superior manifiesta lo dispuesto en la Ley de Educación. En la alocución del Rector Arocena sobre la articulación con ANEP, se refleja la importancia que le está asignando en su carácter de representante de la institución.

*“Creo que no hace falta destacar a los Consejeros y Consejeras que estamos hablando de una cuestión central, que muy probablemente a finales del año adquiera una relevancia política de primer nivel. De hecho creo que hemos llegado a la conclusión que la colaboración con la ANEP es la gran vía estratégica para impulsar la transformación de la educación en su conjunto”<sup>60</sup>.*

Más allá de dificultades en el diálogo, existían niveles de concreción que permitían alentar expectativas sobre avances en la integración interinstitucional del momento. Un ejemplo de ello es la apertura de tres carreras de Tecnólogos en Montevideo y Paysandú y otras dos carreras prontas a iniciar en 2008.

*“(...) este año comenzaron en Paysandú las carreras de Tecnólogo Mecánico y Tecnólogo Químico; comenzó en Montevideo, ya hace dos semanas, la carrera de Tecnólogo en Informática; está previsto el inicio del Tecnólogo Sueroalcoholero en Bella Unión, en el segundo semestre del año, lo mismo que el Tecnólogo en Madera (...)”<sup>61</sup>.*

En cuanto al relacionamiento con el ámbito de la Formación Docente de ANEP el Consejero que integra la Comisión de Implantación del IUDE<sup>62</sup>, en sintonía con la

<sup>60</sup> CDC. Sesión ordinaria del 14/08/07. Palabras de apertura del tema por el Rector

<sup>61</sup> Palabras del ProRector de Enseñanza Dr. Luis Calegari informando al CDC el .../.../2008

<sup>62</sup> CDC. Sesión Ordinaria del 14/08/07. Decano Seoane - Humanidades y Ciencias de la Educación

posición del Orden Docente informa basando su intervención en cuatro puntos centrales:

- a) El reconocimiento de que en el país existe una tradición vigorosa en materia de investigación disciplinar y también en educación superior que posee la UR y que por otra parte hay una tradición académica e institucional de formación de recursos docentes que claramente posee la ANEP.
- b) Que se debería caminar hacia la consolidación con ANEP en la formación docente de grado aportando la Universidad un contacto pregnante con el mundo de la investigación. Propone realizar algunas experiencias piloto en cada uno de los subsistemas a partir de alguna experiencia existente en la materia.
- c) Promover la cooperación y la complementación en la formación en servicios de recursos docentes, tanto en materia disciplinar como didáctico pedagógica, desde el punto de vista conceptual y temporal.
- c) En relación con el desarrollo de actividades de posgrado, impulsar un enfoque global e integral como orientador de las ofertas de posgrado que puedan desarrollarse en forma conjunta por las instituciones involucradas.

Finalizando el debate de la sesión, se aprueban las siguientes orientaciones <sup>63</sup>:

*“(i) la creación de un programa ANEP-UR para la formación de los docentes de todos los niveles de la enseñanza, el cual debe incluir trayectorias variadas para llegar a niveles de formación adecuados, reconocidos mediante títulos de ambas instituciones; (ii) la estructuración de postgrados conjuntos en los campos temáticos donde sea más factible la colaboración en la orientación académica, la elaboración de programas, el dictado de cursos, la supervisión de tesis y la expedición de títulos; (iii) la implementación de programas permanentes de formación en servicio de docentes de ambas instituciones, tanto en el plano disciplinar como en el plano didáctico-pedagógico; (iv) la creación de cargos docentes conjuntos entre ANEP y UR, (...); (v) el fortalecimiento de la “Sub-comisión de Interfase”, (...); (vi) el impulso desde la ANEP y la UR a los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria; (vii) la consolidación de las carreras de tecnólogos y la implementación de las actividades enmarcadas en el Programa Nacional de Enseñanza Agraria; (viii) la integración de dichas carreras, cuando corresponda, a los Programas*

<sup>63</sup> CDC. Sesión Ordinaria del 14/08/07. Resolución No.5 Punto 3.

*de Enseñanza Terciaria a impulsar en distintas regiones del Interior; (ix) la consideración de la posible creación (...), de una Escuela Superior de Tecnología, copatrocinada por ANEP y UR, con el propósito de que llegue a constituir una nueva institución autónoma, cogobernada e integrada al Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria”.*

Hacia fines del año 2007, y en el marco de la Ley de Educación, surgen algunos temas nuevos que retomarán los puntos del debate: la aprobación del Plan Único de Formación Docente y la nueva discusión sobre las estructuras de poder en ANEP.

Durante el transcurso de las discusiones del CDC sobre el sistema educativo, y en particular sobre la formación de los docentes, la ANEP aprueba el Plan Único de Formación Docente. De algún modo, los representantes del Orden Docente entienden que se entra en contradicción con las proyecciones que se están realizando sobre ese aspecto en una perspectiva de multiplicidad de formaciones y la educación básica en general.

En primer lugar, el representante de la UR<sup>64</sup> en la Comisión Mixta, trasmite su percepción de que el debate en torno a la Ley de Educación viene centralizando el problema de cómo se va a distribuir el poder en la ANEP en el futuro, corriendo el riesgo de desviar la discusión sobre la educación nacional hacia las estructuras de gobierno, obviando la sustancia del hecho educativo, que venía siendo el eje primordial de la discusión universitaria.

Ya en 2008<sup>65</sup> el CDC trata específicamente el Proyecto de Ley General de Educación que está a consideración de la AGC en la UR y del Parlamento, el que deberá realizar la consulta a la UR, legalmente establecida.

Las intervenciones denotan la existencia de enfoques disímiles entre los dos subsistemas que se vuelcan en la actividad de Comisión Mixta funcionando en una actitud de rechazo, particularmente desde Formación Docente a la participación de la Universidad en los asuntos de la ANEP. El rector alude a esta situación en los siguientes términos:

*“Hay muchas facetas de una ley compleja e importante, pero hay dos cuestiones en donde a mí me parece que hay un consenso claro de la Universidad, (...)*

64 CDC Sesión Ordinaria del 06/11/07. Consejero Wschebor – ADUR

65 CDC Sesión Ordinaria del 24/06/2008

*“Uno de los puntos tiene que ver con (...) los planes de estudios terciarios sólo en el ámbito de la ANEP”.*

*“La otra cuestión tiene que ver con todo el asunto de la formación docente, respecto al cual en dos palabras quiero decir que (...) la Universidad no pretende apropiarse de ninguna de esas actividades, pero siente no el derecho sino el deber de colaborar a su mejor manejo”.<sup>66</sup>*

También se registran preocupaciones de orden pedagógico<sup>67</sup> cuando se propone incluir, entre las cuestiones que el Parlamento deberá consultar a la UR sobre este Proyecto de Ley, la orientación de la enseñanza en general:

*“quisiera saber qué pensamos en la Universidad con respecto a los objetivos que se plantea el artículo 29 para la enseñanza primaria, que plantea el desarrollo de competencias. ¿Nosotros estamos de acuerdo que la educación primaria se oriente al desarrollo de competencias y que la secundaria busque la profundización de esas competencias? ¿Y la formación integral que reclamamos para la Universidad? ¿No la reclamamos también para toda la formación primaria y secundaria? ¿No reclamamos el desarrollo de la percepción para toda la educación?” “Acá está la oportunidad de encarar esa interfase que pretendemos solucionar luego y plantear una formación diferente desde el vamos, que en definitiva tienda a solucionar el salto que se plantea desde Secundaria a la Universidad, porque entiendo que tenemos parámetros diferentes”.*

Ante las propuestas de la ANEP sobre la educación terciaria también preocupa a los docentes que no haya clara definición acerca de que la nueva institucionalidad deberá crearse a partir de las instituciones existentes y que tampoco está claramente expresado el tema de la coordinación. Un Consejero<sup>68</sup> plantea:

*“no sea que estemos creando, otro término usado, el “archipiélago” de la coordinación de los entes autónomos, que no lo deseamos” “ Está bien que desde ya se decida que se quiere llegar a eso, pero que se decida que tiene que haber un período de transición”*

Otro tema que se considera con preocupación es acerca de títulos del campo tecnológico. Se señala que para la obtención de los títulos tecnológicos sólo se requiere el primer ciclo de bachillerato, no el segundo, y a partir del mismo dos años de

<sup>66</sup> CDC. Sesión ordinaria del 24/06/2008. Rector Arocena.

<sup>67</sup> CDC. Sesión ordinaria del 24/06/2008. Consejero Sztern. . Bellas Artes

<sup>68</sup> Sesión Ordinaria del 16/09/2008. Decano García Prechac - Agronomía

formación. Esto no estaría concediendo estrictamente un título terciario.

Se agrega a esta situación la potestad de expedir títulos de grado y posgrado de nivel terciario que se incluye en el último párrafo vinculado al ITS en el texto de la Ley.

En relación a estas preocupaciones, el delegado universitario<sup>69</sup> a la Comisión de Implantación del IUDE informa sobre el desarrollo de las actividades en dicha Comisión y el sentido que otorga a las mismas—

*“(...) [quiero] resaltar una preocupación (...) tanto el proyecto de construcción del ITS como el proyecto de construcción del IUDE, deben ser entendidos como procesos que parten de una cierta situación inicial (...) este proceso debe fundarse en la conjugación de dos tradiciones intelectuales e institucionales muy importantes en la vida del país, la rica tradición de la ANEP en la formación docente y la vigorosa tradición de la Universidad en la producción de conocimiento, y esta conjugación de tradiciones que hemos identificado como una clave para el adecuado desarrollo y fortalecimiento de esta institución nueva, no es meramente la suma sino que es una compleja y sofisticada integración de tradiciones (...)”.*

Como resultado de los debates en el Consejo y con los procesos de definiciones avanzados, se adopta la resolución No.10<sup>70</sup>, aprobada por unanimidad, destacándose:

- i) Señalar su coincidencia, en términos generales, con los documentos referidos al campo, los objetivos y el perfil de egreso del IUDE, elaborados por la CI [Comisión de Implantación], que deben interpretarse como una fase inicial de sus trabajos (...).*
- ii) Ratificar las importantes resoluciones adoptadas por el CDC en 2007 y 2008 (sesiones de fechas 31/3/07, 14/8/07 y 29/7/08), tanto en lo relativo a la necesidad de construir un sistema público de educación terciaria y superior basado en una red de instituciones autónomas, cogobernadas y coordinadas entre sí, como en cuanto a la formación de los docentes del sistema educativo. En esta materia, el Consejo Directivo Central reitera su planteo, formulado en noviembre de 2007 (6/11/07) de impulsar una cooperación intensa entre la Universidad de la República y la ANEP, en planes de grado y de posgrado, en la formación docente en todos los niveles, incluyendo a universitarios, de intercambios de docentes y de otros proyectos conjuntos. (...).*
- iii) Enfatizar la importancia que, en la construcción de una nueva institución educativa, posee una*

<sup>69</sup> CDC Sesión Ordinaria del 18/08/2009. Decano Seoane – Humanidades y Cs. De la Educación.

<sup>70</sup> Resolución No.10 de la Sesión Ordinaria del CDC 14/08/07

*adecuada definición curricular y académica, (...) ésta debe ser sustancialmente universitaria, auspiciando el desarrollo integral de las diversas funciones básicas. (...) la forma de acceso a los cargos docentes a través de llamados a aspirantes y concursos abiertos, acordes al nivel educativo superior en los que se evalúe los antecedentes de los candidatos, con criterios universitarios. (...) la evaluación periódica del desempeño docente, a los efectos de su renovación, (...). La construcción de acuerdos en torno a tales líneas maestras estructurales, tanto en materia curricular, como en lo que hace a la organización académica del futuro Instituto, constituye una condición previa para poder avanzar luego en la definición de aspectos legales y patrimoniales.*

*iv) Resaltar, una vez más, la significación que posee, desde el punto de vista nacional, la existencia de una multiplicidad de instituciones educativas terciarias públicas, autónomas, cogobernadas, de alta calidad y distribuidas en todo el país capaces de conformar un auténtico sistema. (...) Esta perspectiva supone pensar la nueva institución teniendo en cuenta su coordinación, tanto en materia curricular como académica, con las otras instituciones del sistema, que haga posible su integración plena al Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP). (...)*

*v) Expresar la necesidad de entender tal construcción como un proceso. (...) Esto supone (...) la necesidad de conjugar tradiciones institucionales e intelectuales para llevar adelante tal proceso, Éste deberá partir de la realidad presente, recogiendo críticamente tanto la rica tradición de formación docente en el ámbito de ANEP, cuanto la vigorosa tradición universitaria en la producción de conocimiento. (...)*

*vi) Tal tarea de conjunción integradora de tradiciones no puede ser el mero resultado de decisiones de órganos de gobierno o de disposiciones aprobadas: considera el Consejo Directivo Central que el trabajo conjunto es el mejor camino para generar la atmósfera intelectual imprescindible que transformación de tal enjundia exige. (...)"*

### Comentarios

En cuanto a cuál es el grado de incidencia de los actores externos en los lineamientos de la RU, la lectura de las actas referidas reflejan en gran parte las consideraciones de la CREA y la primera de sus recomendaciones, orientada a garantizar una mejora de la educación en los niveles del sistema educativo precedentes a la educación superior. Estas recomendaciones, particularmente encaminadas a la

universalización de la educación media, entre otras, se proyectan hacia la formación de los docentes como punto de partida para la educación superior.

En cuanto a las orientaciones provenientes de los contextos locales, al igual que la línea del capítulo anterior sobre la descentralización de la Universidad y su integración a otros actores que operan en el Interior de la República, la integración del SNEP entre las tres instituciones macro de educación para el desarrollo de las políticas educativas, responde al enfoque de este gobierno respecto de la acción interinstitucional para la concreción de las políticas públicas.

Se observa que si bien la idea de conformar un sistema de la educación coordinado y articulado es de larga data y tiene consenso como idea a desarrollar, pero existieron en el período dificultades para constituirlo. Puede conjeturarse que los siguientes serían algunos de los obstáculos que limitan la propuesta.

- a) Una dificultad básica se encontró en las autonomías institucionales que, guardadas celosamente por los subsistemas en términos autorreferenciales (Luhmann), impidieron que se articularan fortaleciéndose mutuamente.
- b) Ambos organismos, ANEP y UR, responden a distintas tradiciones de cultura institucional de modo que los diálogos no lograban construir una semántica común evidenciando además propósitos, proyectos y concepciones diversas de lo universitario, por lo que la concreción de la perspectiva delineada desde la RU no lograba avances sustantivos.
- c) Se agrega a esto la incidencia de los intereses de los actores, en la decisión de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente de ANEP, con el apoyo de la Asamblea Técnico Docente, de publicitar la propuesta de conformación de una "Universidad Pedagógica". Esta decisión, no registra un proyecto fundamentado, conceptual, de estructura y de desarrollo universitario que lo sustente, lo que agregó dificultades para su elaboración conjunta. Si bien hacia el final del período logra concretarse un proyecto para la implantación del IUDE.

Aparece por consiguiente, como una de las líneas externas de más difícil concreción en el período estudiado hasta 2010, donde se puede visualizar como condicionantes de la política educativa emprendida la trayectoria histórica de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores en juego.



## Capítulo VIII

### Consideraciones finales

La propuesta de trabajo se centró en el estudio del proyecto y el proceso de reforma institucional emprendida por la Universidad de la República, con el propósito de indagar acerca de los móviles que incidieron en la definición de dicha reforma universitaria y la racionalidad político-institucional de las definiciones que se adoptaron durante el período 2007-2010.

Siguiendo el planteo de Cox (1993:97) partimos de la hipótesis inicial que concibe las políticas universitarias como resultado del accionar de la política, por lo que estas se explicarían por la confluencia de variables internas y externas a la institución. En esta interacción concurren particularmente valores e intereses de los actores del demos universitario, con los que se originan en los ámbitos del Estado en una relación de fuerzas circunstanciadas, así como con los lineamientos que surgen de organismos internacionales en la promoción de determinadas orientaciones al desarrollo de las universidades.

Sin pretender un análisis exhaustivo del relevamiento documental realizado, donde múltiples factores condicionantes -explícitos y subyacentes- impulsarían el surgimiento del proyecto reformista, desde estas líneas procuraremos abordar primero un nivel de síntesis y luego una aproximación interpretativa del material examinado que pondrían en evidencia los términos de la hipótesis. Acorde a este planteo revisaremos las variables externas al proceso: los escenarios nacional y regional y su incidencia en la interacción de los actores en el ámbito institucional universitario.

#### 1. Reconstrucción sumaria

##### 1.1. El escenario nacional

El período estudiado está enmarcado en dos hechos políticos significativos que le preceden en el escenario nacional: la rotación de partidos en el gobierno del Estado y la realización en el país del Congreso de Educación. En ambos casos, hay una movilización de fuerzas que de algún modo tienen resonancia en el ámbito universitario,

en tanto institución multifacética, provocando un clima propicio a debatir sobre cambios posibles.

El inicio del año 2007 marca el comienzo del tercer año de acceso al gobierno del Frente Amplio (FA), partido político que congrega a las izquierdas del país y que presentó un proyecto alternativo al de los partidos tradicionales gobernantes hasta ese momento, cuestión que permitía albergar expectativas al demos universitario en su relación con el Estado; relación que no contó históricamente con la mejor disposición de los partidos tradicionales.

La mayoría parlamentaria de que dispone el FA, con un elenco gobernante proveniente en gran parte desde la Universidad y con un proyecto social que resultaba coincidente en grandes líneas con los principios y funciones universitarias, se presentaba como un panorama favorable para una propuesta de reformulación de la Ley Orgánica y, en un crecimiento económico ya visible, podría alentar además un incremento presupuestal que hiciera viable en ese momento la RU en su conjunto.

El proyecto frenteamplista, formulado en los Congresos que realizara entre 2003 y 2008, aborda escasamente el tema educativo por fuera de las políticas sociales y menciona particularmente a la Universidad de la República en cuanto al papel a desempeñar en investigación y desarrollo sustentable (2003), reconstrucción del tejido social, atención en salud (2008) y se percibe afinidad con la perspectiva universitaria en cuanto a desconcentración regional y descentralización, integración regional latinoamericana y apoyo a los lineamientos de la UNESCO en cuanto a la educación, rechazando los criterios de mercantilización de educación superior por la OMC (2003).

No obstante estas afinidades conceptuales, varias miradas desde el espectro político frenteamplista sobre la Universidad de la República, son críticas respecto de su autonomía constitucional, de los criterios de gratuidad y apertura al ingreso así como a la gestión que califican de ineficacia atribuida al cogobierno.

En segundo término, es de señalar como elemento de incidencia externa en el plano nacional la movilización del campo educativo con proyección social decantada por el Congreso de Educación “Julio Castro”. El debate sobre la educación llevado a nivel de la población movilizó a la opinión pública y a los actores organizados de la

educación, debatiendo ideas-fuerza orientadas a dar sustento a una nueva Ley de Educación. Esta, como resultado del Congreso del cual obtendría el respaldo social buscado es objeto de fuertes controversias, pero no deja de ser una resultante de la relación de fuerzas de los distintos actores, portadores de ideas sobre la conformación del sistema educativo.

Los lineamientos y el articulado de la nueva Ley de Educación que se discuten en el ámbito del gobierno, forman parte simultáneamente del debate sobre la RU. Varias son las figuras que innova el marco normativo y que atañen a la Universidad, pero particularmente se destacan la creación de dos instituciones públicas con carácter universitario y las Comisiones Departamentales de Educación. Esto conforma un complejo sistema articulado de instituciones educativas de carácter autónomo entre sí por definición constitucional, con una nueva conformación de índole interinstitucional que involucra además a organismos departamentales educativos y políticos.

## 1.2. El escenario regional

La problemática de las universidades latinoamericanas, reflejada en la bibliografía y en las recomendaciones de los organismos regionales e internacionales como Unesco, dan cuenta sumariamente de la existencia de tres componentes que configuran dicha problemática.

Uno de ellos refiere a la mirada con que el pensamiento neoliberal venía cuestionando a las universidades latinoamericanas esencialmente en dos aspectos: uno político y otro funcional. En el primer aspecto, la institución es vista como una corporación que posee mecanismos de legitimación autosustentados que le permiten escapar a la racionalización del Estado a través del poder político. En el segundo aspecto, entiende que la visión general sobre la educación superior, *“refiere a una imputación de ineficiencia de gestión en las tareas específicas de la Universidad (...) y se la visualiza como una institución sin prestigio y en decadencia (...)”*. (Landinelli, 1993).

Un segundo componente de la problemática está presente en todos los análisis: el paradigma de la “sociedad del conocimiento” que como idea pregnante alberga concepciones de flexibilización de las estructuras sociales, en entornos

globalizados e inestables, en los que el conocimiento se potencia con valor de mercado, en racionalidades que operan con criterios de inmediatez, rasgos que en su conjunto presenta nuevos desafíos a las instituciones educativas.

En particular la configuración social y cultural de la sociedad post estado de bienestar, desafía a la Educación Superior de carácter público en América Latina, conformada históricamente como una privilegiada fuente de creación y divulgación del conocimiento; conocimiento que en su modalidad actual de información está disponible de forma abundante y simultánea. Asimismo, interpela a las universidades en cuanto la formación en carreras profesionales lineales, extensas, de titulaciones terminales, que no se corresponde con la nueva realidad de manejo del conocimiento y de flexibilidad de los mercados laborales, así como con el ingreso masivo de la población estudiantil.

Si bien las recomendaciones formuladas en los documentos revisados de UNESCO (2005) y de IESALC (2008), expresan el rechazo a la perspectiva de la Organización Mundial del Comercio de incluir la regulación de la inversión del capital extranjero en las IES nacionales, consideradas como un servicio comercial, dan cuenta de esta confrontación educación-sociedad. Se pueden reconocer en ellos dos movimientos: uno que, como repercusión de los condicionamientos de la globalización, se orienta a redefinir el perfil de las universidades incorporando criterios de inspiración anglosajona con que ya estaban operando los países desarrollados y otro, que rescata en sus definiciones la fuerte tradición del ideario que distingue a las universidades latinoamericanas.

Ejemplo del último, surge en la frase inaugural de las orientaciones de la CRES 2008, que enfatiza *el reconocimiento de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado; desde la concepción del desarrollo humano sustentable*. Respecto del primero -si bien pueden existir ciertas coincidencias entre sí-, al igual que el proyecto europeo surgido en Bolonia desde la década anterior, promueve la desconcentración académica territorial y en redes de conocimiento; flexibilización y creditización curricular; fortalecimiento del desarrollo científico tecnológico universitario; acreditación regional de las titulaciones; seguimiento de los egresados en el mercado laboral; así como criterios de evaluación y rendición de cuentas.

### 1.3. El escenario interno

El recorte temporal estudiado se corresponde con el inicio del primer período del rectorado, situación que puede verse como un momento propicio para impulsar una propuesta que provocara a la institución a repensar su perfil en marcos contextuales de rápida transformación universal que se expresan en el concepto de “sociedad del conocimiento” y en un estado de situación nacional que también señalaba transformaciones de envergadura.

La arquitectura del proyecto de RU que diseña la política universitaria del período reviste en sus ejes temáticos la complejidad de abordajes propia de la coyuntura en que fue planteada. Parte de la discusión del documento *Elementos para un plan de trabajo* (Arocena, 2007) que muestra diversos planos de acción y que lograron a su vez también diversos grados de avance se plantea: a) una propuesta de cambio y desarrollo organizacional, que aborda dos dimensiones: un eje estructural de gobierno y la expansión descentralizada y desconcentrada territorialmente de la institución; b) un segundo plano aborda la dimensión funcional procurando cambios en las estrategias curriculares, acelerar y profundizar la interdisciplinariedad y promover la extensión y c) simultáneamente, se propone un movimiento integrador en un tercer plano que se diversifica apelando a la articulación con las instituciones de carácter universitario en surgimiento y las ya existentes del espectro educativo y a otras instituciones públicas en atención a las líneas predominantes de la Ley de Educación.

En cuanto a los ejes estructurales planteados, las dinámicas del debate en el CDC sobre la reforma de la Ley Orgánica fue intensa y compleja, albergando discusiones subyacentes sobre la conducción política de la institución. Esto posicionó a los integrantes de los Órdenes y a los representantes de los Servicios en sendas opuestas respecto al peso de cada uno en la integración del Órgano, que junto a la percepción de un previsible fracaso parlamentario, vetaron la posibilidad de prosperar con las alternativas planteadas.

En la línea de expansión territorial y descentralización de la estructura universitaria, las posiciones encontradas sobre los formatos a adoptar y sobre los riesgos de segmentación institucional, fueron hallando cauce para avanzar con mayor

dinamismo en ese proceso que venía gestándose desde períodos anteriores y se fueron concretando acciones significativas de radicación en el interior de la República.

Las propuestas relativas al fortalecimiento de las funciones esenciales, estuvieron orientadas en cuatro aspectos: a) en la concepción universitaria de desarrollo integral de las funciones; b) en la flexibilidad de los trayectos curriculares generando tránsitos disciplinares abiertos y posibilitados por la creditización curricular; c) en la incorporación de tecnologías como recurso didáctico y como estrategia de enseñanza semipresencial o a distancia y d) en la profundización conceptual y de desarrollo de la función de extensión. Otros dos temas merecieron consideraciones extensas: la homogeneización curricular formulada en el proyecto de Ordenanza de los estudios de grado y el acortamiento de las carreras que el mismo propuso. Todas estas líneas fueron fuertemente debatidas en las sesiones del CDC, en cuestiones conceptuales que afectaban a las carreras, pero también en niveles operativos en cuanto a posibilidades de gestionar esos trayectos. La concreción inicial de estos temas superó en su mayoría el periodo estudiado.

No fue menor la importancia y el tiempo destinado a analizar el relacionamiento con las nuevas instituciones de carácter universitario que surgirían desde la ANEP: el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Tecnológico Superior (ITS). Este vínculo con ANEP que venía tejiéndose desde décadas anteriores, fue siempre de difícil trámite. La Ley de Educación innova estableciendo a nivel legal las instituciones y da continuidad a los espacios de articulación ANEP-UdelaR, donde se producen arduos debates respecto del perfil que las nuevas instituciones deberían construir. Los intercambios a nivel del CDC dan cuenta de ello, considerando la Universidad que “no sólo tiene el derecho sino sobre todo el deber” de contribuir al proceso. Hacia el final de este período la Comisión de Implantación del IUDE logró un documento donde se plasman estas orientaciones fundacionales para la institución.

## 2. Algunas reflexiones interpretativas.

Como parte del proyecto de investigación estaban planteadas algunas interrogantes que orientaran el proceso de análisis del material examinado y se



retomarán en este apartado a los efectos de organizar una lectura interpretativa posible que resulta de la revisión documental.

2.1. Entre otras, era de interés dilucidar *¿cómo, cuándo y por qué ingresa el tema de la Reforma Universitaria en la agenda del CDC?; ¿qué explica la intensidad y la orientación de la reforma en el lapso analizado?*

En ese sentido, es el pensamiento más recibido que los procesos de cambio cuentan con actores relevantes emergentes que impulsan el proceso y logran realizaciones de un proyecto determinado, pero que esos actores sólo pueden incidir si se han configurado condiciones políticas, sociales, culturales, económicas, particulares.

Esto lleva a considerar inicialmente la figura del Rector como un factor decisivo en la orientación y la intensidad del devenir del proceso. Además de la relevancia que otorga la representatividad institucional y la presidencia del colectivo de gobierno universitario, el Rector Arocena es un referente académico que cuenta con numerosas publicaciones y actuación en los foros de debate sobre el futuro de las universidades latinoamericanas; siendo a la vez un enérgico portador y promotor de las ideas de transformación universitaria que registra en una enjundiosa monografía, cuyo texto final podemos reconocerlo como el *leit motiv* durante el proceso de la RU.

*“(...) la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y permanentemente renovable a lo largo de la vida entera, como proyecto de largo aliento, es una de las claves del desarrollo humano sustentable. Así, la ubicación frente a ese proyecto definirá la identidad real de las universidades en esta región y en las próximas décadas; también su mayor o menor parentesco con la idea latinoamericana de universidad.” (Arocena y Sutz, 2001)*

Este punto de partida, idea orientadora del proceso, puede entenderse que de algún modo encierra los componentes esenciales de la propuesta política en cuanto a la democratización del acceso a la ES, sin resignar la condición de calidad, pero flexibilizando y acortando las trayectorias, justificadas estas medidas en la concepción de la educación como un proyecto continuo, de la vida entera y que constituye la contribución universitaria al desarrollo humano sustentable en su dimensión económica y social.

Su reciente elección al cargo del rectorado durante los primeros años del desarrollo del gobierno del Frente Amplio, los debates públicos generados en el

Congreso de Educación, la inminente aprobación de una Ley de Educación que alberga el surgimiento de nuevas instituciones de carácter universitario, así como las líneas orientadoras que los organismos regionales venían discutiendo en la década, es posible considerar que, a la finalización del Congreso en 2006, son las condiciones concurrentes para propiciar la inauguración de las sesiones del CDC en 2007 con la presentación del primer documento para la discusión de la Reforma por el Rector.

Las dos primeras sesiones extraordinarias constituyeron intensas jornadas de trabajo, a las que sucedieron muchas otras en las que se percibió un clima de debate, con disposición a sostener ideas fundamentadas, clima que puede atribuirse a una voluntad de cambios probablemente generada en la confluencia de los hechos sociales y políticos mencionados anteriormente.

2.2. En cuanto a la interna institucional, una interrogante clave refiere a *¿cuáles son los móviles político-institucionales, autorreferenciales, que inciden en la reforma?*

En esta línea la RU plantea como uno de sus ejes estructurantes primordiales abordar la formulación de una nueva Ley Orgánica. Los aspectos sustantivos de la definición institucional y sus funciones no constituyen un factor de incidencia para promover la reforma, como sí lo motiva la actual composición de los Órganos del cogobierno por la relación de fuerzas de sus integrantes. En los términos en que discurre el debate la controversia principal se centra en la incidencia política de los Servicios en una dimensión numérica que supera la suma de los integrantes por los Órdenes, además de complejizar la dinámica del gobierno universitario. Una segunda motivación estaría dada por la posibilidad de modificar el procedimiento de elección indirecta del Rector por una modalidad de elección directa, ya sea por el universo de la población universitaria, o por aquellos considerados “activos”. No puede soslayarse que en el trasfondo político del debate puede leerse además las distintas concepciones de “universidad única” y “federación de facultades” que resurge en distintos momentos de la historia de la UR.

2.3. En este mismo orden, una de las interrogantes planteadas en el proyecto de tesis alude a dilucidar *¿a qué responde que el proyecto se de a conocer en términos de reforma?*

Es posible considerar que, en ese contexto, apelar al término *Reforma* como “marca” del proceso tuviera como propósitos: a) presentar a la sociedad el proyecto como una respuesta más categórica de la Universidad de la República a la reciente expresión electoral, en la búsqueda de un cambio sustancial en la dinámica del país, dejando de lado el gradualismo que supone la expresión “transformación”, pero menos ambiciosa en cuanto al contexto y a sus consecuencias sociales que la expresión “cambio”; b) que la expresión “Segunda Reforma” alude a los principios de Córdoba, constituyendo así un referente ideológico de convocatoria al demos universitario, a la vez que un indicador de demarcación de la autonomía institucional frente al Estado.

2.4. Una cuarta pregunta inicial orienta a explorar *¿por qué una universidad, tradicionalmente montevideana, impulsó la descentralización en mayor profundidad? ¿por qué se admitió la creación de nuevas instituciones públicas universitarias a las que se había sido renuente?*

Si bien constituyen dos ejes temáticos independientes, el tratamiento de los mismos se cruza con frecuencia. Una interpretación posible sobre la profundización de las acciones de descentralización, ya comenzadas muy precariamente en administraciones anteriores, a nivel de conjeturas, admite más de un motivo: a) la presencia universitaria de las otras instituciones públicas (y también las privadas), ya instaladas con cobertura nacional en el territorio, debilita la escasa presencia de la UR como institución del país fuertemente centralizada en Montevideo; b) el principio de “generalización de la enseñanza avanzada” requiere ofrecer mayores oportunidades a los estudiantes del Interior en su propio territorio; c) descentralizar la oferta universitaria con ofertas específicas, atendiendo a las realidades sociales y productivas de las regiones, sería una contribución al desarrollo sustentable propuesto por la propia institución y como respuesta al plan de gobierno; y d) la presencia universitaria en el interior del país posibilitaría desarrollar con mayor éxito los procesos de integración y sustento universitario de las nuevas instituciones.

2.5. En el eje de la RU que abordó las funciones universitarias, tuvo particular énfasis la extensión, por lo que cabe preguntarse *la razón por la cual se puso a la extensión como una función tan importante como las otras en varias definiciones.*

La función extensionista no está explícitamente identificada con esta denominación en el Art.2 de la Ley Orgánica, sino que le encomienda “*contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública*”. Este nivel de generalidad hizo de la función objeto de interpretaciones diversas y constituyó una función heterogéneamente desarrollada en la mayor parte de los servicios. Puede interpretarse que el énfasis puesto en su promoción y aún la respuesta positiva lograda en el marco de una reforma, esté asociada a efectivizar ese mandato definiéndolo conceptualmente, siendo esta una de las expresiones de la Ley Orgánica que marcó la orientación social de la Universidad en las décadas de los años 50 y 60.

En el debate del CDC se presentan intervenciones que dan amplitud al concepto, incluyendo en el “estudio de los problemas de interés general” a la problemática del campo empresarial, productivo, público y privado, etc. no quedando restringido a los sectores sociales más desfavorecidos, como era el pensamiento predominante. Esta ruptura conceptual, seguramente buscada, contribuyó en buena parte al nuevo status de la función en relación a las demás. También, puede atribuirse entre las razones que impulsan la extensión al clima político general de impulso a medidas de impacto social y si atendemos a los actores como factor explicativo, contó con un integrante del equipo rectoral con experiencia y compromiso con los temas de la extensión, formulando un proyecto afín a la idea de interdisciplinariedad, participación interservicios, y curricularización de la extensión, colocando el tema en la escena con un evento internacional que prestigió la propuesta.

2.6. Una de las interrogantes del mayor interés en lo que hace a la enseñanza universitaria es la siguiente: *¿por qué se impulsó una ordenanza de grado que pretende salir del sistema asignaturista y de disciplinas existente hacia otro modelo anglosajón basado en créditos y transversalidad?*

Si bien en los anteriores procesos de “transformación” ya estaban planteadas nuevas carreras e investigaciones interdisciplinarias, es de gran impacto el fortalecimiento de esas líneas y la instalación por la RU de ciclos básicos integrales, la flexibilización y creditización de las carreras, así como la tendencia a homogeneizar los planes de estudios universitarios, abreviando las trayectorias curriculares de las carreras de grado.

Analizando el haz de variables que pueden incidir en tales innovaciones, se



puede inferir que el acortamiento de las carreras y los ciclos optativos iniciales estarían motivados por la alta numerosidad del ingreso estudiantil, efecto del fenómeno conocido como “fuga hacia delante” y por la perspectiva de continuidad de los estudios durante toda la vida; la transversalidad, de algún modo es posible interpretar que está dando respuesta a las características de flexibilización del mercado laboral profesional que exigiría formaciones más abiertas y variadas que respalden procesos adaptativos para el desempeño futuro en espacios y funciones diversas. La expresión en créditos de las escolaridades se explican por la política de transversalidad, institucional y externa, de los estudios.

No se advierte en la discusión que se haya analizado las relaciones dicotómicas que existen en las medidas propuestas: mientras la apertura a carreras más breves incrementan el ingreso, favoreciendo la generalización de la enseñanza universitaria y potencian el egreso esperado, en contrapartida conlleva un menor reconocimiento y especificidad de los estudios de grado, desplazando la profesionalización a la formación de posgrado. En la situación dilemática que se presenta entre ingreso masivo y calidad en cuanto a rigurosidad de la formación, puede entenderse que se optó por el primer término, pero no se plantea en la discusión *¿hasta qué momento la institución podrá compatibilizar las exigencias de una formación calificada con situaciones de masificación, baja remuneración docente y deficiente infraestructura física?* (Bentancur, 2004).

2.7. Como resultado de estos procesos de la RU, *¿se registra el surgimiento de un nuevo modelo universitario?; ¿están dando respuesta a lineamientos de los organismos internacionales?*

Parecería precipitado calificar como un nuevo “modelo universitario” resultante del proceso de la RU, tomando como único indicador el formato adoptado para la función de enseñanza. Aunque es necesario reconocer que de los sucesivos borradores para elaborar la ordenanza de los estudios de grado, aprobada muy posteriormente al período estudiado, se puede inferir que por este lado se acercó a la racionalidad técnica de las respuestas que dio la universidad europea frente a los contextos de globalización en la década anterior a la analizada: criterios de creditización para posibilitar los tránsitos horizontales, mayor homogeneidad en las estructuras curriculares y brevedad en la duración de las carreras, etc.

Al respecto, señalaba UNESCO (2005) que el modelo universitario europeo como localizador y difusor de conocimientos destinado a elites estaría agotado y su proceso de cambio “ha desembocado en los prototipos de enseñanza superior de América del Norte” y que estos cambios, más acelerados en los países centrales, vienen produciéndose a ritmos más lentos en los países en desarrollo.

En la propuesta de RU se advierten las similitudes en que, sin desaparecer totalmente el modelo profesionalista de facultades, se abre en un abanico de propuestas de pregrado, de homogeneización estructural y acortamiento de las carreras de grado, de carreras integradas entre Servicios, de ciclos iniciales con validez de continuidad diversa, de diversidad de modalidades o estrategias de cursado incorporando tecnologías digitales que, en su conjunto, responden a la concepción de flexibilización y de trabajo en redes.

Estos cambios sin duda marcaron una tendencia que incorpora en alguna medida el cuerpo de ideas propuesto por las asociaciones de universidades latinoamericanas, expresando una adecuación a las estrategias con que los países centrales han enfrentado las consecuencias del paradigma de la sociedad del conocimiento y la educación superior masificada en términos de mercado.

Habría que agregar a la percepción de un “nuevo modelo” que a los cambios que sí responden a nuevos modelos en la función de enseñanza, se agrega el perfil institucional desconcentrado territorialmente y de articulador del sistema de educación terciaria universitaria, habiendo caducado legalmente su condición de institución universitaria única y centralizada en la capital.

2.8. Finalmente, una pregunta que hace a las características de nuestra Universidad, *¿qué grado de concreción es posible lograr desde organismos de decisión cogobernados?; ¿qué permanece y qué cambia en la UR durante este proceso?*

Sin considerar las condicionantes externas, podría decirse que las posibilidades de concreción de una propuesta en organismos de decisión cogobernados dependerá de múltiples variables que, entre otras, configuren una propuesta de política institucional consistente en sí misma, del poder político de las ideas que la sustentan y de la de los actores que entran en debate para la toma de decisiones. Reflexionando sobre el

proceso revisado durante tres años en la Universidad de la República, debería evaluarse positivamente la calidad e intensidad de los debates, así como la capacidad de lograr decisiones políticas en tiempos institucionalmente exiguos si consideramos las prácticas del cogobierno.

En suma, si se evalúa qué permanece y qué cambia en la orientación de la RU puede percibirse que la institución mantiene un fuerte arraigo a sus principios universitarios latinoamericanos expresados en los primeros capítulos de la Ley Orgánica en cuanto a autonomía, cogobierno y visión social de sus funciones.

Permanece asimismo la dimensión de su estructura legal. Es posible que constituya el “nudo gordiano” de los procesos de cambio institucional, cuyo intento de desatar sin acuerdos internos y sin posibilidades autárquicas no fue logrado y fue reforzado por el veto tácito de sus integrantes, aún en condiciones externas que se presumieron favorables.

Las innovaciones más destacadas pueden sintetizarse en tres aspectos a partir de lo relevado: a) cambios curriculares que posibilitan la flexibilidad, transversalidad de los estudios a la vez que incrementar los egresos estudiantiles; b) ampliación de la cobertura de formación en el interior con la creación de carreras nuevas en una lógica distinta de la centralizada; c) mayor articulación con la ANEP, con el MEC y con los gobiernos departamentales.

La hipótesis inicial formulada en el proyecto de tesis y que orientó el trabajo realizado expresa: “Los propósitos, orientación y características del proceso de reforma 2007 – 2010 en la Universidad de la República se explican tanto por variables internas como externas a la institución. Entre las primeras operan las opciones, preferencias y accionar de actores internos relevantes. Entre las segundas, se encuentra la afinidad de dicho proceso con un nuevo modelo de desarrollo nacional impulsado en el país desde el año 2005 y su correlación con las orientaciones más amplias hacia la educación superior del subcontinente, promovidas por asociaciones de universidades y organismos supranacionales.”

En tal sentido, la revisión documental reseñada y el análisis interpretativo dan cuenta que la Reforma Universitaria emprendida por la UR se desarrolló en contextos

nacionales y regionales, así como condicionantes internos a la institución, que explicarían la orientación y resultados del proyecto de Reforma Universitaria.



**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- Ares Pons, Jorge (2003) *La internacionalización de la Educación Superior*. En Rev. Bitácora, 12 de noviembre. Montevideo.
- Arocena, R. Sutz, J. (2001) *La Universidad Latinoamericana del Futuro. Tendencias – Escenarios – Alternativas*. UDUAL – OEI. México.
- Arocena, R. Caetano, G. (2008) *Uruguay: Agenda 2020*. Ed. Taurus. Montevideo.
- Bauman, Zygmunt (2004) *La modernidad líquida*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (2007) *Los retos de la educación en la modernidad líquida*. Ed. Gedisa. Barcelona.
- Bentancur, Nicolás. (2001) *Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente*. Pensamiento Universitario N°9. Bs.As.
- Bentancur, Nicolás. (2002) *Políticas universitarias en el Uruguay de los noventa: una crónica de inercias, novedades y rupturas*. En “Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada”, M.Ester Mancebo (comp) EBO/ICP. Montevideo.
- Bentancur, Nicolás. (2004) *Cinco dilemas universitarios de comienzo de siglo*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 14. Montevideo.
- Bentancur, Nicolás. (2004) *Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina*. Rev. Pensamiento Universitario N°11. Buenos Aires.
- Bentancur, Nicolás. (2007) *Reformas de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Proyecto “Tendencias de la Educación superior en AL y el Caribe” IESALC – UNESCO.
- Bentancur, Nicolás. (2008) *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay*. ICP/FCS/CSIC/UR. Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- Bentancur, Nicolás. (2013) *Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores*. Revista Uruguaya de Ciencia Política – Vol.21; No.1 - Montevideo
- Cassinoni, Mario (1959) *La Universidad de Montevideo en 1959*. Montevideo.

- Castells, Manuel (2002) *La dimensión cultural de Internet*. En *Cultura y Sociedad de conocimiento* (10/04/02)  
[www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articulos/castells0502.html](http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articulos/castells0502.html)
- Cox, Cristian. (1993) *Políticas de educación superior: categorías para su análisis*. En "Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina" Flacso. Chile.
- Didriksson, Axel. (2002) *La Nueva Reforma Universitaria en América Latina*. En *Rev. Avaliação*. Campinas, San Pablo.
- Fernández, Tabaré (coord) (2010) *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Universidad de la República – Comisión Sectorial de Investigación Científica. Montevideo.
- García Guadilla, Carmen (2001) *Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina*. CENDES/Nueva Sociedad. Caracas.
- García Guadilla, Carmen (2003) *Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior*. En Marcela Mollis, "Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?" CLACSO. Buenos Aires.
- IESALC-UNESCO *Reformas e Innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y El Caribe entre los años 1998 y 2003*.
- Kaplan, Marcos. (1994) *Crisis y reforma de la universidad*, en "Universidad contemporánea: racionalidad política y vinculación social", CESU-UNAM, México DF.
- Lahera, Eugenio (2000) *Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas*. Revista del CLAD. Buenos Aires.
- Landinelli, Jorge et Al (2008) *Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe*, En *Tendencias de Educación Superior en América Latina y el Caribe*. IESALC-UNESCO.
- Landinelli, Jorge (2007) *Las políticas de educación superior ante los desafíos de la sociedad del conocimiento*. En: "Las políticas educativas en Uruguay" Ministerio de Educación y Cultura. Montevideo.
- Landinelli, Jorge (1993) *Neoliberalismo y Universidad* En *Rev. "Encuentros" FHCE/CEI/UR Ed. Fundación de Cultura Universitaria*. Montevideo.

- Levy, Daniel (coord) (1994) *La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años noventa*. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Educación Superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, CEDES. Buenos Aires.
- Luhmann, Niklas (1993) *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Ed. Alianza Universidad. Madrid.
- Mazzeo, Mario (2003) *Cuando la izquierda gobierne. José Pepe Mujica, Rodrigo Arocena*. Ed. Trilce. Montevideo.
- Mollis, M. (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. CLACSO. Buenos Aires.
- Moreno, Rebeca. (2009) *De la Declaración de Bolonia a la estrategia 2015: el proyecto europeo neoliberal de mercantilización de la universidad*. En: Alegre y Moreno (coords) "Bolonia no existe". Ed. Hiru. Guipúzcoa.
- Papadopoulos, J. Zurbriggen, C. (2008) *El Estado: reformas, incidencia, estructuras, dinámicas*. En: Arocena y Caetano "Uruguay: Agenda 2020" Ed. Taurus. Montevideo.
- Paris, Blanca (1958) *La Universidad de Montevideo en la formación de nuestra conciencia liberal*. Montevideo.
- Paris, Blanca (1969) *La Universidad*. Enciclopedia Uruguaya N°49 Ed. Arca. Mont.
- Popkewitz, T. (1994) *Sociología política de las reformas educativas*. Ed. Morata. Madrid.
- Rama, Claudio (2006) *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ribeiro, Darcy (1982) *La Universidad Necesaria*. UNAM. México.
- Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*. Ed. Planeta. Barcelona.
- Stanton, Timotty (2008) *New times demand new scholarship: Opportunities and challenges for civil engagement at research universities*. <http://esj.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/1/5>
- Tünnermann, Carlos (1983) *Estudios sobre la teoría de la Universidad*. EDUCA, San José de Costa Rica.
- Tünnermann, Carlos (2003) *Cambio y transformación universitaria*, Ed. UAO, Oaxaca. México.

Watson, David. *The university in the modern World: Ten lessons of civil and community engagement.*  
<http://esj.sagepub.com/cgi/content/abstract/3/1/43>

### **Documentos**

- ADUR/PIT-CNT (08.08/10.08) *Informe para la discusión en ADUR sobre la Ley Orgánica.* Agosto, 2008 y *Texto ampliatorio* de octubre, 2008.
- Ares Pons, Jorge (1997) *Neoliberalismo y Universidad: conservadores y 'renovadores'.* (s/ref.)
- Arocena, Rodrigo (2006) *Sociedades de aprendizaje y universidades para el desarrollo.* Conferencia en la "VI Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas" Julio de 2006. UR. Montevideo.
- Arocena, Rodrigo (2007) *Elementos para un plan de trabajo 2007 - Borrador* 01/02/2007
- Arocena, Rodrigo - *Hacia la Reforma Universitaria* Serie de documentos y aportes difundidos desde "Blog Informativo de Rectorado" en [www.universidad.edu.uy](http://www.universidad.edu.uy)
- Díaz, J.P., Wschebor, M. (2008) Entrevistas publicadas en publi.BU, Año3, N°6 Bienestar Universitario. UR. Montevideo.
- FEUU (2008) *Ley Orgánica – Documento borrador de la FEUU*
- FRENTE AMPLIO (2003) *IV Congreso Extraordinario "Héctor Rodríguez"*
- FRENTE AMPLIO (2007) *V Congreso Ordinario "Compañero Líber Seregni"*
- FRENTE AMPLIO (2008) *V Congreso Extraordinario "Zelmar Michelini"*
- Vazquez, Tabaré (2004) *El gobierno del cambio.* [www.frenteampio.org.uy/files/](http://www.frenteampio.org.uy/files/)
- IESALC-UNESCO *Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003.* [www.revistafuentes.org/pdf/files/95.pdf](http://www.revistafuentes.org/pdf/files/95.pdf)
- Landinelli, Jorge (2006) *La educación universitaria en la sociedad del conocimiento: ¿decadencia o renacimiento?* Conferencia en la "VI Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas" Julio de 2006. UR. Montevideo.

- Markarian, Roberto (2006) *La Universidad frente a la globalización*. Conferencia en la "VI Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas" UR. Montevideo.
- UNESCO (2005) *El futuro de la Enseñanza Superior*. En: *Hacia las sociedades del conocimiento*. Informe Mundial de UNESCO a la Cumbre de la Sociedad de la Información, Túnez. NNUU. Ediciones UNESCO. París.
- UNESCO (1998) *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*. Ed. UNESCO. París.
- Universidad de la República (1990) – *Concepto de universidad y Concepto de Educación superior en la tradición nacional*. Documentos aprobados por el CDC 02.04.90. Montevideo.
- Universidad de la República (2008) – *1908 el año augural*. Serie "aniversarios". Archivo General / UR. Montevideo.
- Universidad de la República *1958 el gobierno autonómico*. Serie "aniversarios". Archivo General / UR. Montevideo.
- Universidad de la República (2008) *Hacia la Reforma Universitaria*. Serie de fascículos. Ed. Departamento de Publicaciones/UR. Montevideo.
- Universidad de la República (2001) *Plan Estratégico de la Universidad de la República* Documentos de trabajo del rectorado N° 10.
- Universidad de la República (2005) *Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República* Documento de Trabajo del Rectorado N°27.
- Universidad de la República Memoria del Rectorado 1998 – 2006 /UR. Montevideo.
- Universidad de la República Memoria del Rectorado 2008.  
[www.universidad.edu.uy/memoria/](http://www.universidad.edu.uy/memoria/)

### **Bibliografía metodológica**

- Alonso, Luis. (1998) *Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa*. En Delgado y Gutiérrez (comp) "Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales" Cap. 8. Ed. Síntesis. Madrid.
- Bardin, Louis. (1986) *El análisis de contenido* Ed. Akal Universitaria, Madrid.
- Decouflé, André (1974) *La prospectiva* (traducc.) Ed. Oikos-Tau, Barcelona.

Delgado, J. y Gutiérrez, J. (1998) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Ed. Síntesis. Madrid.

