

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PERTINENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA DEL URUGUAY DE HOY

Rafael Guarga*

Introducción

América Latina emerge de la etapa signada por la aplicación generalizada de políticas neoliberales, con agudos problemas de pobreza, desempleo, precarización del trabajo y con la mayor desigualdad social del planeta.

Por otra parte, ello está ocurriendo en un mundo en el cual las sociedades con mayor desarrollo productivo se están diferenciando cada vez más del resto de las naciones, por su capacidad de vincular el conocimiento con los más diversos aspectos de la actividad social y económica. En este cuadro, la educación en todos sus niveles, y en particular en lo que refiere a la educación superior, pasa a ser un recurso fundamental al cual deben recurrir las sociedades de la región que hoy procuran transitar en democracia, sendas de progreso y de justicia social.

En este sentido “la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones (de ES) y lo que éstas hacen” esto es, su “pertinencia” según ha sido definida por la Conferencia Mundial de Educación Su-

perior de la UNESCO (París, 1998) se convierte en una cuestión crucial para

Secretario ejecutivo de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Uruguay.

las instituciones públicas y autónomas de educación superior de la región.

En este trabajo veremos que esta noción de pertinencia de la educación superior en los países de la periferia del mundo desarrollado, es objeto de un intenso debate internacional y que la construcción de la pertinencia suele también encontrar fuertes escollos en los ámbitos nacionales de nuestros países.

Comenzaremos presentando en forma sucinta el contenido de la referida polémica y luego abordaremos el proceso de construcción de esa pertinencia en la Universidad de la República (UR), única universidad pública de la República Oriental del Uruguay.

1. La noción de pertinencia de la educación superior (ES) en el contexto internacional ¹

1.1 La pertinencia de la ES según la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (CMES, París, 1998)

En 1998 (5 a 9 de octubre) se realizó en París la primera Conferencia Mundial sobre Educación Superior convocada

7

por la UNESCO. Concurrieron a ella 182 países y el carácter de la misma no fue el de una conferencia académica sino gubernamental. Las delegaciones estaban, en general, encabezadas por los ministros de Educación o equivalentes. Los asistentes a la reunión fueron aproximadamente unas 4 mil personas.

En sus conclusiones la CMES enmarcó el desarrollo futuro de la ES en el papel del conocimiento como instrumento fundamental para el desarrollo sostenible de las sociedades modernas y, con este enfoque, se jerarquizó el acceso a la ES como un derecho establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 26) pero también como una herramienta esencial para la construcción del futuro de toda sociedad.

8

En ese sentido, en los documentos de la CMES² la ES se considera como un bien público en relación con cada sociedad concreta, cuyos intereses y aspiraciones, en un ámbito democrático de gobierno, se expresan institucionalmente a través del Estado.

Por ello, la CMES hace un fuerte énfasis en la pertinencia de la ES, entendida ésta como la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones de ES y lo que éstas hacen. En sus conclusiones la CMES destaca la importancia de fundar las orientaciones estratégicas de las instituciones en los objetivos y necesidades de la respectiva sociedad, comprendiendo en ello el respeto de las culturas locales, la protección del medio ambiente y las demandas del mundo del trabajo.

En los referidos documentos se enfatiza la necesaria autonomía de las instituciones de ES, la vigencia de la libertad académica en su seno y el papel de los estados nacionales en el sostén y el fortalecimiento de dichas instituciones. Ello significa, en particular, asignarle a cada Estado, un papel predominante en la financiación de las instituciones de ES.

Siendo la ES un derecho de todo ciudadano que habiendo culminado los ciclos educativos previos desee ingresar a ella y, en su proyección social, una herramienta esencial para construir el futuro de toda sociedad moderna surge, como uno de los rasgos esenciales de la pertinencia, la obligación de democratizar el acceso a la educación superior. Por ello se establece que dicho acceso debe estar basado en los méritos de los aspirantes y no deberán admitirse discriminaciones fundadas en la raza, el género, el idioma, la religión, las incapacidades físicas o en consideraciones económicas, culturales o sociales.

En un contexto del conocimiento en expansión acelerada, tal como hoy se observa en el mundo, la CMES enfatiza la importancia creciente que adquiere, como otro rasgo principal de la pertinencia, la educación permanente dirigida a los egresados, así como la vinculación estrecha de las instituciones de ES con el resto del sistema educativo, en particular en lo referido a la formación del personal docente, la elaboración de los planes de estudio y la investigación en educación.

Los documentos también destacan el papel que tiene la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades, así como la difusión de sus resultados, como una función esencial de los sistemas de ES. Se recomienda, asimismo, a las instituciones de ES reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, en particular aquellas actividades relacionadas con el análisis de los problemas más acuciantes (pobreza, intolerancia, violencia, etcétera) que en ella se plantean.

En los documentos citados también está presente la preocupación de la CMES por la calidad de la ES y su evaluación en contextos nacionales y regionales, destacándose la importancia del intercambio con los ámbitos académicos más allá de las fronteras nacionales.

Debe destacarse aquí que la calidad de la ES, en los documentos de la CMES, no aparece como un atributo principal, excluyente de la pertinencia y desarraigado del contexto nacional o regional correspondiente sino que, por lo contrario, señala que la ES pertinente debe ser de calidad y que la calidad se construye en términos de procesos concretos de evaluación periódica que se recomiendan como el mecanismo idóneo para la mejora continua de la oferta educativa.

De lo precedentemente reseñado puede constatarse entonces que en los documentos de la CMES, la pertinencia ha sido tomada como un atributo fundamental del nivel educativo superior, nivel cuya importancia social crece con la significación cada vez mayor del conocimiento en el futuro de las naciones.

1.2- La negación de la pertinencia

En esta sección se hará una reseña de posiciones que durante las últimas décadas han tenido una fuerte proyección hacia los países en desarrollo y que, de una forma u otra, niegan la pertinencia de la ES, según fuera formulada por la CMES. La visión de la pertinencia que se presentará en esta sección se origina en los intereses directos e indirectos del gran capital referido a los países en desarrollo y se documentan de múltiples formas. En lo que sigue se emplearán los documentos específicos del Banco Mundial (BM) que tratan de la ES

La referida negación de la pertinencia comienza históricamente con la negación de la propia educación superior como nivel educativo imprescindible a la escala de cualquier nación soberana y se sustenta en la tesis de debe ser el mercado (preferiblemente global) quien debe cumplir la función de juez supremo en materia de pertinencia. El sometimiento absoluto al mercado global sería, de acuerdo a esta tesis, el acto de mayor pertinencia imaginable. El proceso



9

de negación de la pertinencia culmina entonces con la idea que, en rigor, las demandas de las sociedades concretas no cuentan y el único atributo de la ES a ser tenido en cuenta en el mercado global, es el de su calidad. Calidad que debe ser juzgada también en un ámbito por encima de todo matiz local. Veamos lo anterior con mayor detalle.

1.2.1- En los países en desarrollo la ES no sería cuestión del Estado

En 1994 se edita el difundido documento del Banco Mundial titulado “Higher Education: The Lessons of Experience”³. En este documento el BM plantea una visión crudamente economicista respecto a la educación superior.

La referida visión, fundada presumiblemente en la amplia experiencia internacional del Banco, buscaba desplazar la inversión del Estado del nivel superior a los otros niveles de la enseñanza. El argumento central se basaba en un cálculo del retorno económico de dicha inversión. Dicho cálculo, efectuado bajo la hipótesis de apropiación personal total (por parte del egresado), de las ventajas obtenidas por la formación

superior que éste recibía del Estado, mostraba que el referido retorno económico se incrementaría desplazando la inversión estatal a los niveles primario y medio de la enseñanza.

De esta forma el BM fundamenta la recomendación de reducir la inversión de los estados en ES, caracterizándola como regresiva por su baja tasa de retorno, de acuerdo con la modalidad de cálculo empleada por el Banco. Vale la pena señalar aquí que este reduccionismo categórico que demuestra la mencionada recomendación sería insostenible (años más tarde) hasta para el propio Banco que, como se verá, siete años después y CMES mediante, se ve obligado a abandonar esta postura extrema.

10 1.2.2- La pertinencia de la ES es cuestión del mercado

La revisión de la posición del BM se realiza en un documento que fue editado en el año 2000, dos años después de la realización de la CMES.

El citado documento se titula “Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise”⁴. En el documento no hay referencias explícitas a la CMES y sus resoluciones, salvo alguna nota marginal de pie de página. Sin embargo, el impacto de la CMES es evidente puesto que el nuevo documento procura tomar distancia de las posiciones tradicionales del Banco en materia de la ES en los países en desarrollo.

En las recomendaciones del informe, el Banco revela que su noción de pertinencia, una vez más, no va más allá de las demandas del mercado. El Banco persiste en su tradicional énfasis respecto a sistemas fragmentados, de múltiples universidades donde insistentemente se impulsa un papel significativo y creciente del ámbito privado que, como es sabido, en el pensamiento predominante en el BM sería el intérprete más fiel de las demandas (incluidas las de largo plazo) de la sociedad correspondiente. Dichos

sistemas se conciben estratificados, con instituciones de elite e instituciones de masas de calidad menor. No se promueve una relación creciente del Estado en el sustento de ese bien público que es la ES. La democratización del acceso se concibe por la vía de la extensión de la financiación pública a las instituciones privadas y por la generalización del pago de matrícula en todos los estamentos del sistema.

En su nueva tesitura (la de 2000) el BM sigue sin reconocer el papel de los estados nacionales en el sustento de la ES como un bien público de cada sociedad, ni tampoco reconoce la democratización del acceso como derecho de los ciudadanos y como vía ineludible para el desarrollo pleno de sociedades modernas. El sustento económico de la ES es concebido, por el BM, como crecientemente privado y la pertinencia resultaría una consecuencia natural, como ya se señaló, de la acción del mercado.

Esta fidelidad del BM a los mandatos del mercado no debería sorprender al lector, quien no debe olvidar que si bien el BM edita documentos específicos sobre ES y dispone de personal especializado para el tratamiento de estos temas, la institución es un Banco y como tal, su cometido es preservar y ampliar el ámbito de negocios del gran capital que la sustenta.

En relación con los resultados que se obtienen cuando la ES se orienta predominantemente por los mandatos del mercado según aconseja el BM, en AL y C ello está materializado en cientos de instituciones que con una denominación muy descriptiva se les ha dado en llamar “universidades de garage”. En estas instituciones, que usualmente ostentan la potestad de expedir títulos profesionales otorgada por legislaciones nacionales permisivas en extremo, la oferta educativa se orienta hacia las carreras más tradicionales y con menor demanda de inversión para su instalación y la ausencia en ellas de investigación científica es la regla. Ése sería el lastimoso paisaje que presentaría la

ES de AL y C si no hubiese habido a lo largo de su historia (con considerables variantes entre los países) una persistente lucha desde los más diversos ámbitos de la sociedad civil y desde los propios estados, para construir una ES al servicio de los verdaderos intereses nacionales y no de sectores de inversores (locales o externos) a los cuales el BM está contemplando con sus propuestas en la materia.

Pero esa fidelidad del BM a los mandatos del gran capital y en particular del gran capital transnacional, llega al extremo, como lo veremos de inmediato, al concebir la ES no ya como un bien público ligado a cada estado nacional, sino como un “bien público global”, por el cual no responde Estado alguno.

1.2.3- La ES como “bien público global”

En 2002 el BM publica un nuevo documento que refiere a la ES. Se titula “Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education”⁵ y su propósito es actualizar sus anteriores propuestas en la materia. La actualización refiere a un énfasis marcado en la aparición de nuevos proveedores transnacionales de educación terciaria (ET, aquí se incluye toda la educación post secundaria de la cual la ES es una parte significativa), la transformación de las formas de suministro y de organización de la ET como consecuencia de la revolución en las comunicaciones y en el manejo de la información y el crecimiento de las fuerzas del mercado en la ET, así como la aparición de un mercado global para el capital humano calificado.

Estas nuevas realidades llevan al BM a formular un nuevo y curioso concepto: la ET sería un “bien público global” (p. xix, xxvi, 107 y siguientes) y por ello, al quedar fuera del control de todo estado nacional desaparece el atributo de pertinencia, con el significado dado por la CMES, de la “adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y

lo que éstas hacen”. El único atributo de importancia que se destaca, en esta concepción, es el de la calidad y, de acuerdo con esta nueva visión del BM, ello podría asegurarse por medio de un mecanismo de acreditación (de la calidad) que opere en el mercado global (p. xxx, 35, 107 y siguiente).

Este “bien público global” según la nueva terminología del BM, alude esencialmente al producto educativo suministrado por proveedores transnacionales, cuyos destinatarios se encuentran en contextos sociales diversos. Obviamente, dicho producto educativo, engendrado sin referencia social alguna, salvo la comercial a juicio de los referidos proveedores transnacionales, carece de toda pertinencia si se le examina desde el punto de vista de la CMES.

La construcción conceptual expuesta, que surge de los documentos del BM y que hemos caracterizado como la “negación de la pertinencia”, es enérgicamente impulsada por grandes corporaciones transnacionales que pretenden capturar las demandas educativas nacionales en el ámbito de la ES (incluyendo la demanda de educación permanente de los egresados, así como la demanda de educación de posgrado). En su conjunto, estas demandas constituyen ya un mercado de decenas de billones de dólares por año, con un potencial de crecimiento enorme, y hoy son el motor del debate que, en materia comercial, se está procesando desde 1998, en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Hemos pues llegado al fin del camino, el atributo de la pertinencia en materia de ES carece de significado. Ha sido negado, pues las demandas de las sociedades concretas han quedado sumergidas en una demanda única, la demanda “global” sobre la cual deciden los referidos proveedores transnacionales sustentados en su poder de movilizar capital, tecnología, bienes y servicios a través de las fronteras nacionales.

Es en el ámbito de la OMC, donde el concepto de pertinencia de la ES planteado desde la CMES constituye una fuerte barrera a los intereses de las referidas corporaciones y por lo contrario, la negación del atributo de la pertinencia, la visión de la ES como un “bien público global” sólo evaluable en términos de “calidad” según se formula desde el BM, abre todas las fronteras al negocio educativo a escala planetaria.

Hasta aquí hemos expuesto los términos de la controversia sobre el concepto de pertinencia en el escenario internacional. A continuación abordaremos esta controversia a la escala local del Uruguay y en relación con el proceso de construcción de esa adecuación entre lo que la sociedad espera de su universidad pública y lo que ésta hace.

Para ubicar al lector en el ámbito local haremos en el próximo capítulo una breve reseña del perfil de la Universidad de la República.



2. El perfil de la Universidad de la República (UR)

El Uruguay es un pequeño país del sur de América, con tres millones doscientos mil habitantes, 176.215 km² de territorio continental y una larga tradición democrática interrumpida en el siglo XX en dos ocasiones, y su universidad, que en 2006 cumplió 157 años de su instalación, ha acompañado la historia del país prácticamente desde su origen.

En 1908 se reúne en Montevideo el Primer Congreso Americano de Estudiantes, que anticipa las inquietudes sociales de las cuales los estudiantes de la Universidad de Córdoba serían los portadores, en 1918. En los años 20 y 30 del siglo XX la vida universitaria se agita en esta región de América, a partir de las movilizaciones reformistas que tuvieron su epicentro en Córdoba y la lucha por una universidad no elitista y con fuerte inserción social, arraiga en la UR desde aquellos tempranos orígenes.

Desde 1916 se ha fijado la gratuidad de la enseñanza superior como norma y esto no se ha visto alterado nunca. Tampoco se han establecido cupos para el control del ingreso en las carreras de grado. Ello solamente fue interrumpido, y aún así no pudo ser mantenido, por la última dictadura que asoló al país entre los años 1973 y 1985

La UR tiene un estatuto institucional fijado por la constitución nacional donde se establece su autonomía en el sentido que sus órdenes (docentes, egresados y estudiantes) eligen sus autoridades sin intervención alguna del Poder Ejecutivo.

La lucha contra el fascismo y la solidaridad con la República Española encuentra en la UR un amplio eco. En 1958, luego de una prolongada movilización, se aprueba el estatuto legal que aún hoy rige a la UR y que en su artículo 2º establece:

Art. 2º de la Ley Orgánica de la UR

“FINES DE LA UNIVERSIDAD -La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende.

Le incumbe, asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno.”

Como puede constatarse se trata de un mandato legal con fuertes implicaciones sociales y ello supone, en relación con la pertinencia, una institución atenta a las demandas de la sociedad uruguaya en la materia que le compete a la UR, esto es, la ES en todo su alcance.

En esta muy sucinta referencia histórica debe recordarse, asimismo, que en la década de los 60, la UR fue refugio de los universitarios brasileños y argentinos que debieron abandonar sus países perseguidos por las dictaduras entronizadas en ellos y, en el plano interno, fue adquiriendo un compromiso creciente con todos los sectores de la ciudadanía que luego enfrentarían decididamente el golpe de estado ocurrido en 1973.

Esta universidad acompañó en esa ocasión, la heroica huelga general sostenida por la clase obrera uruguaya en el año 73, huelga general que duró 15 días y que marcó a la dictadura de manera muy significativa y desde su inicio, como un golpe cívico militar dirigido contra los mejores intereses de la sociedad uruguaya.

En octubre de ese año la UR fue intervenida por la dictadura y las principales figuras universitarias tuvieron que partir hacia el exilio o terminar en prisión y a la inmensa mayoría de los universitarios que pudieron permanecer en el país y que se identificaban con los valores democráticos que la UR supo defender dignamente, les fue vedada toda actividad docente en los años duros de la dictadura.

3. La UR después de la dictadura

3.1- *Recuperación de la democracia y restauración de la Ley orgánica de 1958*

La universidad resurge en 1985 con continuidad respecto a lo que había sido hasta su intervención, en 1973. En forma simbólica reestablece a las autoridades que habían sido destituidas por la dictadura. Estas autoridades retoman sus cargos y la institución recupera su estatuto autonómico constitucional y su ley orgánica de 1958. Sobre ellas pesa la devastación que la dictadura produjo en mayor o menor grado en todos los ámbitos de la UR y los doce años en los cuales el presupuesto educativo del país llegó a un mínimo en el periodo.

Con la democracia se inicia entonces un nuevo periodo, al cual nos referiremos en lo que sigue.

3.2- *El fundamentalismo neoliberal*

La salida de la dictadura significó la recuperación de las libertades democráticas en lo político y el deslizamiento hacia el fundamentalismo neoliberal en lo económico. Se comienza a transitar en la región y en el país el proceso de deserción del Estado de sus cometidos sociales en materia de educación, salud, vivienda y trabajo. El mercado sería quien propiciará la acumulación de riqueza y su derrame sobre el conjunto del cuerpo social llevará la prosperidad a todos los ciudadanos según el credo neoliberal.

En este escenario, que en una década y media llevará al país a una profunda crisis económica y social, la educación pública en su conjunto y, en particular, la ES fueron duramente golpeadas.

3.3- La aparición de las universidades privadas

En el año 1984, en las postrimerías de la dictadura, se crea la primera universidad privada y en 1995, por la vía de un decreto, se establece un procedimiento formal mediante el cual puede aprobarse el funcionamiento de institutos universitarios y universidades privadas en el país. Este proceso, en el escenario de exaltación de las virtudes del mercado que se vivía en aquellos años, llevó a pensar a muchos que la UR vería seriamente deteriorado el papel que hasta ese momento había tenido en el ámbito de la ES y que la oferta privada sería capaz de atraer segmentos significativos del alumnado universitario del país.

14

Hoy son cuatro las universidades privadas existentes y, en su conjunto tienen un alumnado de algo más del 10% del total del alumnado universitario del país. Se dedican predominantemente a la enseñanza de las profesiones tradicionales más demandadas y cuya enseñanza requiere bajas inversiones de infraestructura (laboratorios, bibliotecas, etcétera) y no cuentan con investigadores (profesores que realizan sus investigaciones como parte de su tarea docente) en su cuerpo docente.

3.4- El acoso a la UR

En el periodo que se extiende desde la recuperación democrática hasta el año 2005 la educación pública en Uruguay recibe del Estado una dotación presupuestal que si se la mide como porcentaje del PBI se ubica entre las más bajas de la región. En efecto, tomando los datos contenidos en el informe del PNUD sobre Desarrollo Humano correspondiente al año 2004⁶ puede constatarse que si se agrupan aquellos

países para los cuales se consigna el dato referido (% de gasto público educativo respecto al PBI) el Uruguay se ubica en el lugar 37 en 132 países en materia de logro educativo (medido como la tasa bruta de escolarización referida a todo el sistema educativo) y en el lugar 117 respecto al gasto público educativo como % del PBI. Por debajo de Uruguay y en AL y C se encuentran Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Haití.

Debe señalarse que el promedio regional estimado en el año 2000 correspondía a un gasto de 4.5% del PBI. En la Figura 1 se muestra en forma gráfica la evolución del gasto público educativo como % del PBI, entre los años 1990-2004 para el total de la educación pública uruguaya, así como la fracción correspondiente a ANEP, Administración Nacional de Educación Pública que administra la educación primaria, media y técnica de nivel medio, y la fracción correspondiente a la UR, sin los costos de atención a la salud del Hospital de Clínicas.



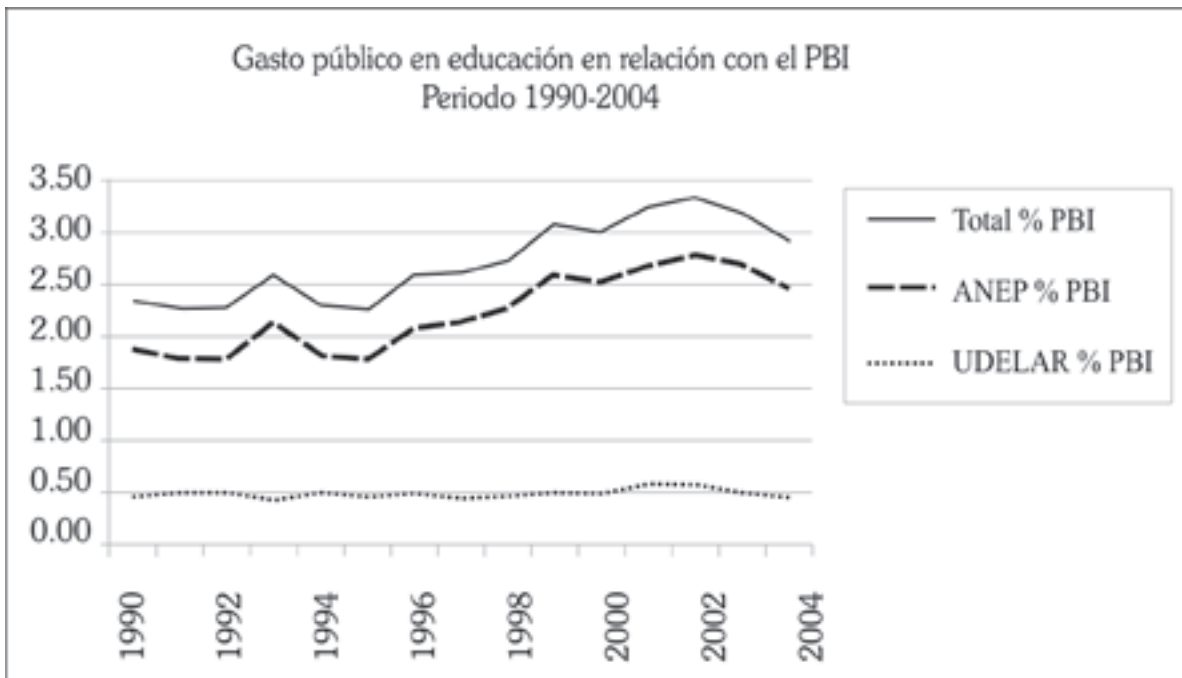


Figura 1: Gasto público en educación como % del PBI en el periodo 1990-2004.

En la Figura 2 se presenta la evolución del presupuesto universitario calculado a valores constantes en el periodo 1986-2005. Allí puede verse algo

sorprendente. En 20 años, la UR recibió del Estado uruguayo un monto anual prácticamente constante según surge de la gráfica.

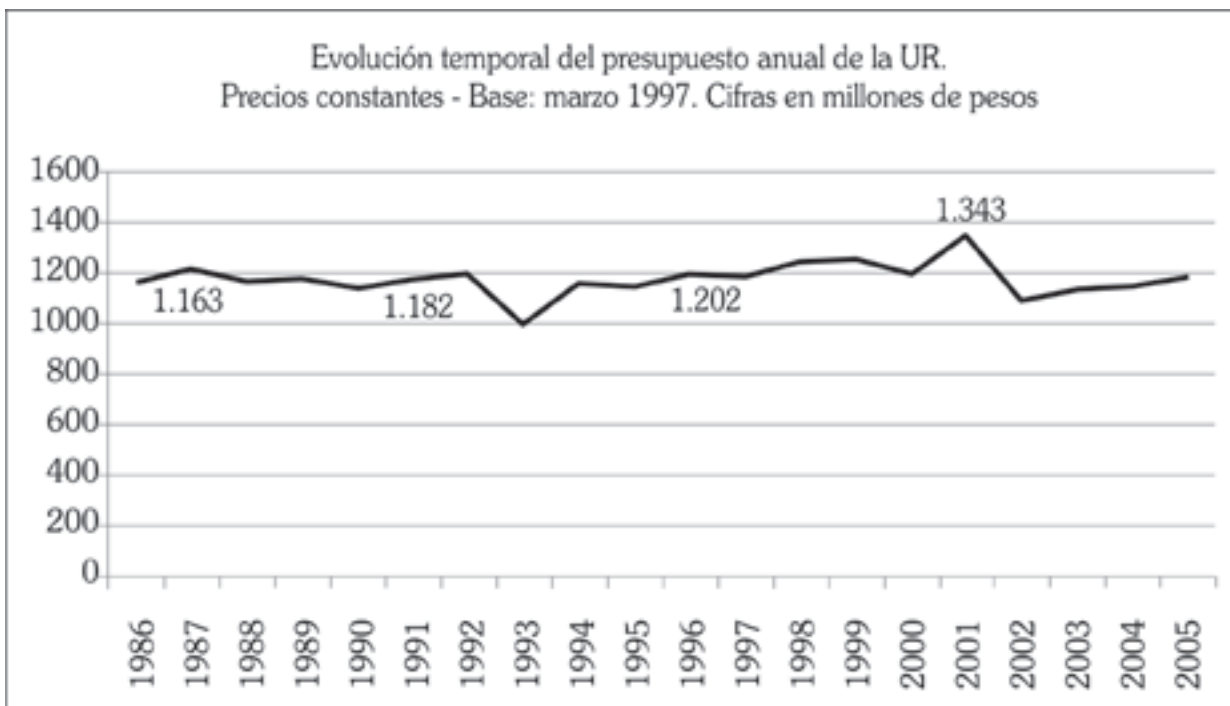


Figura 2: Evolución temporal del presupuesto de la UR en el periodo 1986-2005

Por otra parte, si a la información contenida en la Figura 2 se le incorpora la evolución del alumnado en la UR en el periodo considerado precedentemente

(Figura 3) puede observarse que en el periodo en que el presupuesto se mantiene sin cambios a valores constantes, el alumnado de la UR crece en un 42%.

16

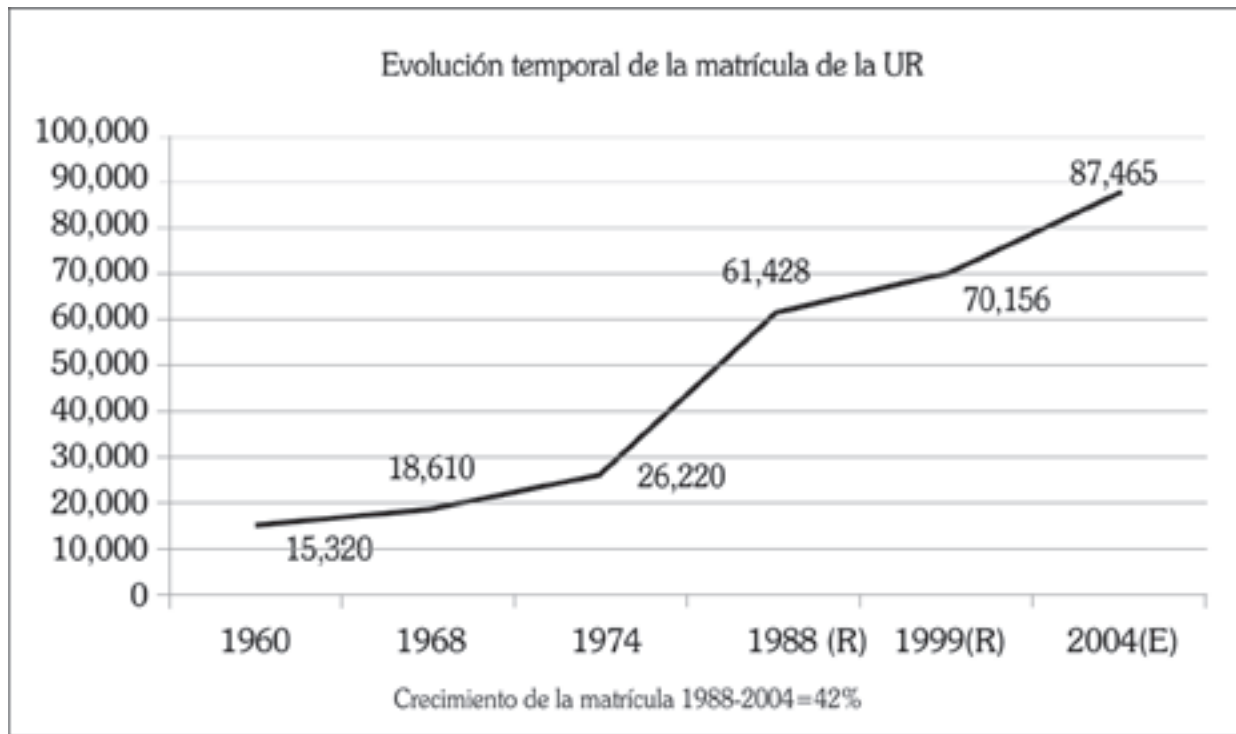


Figura 3: Evolución temporal de la matrícula de la UR (1960-2004)

Debe señalarse que, a lo largo del periodo considerado, las presiones para que la UR abandonara la gratuidad de los estudios de grado e impusiera restricciones al ingreso, se acrecentaron considerablemente como un aspecto estratégicamente importante del fundamentalismo predominante. Debe señalarse, además, que el funcionamiento autonómico de la institución, en el cual los docentes participan del gobierno de la misma, pudo haber conducido a que el porcentaje del presupuesto dedicado a salarios creciese a expensas de los gastos de funcionamiento y las inversiones, llevando a la institución a una suerte de colapso operativo. Sin embargo ello no ocurrió, como se muestra en la Figura 4. De ella surge con claridad que a lo largo del periodo se produce un

descenso salarial porcentual, a valores constantes, del orden del porcentaje de crecimiento del alumnado en el mismo periodo.



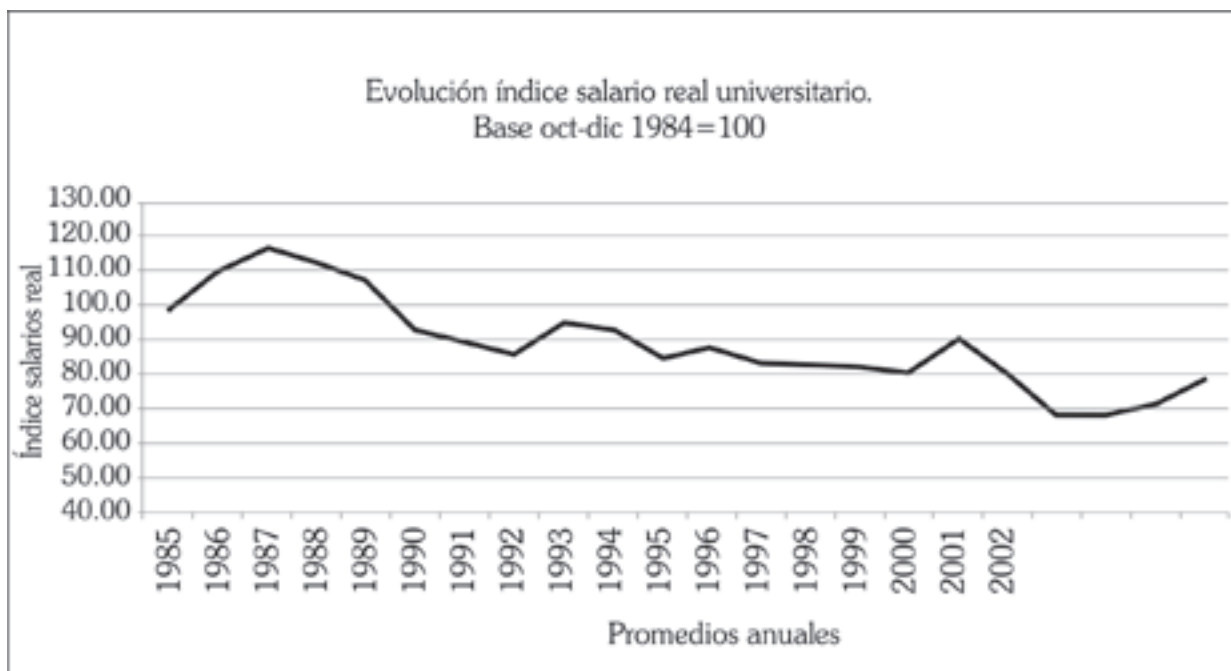


Figura 4: Evolución temporal del índice de salario real en la UR en el período 1985-2006

Este hecho muestra un alto compromiso institucional del personal docente y no docente de la institución que prioriza la atención a la demanda de incremento del alumnado, aun a costa del deterioro de su propio salario y no se recurre al cobro de matrícula o al establecimiento de límites al ingreso, en los términos que desde algunos ámbitos políticos se pretendía. Esto es una afirmación de la pertinencia en lo que hace al acceso a la ES, decidida en el ámbito de la autonomía de gobierno de la institución.

4. El BM visita el Uruguay en 1999 y evalúa la pertinencia de su ES

En el primer capítulo de este trabajo presentamos la pugna entre las concepciones sobre la pertinencia de la ES surgidas de la CMES y desde el BM. En el segundo y tercer capítulo nos referimos al perfil de la UR y a su papel en el Uruguay de la posdictadura. En este capítulo presentaremos la evaluación que le merece la ES del Uruguay a una misión del BM que visita el

país, a pedido del Poder Ejecutivo, en 1999.

Dicha misión, que fue encabezada por José Joaquín Brunner (protagonista político de relevancia en la construcción del actual modelo educativo chileno), culmina su trabajo con un informe sobre la ES uruguaya titulado “La Educación Superior en Uruguay: entre el bloqueo y la transformación” con fecha de julio de 1999.

El referido informe le requiere al gobierno uruguayo de turno elaborar “primero que todo”, una visión estratégica sobre el desarrollo de la ES uruguaya. El contenido del informe se extiende en los elementos que debería contener la requerida visión estratégica sobre la cual se establecería la negociación con el BM para obtener los fondos que colaborarían en su realización práctica.

A continuación haremos un breve resumen de las apreciaciones y sugerencias que aparecen en el referido informe a los efectos de orientar la “visión estratégica” que el BM requiere del gobierno para volcar fondos en la ES uruguaya.

El informe comienza con una sección de Antecedentes Generales que refiere directamente a la UR. Dice así:

-El sistema de educación superior (ES) del Uruguay se distingue, entre los del Cono Sur y en general de América Latina, por poseer un especial patrón de diferenciación institucional. En el centro de gravedad del sistema existe una única universidad estatal -que domina todo el escenario- y a su alrededor hay una periferia, organizada en dos pisos. El piso superior está compuesto por instituciones privadas de nivel universitario (o equivalente) y, el inferior, por instituciones públicas y privadas de nivel no-universitario. Esta peculiar conformación tiene profundas raíces históricas. En efecto, durante casi un siglo y medio la ES giró exclusivamente en torno a la UR como única institución universitaria oficialmente reconocida, revestida por lo mismo de un monopolio en cuanto a la formación profesional, el ascenso meritocrático, la influencia política desde el campo del saber y el prestigio asociado a dichas funciones (sic). Recién en los años '60 del presente siglo aparecen servicios de educación terciaria provistos privadamente, pero exentos de reconocimiento oficial y de un adecuado marco legal para su desarrollo. En 1984 el Gobierno reconoce la primera universidad privada, etcétera... (p.1)

En las secciones siguientes el informe prosigue estableciendo pautas en relación con la visión estratégica que el Poder Ejecutivo debería elaborar. A continuación se exponen las más representativas del punto de vista del informe y cuya coincidencia con lo expuesto en el capítulo 1 de este trabajo es innecesario destacar.

-La ES uruguaya enfrenta una serie de complejos problemas. ... su desbalanceada base institucional (pues)... posee un centro altamente gravitante (sic) – la UR etcétera. (p.5)

-El anillo de universidades privadas, a su vez, actúa en un mercado de competencia restringida y distorsionada (sic) por la presencia de una universidad pública y dominante de acceso irrestricto y oferta subsidiada. (p.10)

Más adelante el informe vuelve a enumerar los “problemas” que deben encararse en la UR, destacando:

a) el régimen de acceso irrestricto, que no pone vallas académicas a la entrada y explica la alta deserción durante el primer año; b) el régimen de estudios libres, que reduce al mínimo las exigencias en la mayoría de las carreras y fomenta la permanencia de los estudiantes dentro de la universidad; c) la gratuidad de la enseñanza, que no incentiva al cumplimiento en el estudio ni estimula la graduación oportuna. (p.15)

Luego el informe se interroga sobre las medidas estratégicas más eficaces para cambiar el escenario de la ES en el Uruguay: ¿Cuál línea de desarrollo se impulsará en el caso de la ES?: ¿se creará una segunda o más universidades públicas?, ¿se abrirán institutos universitarios públicos? ...(p.20)

-Una medida como ésta (política de recuperación de costos) es necesaria tanto en función del principio de equidad -que la gratuidad distorsiona- como en función de los principios de calidad y eficiencia interna, que se verían estimulados por una política que traslade (parcialmente) el costo de los estudios al estudiante. (p.22)

En el Resumen Ejecutivo del informe se insiste en los siguientes aspectos que deben definirse en la visión estratégica que se le pide elabore el Poder Ejecutivo.

-cómo se organizará hacia el futuro, la provisión mixta –público/privada- de ES y peso relativo de los dos sectores (público y privado). Qué medios –políticos, legislativos, de incentivos económicos

y otros- se usarán para guiar el desarrollo de esa organización. Cuál línea de desarrollo se impulsará en el caso de la pública. (p.ii)

- cuál será la política de recursos públicos en relación con el sector privado. (p. ii)

-en el caso de la UR (deberá efectuarse) la determinación de una política de ingreso en un horizonte de cinco y diez años de plazo. (p.ii)

Como puede concluirse de los textos precedentes, las preocupaciones del BM en el plano local (en este caso la ES del Uruguay) son totalmente consistentes con sus posturas en el escenario internacional ya descritas en el capítulo 1 de este trabajo. En particular remitimos al lector a la sección 1.2.2 titulada “La pertinencia de la ES es cuestión del mercado”.

Desde el punto de vista del representante del BM el gran problema que presenta la ES uruguaya es la propia UR. ¿Qué cargos se le hacen? Se trata de un centro “altamente gravitante” que “restringe”, “distorsiona la competencia” y “desbalancea” el sistema. Todo ello alude a que la ES privada sólo abarca el 10% de los estudiantes.

¿Cómo es que se produce esta “distorsión”? El problema radica en que el “principio de equidad” se vulnera con la gratuidad (no habría recuperación de costos), con el acceso irrestricto y los estudios libres que se ofrecen en el ámbito de la UR.

¿Qué caminos de corrección se sugieren? Dividir la UR y crear dos o más universidades públicas, modificar el peso relativo entre sector público y privado (orientar el sistema de ES hacia provisión mixta pública y privada), trasladar recursos públicos al sector educativo privado, cobrar matrícula (recuperar costos), establecer una política de ingreso en la UR. Todo el cambio sugerido se debería instrumentar empleando medios políticos, legislativos (crear un cuerpo legal común para la ES pública y privada), incentivos

económicos y otros. De esta forma se podría “guiar el desarrollo” de la ES en el país.

Debe señalarse asimismo que el referido informe del BM nada dice de la pesada herencia de atraso y falta de inversión dejada por la dictadura en la UR ni del ahogo presupuestal en el que se debate ésta desde la instalación de la democracia (1986). Tampoco se hace referencia a las características tradicionales y con magro sustento académico que presenta la oferta educativa proveniente de las instituciones privadas y la ausencia de investigación científica en ellas.

Por otra parte, elementos sustantivos de pertinencia de la ES uruguaya (carácter predominantemente público de la misma, gratuidad, acceso irrestricto, existencia de una sola universidad con una fuerte autonomía y el prestigio asociado a la misma o el hecho que el 80% de la investigación científica que se realiza en el país se efectúa en la UR y la costea el muy reducido presupuesto universitario) son factores que deberían ser radicalmente modificados o no se mencionan en esta lista de pautas elaboradas para el Poder Ejecutivo (PE) por el BM en 1999 como guía para la confección de una “visión estratégica” sobre la ES uruguaya.

No hubo respuesta del PE a este pedido del BM de una “visión estratégica” sobre la ES en el Uruguay y por lo tanto tampoco hubo acuerdos entre el BM y el Estado uruguayo, que derivaran en la disponibilidad de recursos para llevar adelante una política en materia de ES (con la orientación del BM) por parte del gobierno de la época.

5- El Plan Estratégico de Desarrollo de la UR y la afirmación de su pertinencia

En el año 2000 hubo elecciones en Uruguay y en 2001 se instala el Poder Legislativo y el Ejecutivo electo. Desde la UR se venía procesando la elaboración

de un Plan Estratégico de Desarrollo (PLEDUR) que fue aprobado en agosto de 2000 y que constituirá la fundamentación de la solicitud de presupuesto quinquenal que la institución efectuaría al Parlamento en 2001.

Como se señaló anteriormente no hubo respuesta por parte del Poder Ejecutivo a las sugerencias del BM y la “visión estratégica” sobre la ES en el Uruguay, entonces desde la UR, en pleno ejercicio de su autonomía, elabora y aprueba, con gran consenso interno, el PLEDUR.

5.1 El PLEDUR, la visión estratégica de la ES en el Uruguay

20 Dicha visión está contenida en la primera versión del Plan Estratégico de la Universidad de la República (PLEDUR), aprobado por unanimidad de su Consejo Directivo Central (CDC) en agosto de 2000. En ese plan estratégico está expresada la visión de la UR sobre las demandas de la sociedad uruguaya en materia de ES y la respuesta que la institución elaboró para el periodo 2000-2005. Esta primera versión del PLEDUR fue seguida por una segunda versión elaborada y aprobada (también por unanimidad de su CDC) en 2005 y que extiende el alcance temporal del plan universitario hasta 2010.

5.2- Los objetivos estratégicos del PLEDUR y la afirmación de la pertinencia

En la página <http://www.universidad.edu.uy/gestion/pledur.htm> el lector puede encontrar el texto completo del PLEDUR en su versión 2005. En dicho texto se formulan los siete objetivos estratégicos que se transcriben a continuación.

1. Responder a la demanda creciente en educación superior, profundizando el proceso de Reforma Universitaria y promoviendo la equidad social y geográfica.

Producto: Formación universitaria.

2. Impulsar la creación de investigaciones científicas, tecnológicas y artísticas, estimulando su calidad y su vinculación con la sociedad.

Producto: Nuevos conocimientos científicos, aplicaciones tecnológicas y creaciones artísticas.

3. Promover en la relación con la sociedad y sus organizaciones, la construcción de aportes y soluciones que contribuyan a la superación de los factores que limitan el desarrollo sustentable y la mejora de la calidad de vida.

Producto: Acciones de extensión en la sociedad.

4. Impulsar procesos de modernización en la gestión capaces de sustentar eficientemente las transformaciones de la Universidad de la República.

Producto: Mejora de la gestión institucional y técnico-administrativa.

5. Impulsar el desarrollo de la Universidad de la República en todo el país, como forma de promover la equidad geográfica y social.

Producto: Descentralización de sus funciones universitarias integrales y en forma articulada.

6. Mejorar la atención de la salud de la población mediante acciones interrelacionadas entre los Servicios del Área Salud de la UdelaR y con ello la calidad de la formación de RRHH en Salud y la generación y aplicación de nuevos conocimientos para los diferentes niveles de atención. Desarrollar en esos Servicios actividades de referencia nacional dentro del sistema de salud, enfatizando el perfil del Hospital de Clínicas como hospital de alta complejidad y referencia nacional.

Producto: Mejora de la salud de la población atendida.

7. Mejorar los procesos y las condiciones de estudio y trabajo, para incrementar la calidad en el desempeño de las funciones sustantivas de la Universidad de la República.

Producto: Mejora de las condiciones de estudio y trabajo.

Cada objetivo va acompañado de orientaciones específicas que precisan con detalle distintos aspectos del objetivo al cual van asociadas.

El texto del PLEDUR fundamenta y explica los objetivos y las orientaciones y plantea, en forma detallada, veinticinco proyectos institucionales que contienen las medidas operativas (incluyendo las inversiones anuales necesarias a efectuar) para que la institución avance en la dirección establecida por sus objetivos estratégicos. Se invita al lector a visitar la referida página para conocer el PLEDUR con mayor profundidad.

6. Una buena noticia y un juicio que importa

6.1 Una buena noticia

Como se mencionó precedentemente, la primera versión del PLEDUR (2000) fue el fundamento de la solicitud presupuestal que la Universidad de la República presentó al Poder Legislativo en el año 2000 para el periodo presupuestal 2001-2005.

Debe señalarse que el éxito obtenido con la referida solicitud presupuestal fue limitado. Se consiguió que el parlamento aprobara lo que se solicitaba como incremento para el primer año (2001), pero no para los restantes. Luego vendría la grave crisis económica del año 2002 que, a valores constantes, reduciría significativamente el presupuesto de la UR (ver Figura 2 “Evolución temporal del presupuesto de la UR en el periodo 1986-2005”).

A pesar de lo anteriormente expuesto, que significó actuar institucionalmente con una base presupuestal significativamente menor que la prevista en su plan estratégico, la UR se orientó por los objetivos y las orientaciones del PLEDUR en su ejecución presupuestal durante el periodo 2001-2005.

Para el periodo 2006-2010 la UR elabora una segunda versión del PLEDUR en 2005. Esta nueva versión incorpora dos nuevos objetivos estratégicos a los cinco objetivos de la versión 2000 y sirvió de fundamento a la solicitud presupuestal para el presupuesto quinquenal 2006-2010.

Dicha solicitud presupuestal se enmarcó en un planteo conjunto con ANEP de elevar el gasto público educativo al 4.5% del PBI al final del quinquenio (en 2004 el gasto fue del 3% del PBI).

La buena noticia es que el nuevo gobierno que se instaló el 1° de marzo de 2005, impulsó y fue aprobado por el Poder Legislativo como respuesta al planteo conjunto de la UR y de ANEP, un presupuesto para la educación pública que al 2009 incrementará el presupuesto de la Universidad de la República en un 50% a valores reales, estableciéndose en el texto de la ley presupuestal la voluntad de incrementar dichos recursos en función del crecimiento del PBI en el periodo.

En la Figura 5 se muestra la evolución temporal del presupuesto de la UR ya presentado en la Figura 2 a la cual se le incorporó el tramo 2006-2009 de acuerdo con lo establecido en la ley presupuestal. En este último tramo se observa la transformación de la “meseta” de veinte años de duración, en una línea ascendente que expresa el comienzo del fin del ahogo presupuestal al cual fue sometida la institución durante veinte años.



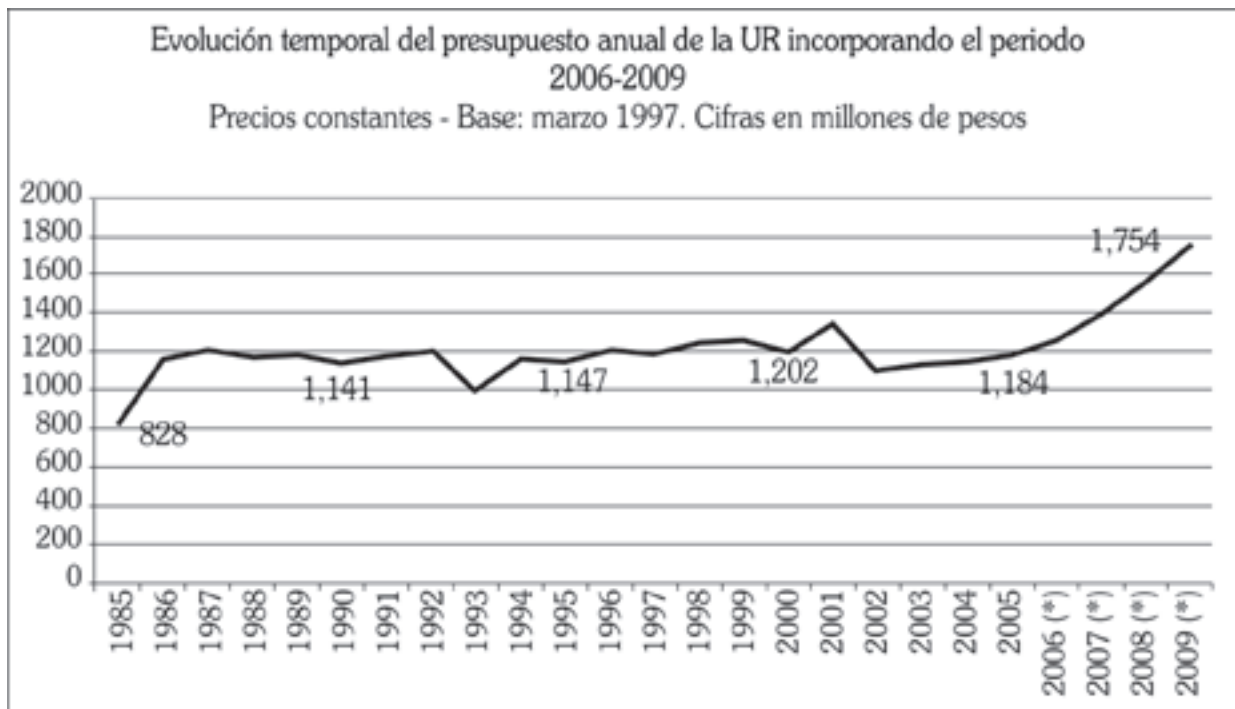


Figura 5: Evolución temporal del presupuesto de la UR en el período 1985-2009.

6.2- Un juicio que importa

Para finalizar este trabajo volvemos al concepto de pertinencia de la ES que formuló la CMES.

Según la CMES la pertinencia era el juicio de la sociedad respecto a la adecuación entre lo que sus instituciones de educación superior realizan y lo que la sociedad les demanda.

En la sociedad uruguaya un gran actor social en los años previos a la dictadura, en la lucha contra ella y en la construcción de la sociedad uruguaya en la pos-dictadura, es el PIT-CNT. PIT-CNT es el acrónimo de Plenario Intersindical de Trabajadores (denominación que adoptó la central de los trabajadores bajo la dictadura) y de Convención Nacional de Trabajadores (denominación de la central a partir de su creación en 1966 hasta su ilegalización, al instalarse la dictadura). Al recuperarse la democracia, la central de los trabajadores adopta como denominación la unión de los dos referidos acrónimos como símbolo de la continuidad de la organización y de su lucha.

Este actor social, único representante de todos los trabajadores uruguayos (urbanos y rurales, privados y públicos, obreros y trabajadores intelectuales, etcétera), actor social de gran representatividad y de activo protagonismo en la historia reciente del país y que en el presente año cumple 40 años de vida institucional decidió, como parte de la conmemoración del referido aniversario, efectuar un homenaje a la UR. Un homenaje a la institución universitaria y a su trayectoria. Trayectoria democrática y de servicio a los mejores intereses de la sociedad uruguaya. Trayectoria impregnada de pertinencia, diríamos hoy, en la terminología que nos hemos dado para denominar la adecuación entre lo que las instituciones de ES hacen y lo que la sociedad espera de ellas.

Como testimonio de este excepcional homenaje se colocó una placa a la entrada del edificio en el cual estamos, con el siguiente texto:

“En el año del XL Aniversario del Congreso de Unificación Sindical, los trabajadores uruguayos homenajean

a la Universidad de la República por su permanente contribución a las causas populares y a la defensa de las libertades y la democracia.

PIT-CNT (1966-2006)”

Para nosotros, universitarios uruguayos, éste es el mejor certificado de pertinencia al cual nuestra institución podría aspirar.

Referencias bibliográficas

- 1 El contenido de este capítulo ha sido expuesto en *La pertinencia en la educación superior, un atributo fundamental*, presentado en el 2º Congreso Euro Latinoamericano de Universidades, UFMG, 6-9/07/2004.
- 2 Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París, 5-8 octubre 1998. *La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción; Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*.
- 3 World Bank. *Higher Education : The Lessons of Experience*. Washington DC, 1994.
- 4 World Bank, Unesco. *Higher Education in Developing Countries : Peril and Promise*. Washington DC, 2000.
- 5 World Bank. *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington DC, 2002.
- 6 *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. PNUD, 2005.



nexus

literatura • política • educación
economía • ensayo • ciencias sociales
artes plásticas • ciencia
asuntos internacionales
y mucho más.

Suscríbete en
www.nexus.com.mx

Además encontrarás 20 años de nuestras
páginas gratis a tu disposición,
porque sí hay historia
y sí tenemos memoria.