

## CINCO DILEMAS UNIVERSITARIOS DE COMIENZOS DE SIGLO

Nicolás Bentancur\*

### 1. Universidad y gobierno en Uruguay: un breve estado de situación

El proto-sistema universitario uruguayo, hasta fechas recientes excepcional por el carácter monopólico de la Universidad de la República<sup>1</sup>, mantiene aún características que lo distinguen en el panorama internacional. Si bien funcionan cuatro universidades privadas y varios institutos universitarios creados fundamentalmente a partir del año 1995, difícilmente puede emplearse el término “sistema” en sentido riguroso, tanto por la falta de articulación de sus componentes como por el sitio hegemónico que todavía preserva la única universidad estatal. En efecto, esta concentra el noventa por ciento de la matrícula universitaria, las dos terceras partes de la investigación que se genera en el país, y preserva un destacado legado histórico y simbólico.<sup>2</sup> Es, además, una institución que se caracteriza por su carácter cogobernado (docentes, estudiantes y egresados), estructuración en facultades, ingreso absolutamente irrestricto a la enseñanza de grado y gratuidad de este ciclo. En cuanto a su estatus institucional, es menester destacar su condición de ente autónomo y las escasas competencias de las que dispone el gobierno nacional en materia de educación superior, limitadas a la regulación del sector privado. Por tanto, su porte relativo, tradición y naturaleza jurídica, en un contexto de incipiente pero reducido desarrollo del tramo privado de la educación superior y alienidad gubernamental, constituyen a “la” Universidad en un centro de gravedad tan pronunciado que prácticamente la convierten en un sistema en sí misma. De esta forma, sus políticas y problemas son, en buena medida, los de la educación superior toda.

Esta configuración tradicional, desarrollada durante siglo y medio y remodelada por la Ley Orgánica sancionada en el año 1958 y todavía vigente, convive con profundos procesos de cambio de naturaleza global, en una multiplicidad de planos que configuran

---

(\*) Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magíster y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República – Uruguay. Profesor de la Maestría y de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de la República. Investigador del Grupo de Políticas Educativas del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. (nicobent@fcs1.fcs.edu.uy)

(1) En adelante: UdelaR.

(2) Mas específicamente, la UdelaR cuenta con 70.156 estudiantes, 4.990 funcionarios y 7.120 docentes, de los cuales sólo el 16% tiene dedicación laboral a la institución en forma exclusiva o de 40 horas semanales (*Fuente: Dirección General de Planeamiento. Estadísticas Básicas de la Universidad de la República. UdelaR, Montevideo, 2001*). Está dirigida por un Consejo Directivo Central, compuesto por el Rector, representantes de los tres órdenes (docentes, estudiantes, egresados) y por los Decanos de las 13 Facultades existentes.

su contexto de acción. Deben destacarse al menos cuatro: la revolución científico tecnológica, la reforma de la gestión pública, el nuevo rol de los organismos financieros internacionales y el fenómeno de la globalización, que repasaremos someramente a continuación.

La mención a los cambios en las modalidades de producción y reproducción del conocimiento es frecuente en cualquier análisis que pretenda dar cuenta de la dinámica actual de las sociedades. No se trata solamente de cuestiones que se limiten a la praxis de la esfera científica, sino que aparecen ligadas con variables tales como los nuevos requerimientos del sistema productivo, la reestructuración de las profesiones, las innovaciones pedagógicas, entre muchas otras manifestaciones externas pero con obvia repercusión en las instituciones universitarias. Ello se advierte en un amplio arco de actividades que abarca la definición de los perfiles de los egresados, los planes de estudio, los objetos, formas y fines de la investigación y la extensión de los conocimientos a la comunidad.

Por su parte, también el escenario político que enmarca a las universidades públicas ha variado significativamente. La severa crisis de los “Estados de Bienestar” y su paulatina sustitución por formas más modestas de intervención estatal, y su traducción en nuevos modos de gerenciamiento público importados de las empresas privadas, interpelan las formas de financiamiento, la gestión administrativa y la propia misión de las sedes académicas. Especialmente en América Latina, los gobiernos tienden a reducir el gasto público y a focalizar el gasto social remanente en los sectores más carenciados (educación básica, planes de alimentación, atención sanitaria), cuestionando tanto la legitimidad del costo de los estudios superiores a cargo del fisco como el empleo que de los mismos hacen las universidades autónomas.

Este proceso político ha tenido como catalizador en el terreno de las políticas universitarias al Banco Mundial, que a partir de la década de 1990 incrementó sustancialmente su intervención en esta arena, traduciendo las líneas más generales de reforma estatal en medidas de aplicación inmediata (arancelamiento, evaluación estatal, promoción del sector privado) que se sustentaron tanto en préstamos específicos, como en condicionamientos para el respaldo a las orientaciones macroeconómicas de los Estados nacionales. Así se canalizaron fondos hacia los gobiernos de varios países de la región para fortalecer el rol de la burocracia central en la definición e implementación de políticas de reestructuración del sistema universitario, y se introdujeron compromisos estatales para desarrollar políticas puntuales (restricción al ingreso de estudiantes, imposición de aranceles, etc.) en las “cartas intención” que sustentaban la solicitud de fondos frescos para las economías nacionales.

Por último, es oportuno dar cuenta de un movimiento reciente, destinado a incorporar a la educación superior como un servicio a negociar en la futura ronda de la Organización Mundial de Comercio. A propuesta de Estados Unidos y de algunos países europeos, se pondrá en la mesa de negociaciones la liberalización del sector universitario, lo que de concretarse permitiría la instalación de sedes de universidades extranjeras en los países menos desarrollados sin que estos puedan disponer de mecanismos de control efectivo sobre la calidad y pertinencia de los programas y prácticas educativas de dichas instituciones.

Como respuesta a esta dinámica de las variables contextuales de la educación superior, y a otras correspondientes al propio sistema uruguayo, en los últimos años se registran algunas innovaciones destacables tanto en las políticas gubernamentales como en las adoptadas por la UdelaR, que conviven en tensión con la pervivencia de los rasgos de larga duración referidos al principio de este artículo.

Como principales líneas de políticas del gobierno nacional hacia el sector universitario adoptadas en la última década merecen destacarse: congelamiento del presupuesto asignado a la UdelaR, autorización legal a esta institución para el cobro de matrícula estudiantil, creación de un impuesto a los graduados universitarios (Fondo de Solidaridad) con destino a becas estudiantiles, y posteriormente de un adicional del mismo que beneficia a la universidad pública, instauración de un incentivo económico para los académicos más destacados (Fondo Nacional de Investigadores) y consagración de un sistema de habilitación para instituciones privadas que constituye una forma de promoción del subsector.<sup>3</sup> Por su parte, la Universidad de la República creó dos nuevas Facultades (Ciencias y Ciencias Sociales) y varias comisiones centrales de carácter sectorial (de Enseñanza, de Extensión y Actividades en el Medio) que se sumaron a la preexistente de Investigación Científica, desarrolló nuevos posgrados y los reglamentó admitiendo su cobro en casos específicos, estableció Áreas Académicas que agrupan distintas Facultades, unidades vinculadas (UVIS) y redes temáticas, conformó una Comisión Social Consultiva, expandió su relación con empresas públicas y privadas incrementado el número de los convenios de cooperación, y reestructuró su gestión instituyendo pro-rectores por función y un Consejo Ejecutivo Delegado que releva al Consejo Directivo Central de los asuntos de trámite.

A pesar de que este repertorio de medidas no puede desdeñarse, aspectos fundamentales que requerirían políticas específicas, del gobierno nacional, de la universidad estatal o de ambos, no han ingresado en sus agendas decisorias o, si lo han hecho, no se han materializado en decisiones y normas. Sin duda, la temática universitaria está hoy muy rezagada en las prioridades del orden del día gubernamental, a causa de algunos factores objetivos, vinculados con la gravedad de la crisis económica y social actual, y de otros de índole subjetiva, tributarios de la escasa importancia que los sucesivos gobiernos le han adjudicado a la educación superior y más específicamente a la universidad estatal. Esta institución, por su parte, ostenta cierta parsimonia para procesar cambios, que podría ser asociada a la tradicional impronta conservadora de las altas casas de estudios, pero también a las dificultades para la negociación política interna (entre órdenes de gobierno y entre Facultades) en un contexto de estrechez financiera. De esta forma, varias opciones cruciales de políticas se abren dentro y fuera de sus muros, y reclaman la adopción de decisiones estratégicas.

---

(3) Desarrollamos con más extensión estos aspectos en Bentancur (2002a).

## 2. Los dilemas de las políticas universitarias

Según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, un dilema es un “argumento formado de dos proposiciones contrarias disyuntivamente, con tal artificio, que negada o concedida cualquiera de las dos, queda demostrado lo que se intenta probar”.

Asumimos la cuota parte artificial de las contraposiciones de políticas que exponemos como tales con el mero propósito de facilitar la exposición, por cuanto, naturalmente, los itinerarios de acción disponibles contemplan soluciones híbridas e intentos superadores de las dicotomías básicas. Sin embargo, y más allá de matices, entendemos que los temas y alternativas que plantharemos definen aspectos estratégicos básicos del gobierno universitario.

A continuación seleccionamos cinco de esos dilemas, que nos parecen de particular trascendencia, aunque no agotan la nómina de asuntos relevantes en discusión.

**Primer dilema.** Guarda relación con el problema de la coordinación y dirección del sistema de educación superior, esbozado al comienzo de este trabajo. *¿Cuál es el mecanismo que debería asegurar determinados estándares de calidad de las instituciones y programas de enseñanza universitarios, y niveles razonables de articulación entre los distintos centros público y privados?* Este tema ha adquirido importancia en Uruguay a partir de la inauguración en los últimos años de varias universidades e institutos universitarios privados.

Según la experiencia internacional, el funcionamiento de estos sistemas puede estar reglado con mayor o menor intensidad por los Estados, o confiado a la autorregulación de las propias universidades, individualmente o por medio de asociaciones voluntarias de estas. En puridad, ante la inexistencia o laxitud de los controles estatales (evaluación, acreditación institucional, autorización de programas y carreras), son elementos de mercado los que pasan a regir efectivamente la vida universitaria. De esta manera, los programas de investigación tenderán a comulgar con las necesidades de transferencia tecnológica del sector productivo, y los planes de docencia guardarán correspondencia con los requerimientos del mercado profesional. En términos reduccionistas, se investigará y enseñará conocimientos socialmente “útiles” en el corto plazo, determinados por la demanda orientadora de empresas y estudiantes.<sup>4</sup>

Esta oposición Estado-mercado se ha resuelto a favor del primero en los principales países de Europa continental y en la mayor parte de América Latina, y del segundo en el mundo anglosajón y –más cercanamente– en Chile desde la reforma universitaria procesada en los años ochenta. Lo que hace más complejo el panorama de nuestra región es que esa función de ordenación estatal no fue encarnada generalmente por los gobiernos nacionales (a la usanza de Francia o Alemania), sino por universidades públicas plenamente autónomas, que se constituían en centro de gravedad y patrón de referencia

(4) En la obra más citada sobre el particular, Clark (1983) grafica los sistemas de coordinación con un triángulo cuyos vértices corresponden a la autoridad estatal, el mercado y lo que él denomina “oligarquía académica”. Cada sistema nacional puede situarse en un punto interior del triángulo, según su mayor o menor proximidad con cada uno de los vértices, esto es, la incidencia diferencial de cada uno de los patrones de gobierno.

de las restantes instituciones del sistema. Baste citar como ejemplos notorios a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Universidad de Buenos Aires y, salvando las diferencias de escala, a nuestra propia Universidad de la República, reforzada en esta función por su histórico monopolio. En la década del noventa cambia el equilibrio dentro de los sistemas de regulación estatistas: los gobiernos nacionales comienzan a actuar en forma directa, creando agencias especializadas en la promoción de políticas universitarias, con especial énfasis en la acreditación de instituciones, orientación del financiamiento y promoción de los vínculos universidad-empresa. Naturalmente, este nuevo protagonismo entró en tensión con las tradicionales cartas autonómicas de las universidades públicas, en países como Argentina, Brasil y México.

En Uruguay, el monopolio de la UdelaR se ha mantenido en el subsector público, pero convive con las nuevas universidades privadas. Como forma de coordinación del incipiente sistema, el Poder Ejecutivo estableció por el Decreto 308 del año 1995 procedimientos y estándares poco exigentes para la acreditación y posterior evaluación periódica de instituciones particulares, en el que juega un papel central el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, organismo integrado por representantes del Ministerio de Educación, la ANEP, la UdelaR y de las propias instituciones sujetas a contralor. Este organismo tiene naturaleza meramente asesora, puesto que el ministro del área es el que resuelve las autorizaciones para el funcionamiento de centros y carreras, sin estar obligado por su dictamen.

La propia constitución de este Consejo, que ponía en la órbita del Poder Ejecutivo la supervisión del sector terciario privado, y posteriormente sus prácticas y decisiones, fueron objeto de reiteradas pugnas entre el gobierno nacional y la UdelaR. Esta reclamó para sí el rol de organismo público acreditador (lo que fue rechazado en sede judicial), y luego una mayor rigurosidad en los procedimientos de constatación de los estándares de calidad de las instituciones. Como consecuencia, la delegación de la UdelaR no asistió a las reuniones del Consejo por un largo período, y aun luego de reintegrada discrepó con los criterios empleados por los delegados del Poder Ejecutivo en múltiples ocasiones. Debe anotarse que ya vencido el período de cinco años durante el cual el reconocimiento de las instituciones universitarias privadas es provisional, el Ministerio no ha ejercido ningún sistema efectivo de seguimiento y evaluación (para lo cual, por otra parte, nunca fue dotado de la necesaria infraestructura y de recursos financieros y humanos). Más aun, quien fuera titular del Consejo en representación del Poder Ejecutivo hasta hace poco tiempo manifestó su opinión sobre el carácter inconstitucional del organismo y de las competencias de contralor que le fueron asignadas<sup>5</sup>, y el propio ministro de Educación ha manifestado cierto escepticismo sobre los mecanismos estatales de acreditación y su

---

(5) A juicio de Augusto Durán Martínez, presidente del Consejo, el decreto regulador sirvió para terminar con el "... aberrante monopolio..." pero tiene "... algunas inconstitucionalidades..." como permitir que la UdelaR tenga una "participación preponderante en los temas de la enseñanza privada..." "... hay personas que han vivido el ambiente y la cultura del totalitarismo y no conocen lo que es el ámbito de la libertad. La obsesión por el control es desmesurada. El mercado es sabio y el mercado controla bien". (*Búsqueda*, 8 de noviembre de 2001, pág. 17).

confianza en que la sola demanda estudiantil determinará la pervivencia de las universidades privadas de calidad y postergará a las otras.<sup>6</sup>

En los hechos, este relajamiento de un pretendido sistema de coordinación gubernamental deja paso a una forma de orientación por las fuerzas del mercado de la actividad de las universidades privadas. En lo relativo a la educación superior, existen varios análisis que señalan las “fallas de mercado” que inhiben que los demandantes de estos servicios puedan cumplir a cabalidad una función rectora; estos argumentos son especialmente válidos en un reducto de la escala del uruguayo. Es difícil de sustentar que el otorgamiento de títulos profesionales por entidades privadas acreditadas formalmente por el Estado, especialmente en disciplinas de impacto directo sobre los principales bienes individuales y sociales comprometidos en su ejercicio, carezca de una modalidad de efectiva acreditación de la calidad y pertinencia de los conocimientos del egresado, más allá de la opción individual de este al escoger una institución para estudiar. Adicionalmente, un argumento que suele reservarse por delicadeza debe asentarse aquí: el estudiante de una institución privada es al mismo tiempo su cliente, y por tanto, quien financia sus actividades. Esto constituye objetivamente una situación en la cual el beneficio económico del centro educativo está determinado por la retención del estudiante, y la consiguiente prosecución y culminación de sus estudios. En la medida en que el Estado avalará a ese profesional, autorizándolo para el ejercicio de su disciplina, es menester que verifique que sus exigencias de formación no han claudicado ante el condicionamiento económico referido. Estas observaciones han sido recogidas aun en sistemas que han implementado una reforma de claro cuño neoliberal, como el ya citado de Chile, que ante la proliferación de centros académicos de dudosa calidad ha instaurado en los últimos años procedimientos estatales confiables para la acreditación de instituciones.

Ahora bien, aunque se comparta la crítica al sistema de coordinación por el mercado, queda pendiente la determinación del organismo estatal que debería responsabilizarse de la tarea en nuestro país. Como dijimos, la propia UdelaR ha reivindicado su competencia para reglar la totalidad del sistema universitario. A nuestro juicio, y en esta etapa de desarrollo del sistema, no sería conveniente que la principal universidad resulte a la vez “juez y parte” en este pleito. Deben aquí discriminarse, pues, sus atendibles reclamos por el establecimiento de estándares adecuados de calidad y procedimientos de acreditación rigurosos, de otros reflejos monopólicos superados por la realidad. En cambio, dada la magnitud de sus acumulaciones y recursos académicos, es insoslayable el aporte que podría realizar en un sistema de coordinación estatal (o paraestatal) mejor estructurado. Para que esto fuera posible, debería al menos asegurarse el carácter vinculante del juicio de los evaluadores académicos para las decisiones ministeriales, y la conformación de un equipo técnico independiente en la órbita estatal, con aptitudes para gestionar profesionalmente las acreditaciones y evaluaciones periódicas de universidades e institutos universitarios. En la última década se han generado múlti-

---

(6) “Sistemas inspectivos, de contralor, de carácter policiaco nunca han sido idóneos para garantizar la calidad académica (...) hay que fomentar el aumento de la oferta porque así lo manda el mundo moderno, las nuevas exigencias, la necesidad de nuevas carreras, así lo reclama la gente porque por algo va a las universidades privadas...” (*El País*, 22 de octubre de 2001).

ples experiencias de esta naturaleza en países de la región enfrentados a problemas similares, que podrían capitalizarse con provecho.

**Segundo dilema.** Este versa sobre el espacio institucional que debe ocupar la UdelaR en el entramado de la educación pública. *Aquí las alternativas son la constricción y defensa de su radio específico en la educación superior, o la asunción de un compromiso más amplio con el sistema educativo en su conjunto.*

En la Conferencia Mundial sobre Educación Superior que UNESCO celebró en París en 1998 se enfatizó que las necesidades de este sector no deben considerarse aisladamente, sino como parte de un sistema interconectado en el que los cambios en una de las partes afecta íntimamente a todas las demás. Concretamente, se propuso un nuevo “pacto académico” para las universidades del mundo, de forma tal que contribuyan con el resto del sistema educativo mediante asesoramiento, apoyo y cooperación para su renovación, en la formación y perfeccionamiento docente, en el currículo escolar, en el mejoramiento de los procesos de enseñanza y en los procesos de evaluación (UNESCO 1998a).

En Uruguay ese compromiso de la UdelaR con el resto del sistema educativo podría canalizarse institucionalmente en acuerdos *vis a vis* con el ente rector de la enseñanza básica y media (ANEP), o a través de la Comisión Coordinadora de la Educación, organismo creado por la Constitución de 1967 y reglamentado por la Ley N° 15.739. La Comisión está integrada por representantes del Ministerio de Educación, ANEP, UdelaR y de la educación privada, y tiene entre sus competencias proyectar las directivas generales de la educación, coordinar y evaluar la enseñanza pública. Durante largos años no sesionó, hasta que a partir del año 2000 adquirió una mayor presencia pública por iniciativa del ministro de Educación, que aprovechó el escenario para incorporar a su cartera en los debates originariamente pertenecientes a los entes autónomos de enseñanza, con temas tales como la formación en valores, el financiamiento público de la enseñanza privada, la formación docente y las huelgas estudiantiles. En esta dinámica de funcionamiento es poco probable que la Coordinadora pueda avanzar en acuerdos significativos entre los distintos actores, pero de futuro constituye una arena institucional ya establecida que puede resultar apta para definir políticas de conjunto.

Entre estas políticas que involucran a la Universidad y a otros estratos de la enseñanza pública se halla la constitución de un sistema terciario de educación superior, que pueda incorporar en un conjunto orgánico la oferta ya establecida y le agregue nuevas figuras, como institutos terciarios de formación tecnológica o politécnicos, sobre los cuales la UdelaR podría obrar como una suerte de incubadora. Esta es a la fecha una carencia importante de la educación nacional, que cierra sustancialmente el abanico de opciones postsecundarias, restringe las posibilidades de formación calificada para el mercado de trabajo e impacta indirectamente en la masificación universitaria. Asimismo, la Universidad podría sumar esfuerzos con ANEP para determinar el bagaje de conocimientos necesarios para el ingreso de estudiantes a la Universidad, compatibilizando planes y programas de estudios con el bachillerato y, eventualmente, diseñando métodos conjuntos de evaluación a la usanza del sistema vigente en varios países de Europa. Este tópico es especialmente importante, por cuanto al no existir selectividad en el ingreso al

ciclo superior la UdelaR hereda directamente las carencias de la formación impartida en la instancia anterior. Por último, sería oportuno visitar nuestra tradicional opción “normalista” en la formación docente, que ha apartado a la máxima casa de estudios de esta tarea. Aun sin una sustitución de ese modelo, parece oportuno explorar modalidades flexibles de colaboración entre la Universidad y los institutos de formación docente.

Todos estos emprendimientos, y otros que seguramente podrían agregarse, requieren de la voluntad de actuación conjunta de las distintas autoridades del sistema educativo. Para quitar a la Universidad de su situación de relativo aislamiento del resto del sistema es necesario recrear un clima de confianza entre las partes, que asegure el respeto de las diversas autonomías y habilite la lógica cooperativa.

**Tercer dilema.** Atañe al modelo de organización académica de la UdelaR. *Se contraponen aquí el tradicional modelo profesionalista de inspiración napoleónica y diseñado sobre la estructura de Facultades, consagrado en la Ley Orgánica del año 1908 y en lo sustancial aún vigente; y el modelo norteamericano de “community colleges” específicamente concebido para ampliar la cobertura educativa terciaria, que —en general sin que se le mencione como fuente inspiradora— está en la base de las propuestas en consideración para la superación del anterior.*<sup>7</sup> En buena medida (aunque no solamente) el pasaje de uno a otro modelo está informado por el proceso internacional de diversificación y segmentación de la educación superior, propio de la etapa de universidad de masas.

Nos ceñiremos en esta instancia a un aspecto de esta problemática, que es la que tiene que ver con la enseñanza de grado. Las críticas a sus formas de organización vigente en la UdelaR son conocidas: excesiva compartimentación institucional, rigidez curricular, multiplicación y superposición de cursos, escasez de títulos intermedios, ausencia de opciones para que el estudiante perfile su formación. Como alternativa a esta configuración ya en el año 1967 el denominado “Plan Maggiolo”, presentado por el Rector de la época, proponía la constitución de Institutos Centrales disciplinarios y de Centros de Coordinación entre las Facultades. En la actualidad las propuestas superadoras, centradas en la constitución de ciclos básicos comunes, sistemas de créditos, movimientos horizontales entre carreras, entre otras medidas, han sido presentadas por distintos actores<sup>8</sup> y circulado por una pluralidad de ámbitos universitarios. Estas propuestas conviven con demandas estudiantiles más difusas y frecuentemente contradictorias, que remiten a cuestiones más generales de definición del rol de la enseñanza de grado, y específicamente con la construcción de un perfil del egresado. Así, los reclamos por una mayor flexibilización curricular y una formación más “generalista” coexisten con peticiones de

(7) Estos establecimientos cobijan a la tercera parte de los estudiantes norteamericanos, siendo el único sector de un sistema terciario complejo (compuesto también por las grandes universidades orientadas hacia la investigación y los colegios de artes y ciencias para la formación de grado) que continua creciendo en Estados Unidos. De acceso irrestricto para quienes culminaron secundaria, ofrecen programas de dos años con rápida salida laboral y también cursos de artes liberales, destinados a brindar educación general y que a la vez funcionan como “currículum de transferencia” para quienes deseen pasar luego a otra institución para culminar un cursado de cuatro años y obtener un diploma de “bachelor” (Altbach 2001: 130).

(8) Pueden citarse entre las propuestas el denominado “Documento de los Cuatro Decanos” (1993) y el documento programático “Consensos para la transformación de la Universidad de la República” aprobado por el Consejo Directivo Central en diciembre de 1999, que en el capítulo de enseñanza recoge algunas de estas iniciativas.

una capacitación más específica en cada uno de los campos disciplinarios, que posibilite una incorporación más temprana y menos traumática al mercado laboral. En el trasfondo, radica una cuestión de difícil solución: ¿la enseñanza de grado debe proponerse la formación de egresados con habilidades genéricas, que luego deberán ser desarrolladas en etapas de posgrado, por el contrario, apuntará a la obtención de profesionales con conocimientos suficientes para el ejercicio pleno e inmediato de su especialidad?

Las respuestas eclécticas, más allá de su elegancia retórica, raramente dan cuenta de la profundidad de esta disyuntiva, que afecta a todos los sistemas de educación superior de América Latina.<sup>9</sup> Tanto las reconocidas carencias de la formación secundaria, como las crecientes exigencias de especialización disciplinaria para desenvolverse en el mercado profesional, orientan hacia la transformación de los estudios de pregrado en ciclos dirigidos a la transmisión de saberes generales y a la ejercitación de habilidades básicas que luego serán profundizadas en los estudios de posgrado. Este rebajamiento de las exigencias de la primera etapa universitaria constituye, en parte, un tributo a las deficiencias de la formación previa, a modo de “fuga hacia adelante” que supliría esas carencias del ciclo secundario en la enseñanza terciaria. A su vez, implica una apuesta a la calificación que podría otorgar el estadio posterior (especializaciones, maestrías, etc.), donde verdaderamente se resolvería la formación de recursos humanos de alta calificación.

Por el contrario, las condicionantes socioeconómicas de estos países y el elevado promedio etario al momento del egreso son elementos que obligan a establecer acopios más tempranos que posibiliten la salida sin demora al mundo laboral, aunque fuere de manera parcial y en actividades sólo parcialmente adecuadas al perfil del egresado. Como telón de fondo, frecuentemente obviado en estas discusiones, debe recordarse que en nuestro país sólo la enseñanza superior pública de grado es de acceso irrestricto y gratuita, en tanto en los ciclos posteriores se selecciona a los postulantes y eventualmente puede cobrarse por los cursos impartidos, de acuerdo con la Ordenanza de Posgrados de la UdelaR aprobada en el año 2001. Esto es, por definición los estudios de posgrado abarcarán a un porcentaje relativamente reducido de la masa total de estudiantes universitarios.

Por tanto, la resolución de este pasaje de un modelo organizativo a otro debe calibrar cuidadosamente sus posibles impactos en cuestiones finalistas como las referidas, y no reducirse al argumento intuitivamente compartible sobre el otorgamiento de mayores opciones curriculares a los estudiantes.

**Cuarto dilema.** Como veremos, esta opción dilemática guarda relación con la anterior. La caída experimentada en el presupuesto por alumno de la UdelaR, como consecuencia del relativo congelamiento de los aportes estatales en la última década (de por sí insuficientes al comienzo del período) y el incremento de la matrícula estudiantil,

---

(9) Un ejemplo de estas posturas se encuentra en el documento programático “Consensos para la transformación de la Universidad de la República” aprobado en diciembre de 1999 por el Consejo Directivo Central, que propone reducción en la extensión de las carreras, flexibilidad curricular, movilidad horizontal entre carreras y al mismo tiempo “dotar al estudiante de una formación global, no condicionada a la realización posterior de carreras de posgrado”. Este documento puede consultarse en UdelaR, “Memoria de la Universidad 1999-2000” (Documentos de Trabajo del Rectorado n° 6), Montevideo, 2000.

exacerba la tensión existente entre la calidad de la educación impartida y la amplitud de su cobertura.<sup>10</sup> *¿Hasta qué momento la institución podrá compatibilizar las exigencias de una formación calificada con situaciones de masificación, baja remuneración docente y deficiente infraestructura física?*

En un documento del año 1995, la UNESCO postuló como principios orientadores de la educación superior la pertinencia, calidad e internacionalización. El primero hace referencia al papel del sistema terciario en la sociedad, tanto en su contribución a la resolución de problemas apremiantes de esta, como en la movilidad social y vinculación de los individuos con el mundo del trabajo. La calidad, por su parte, es entendida como un concepto multidimensional que involucra al personal, los programas, el aprendizaje, los alumnos, la infraestructura y el entorno institucional. En un registro similar, el ex Rector Jorge Brovetto (1994) identificó tres valores propios al quehacer universitario: excelencia, pertinencia y equidad. Como consecuencia del principio de equidad se entiende que “...la Universidad pública debe abrir por igual sus posibilidades de acceso al conocimiento a todos aquellos que hayan cumplido satisfactoriamente las etapas previas...”

Como es sabido, el ingreso a la UdelaR ha sido tradicionalmente irrestricto para quienes completan la educación secundaria, con la excepción de un breve período durante la intervención en el que se aplicó un examen de ingreso. Esta es una política claramente orientada por el principio de equidad, pues otorga a todos la misma oportunidad de cursar estudios superiores. Sin embargo, en las condiciones actuales en que se imparten los cursos en la mayor parte de la Facultades, especialmente en los primeros años de las carreras, es evidente que esa amplitud impacta en la calidad de la enseñanza impartida. El panorama es conocido: dictado de clases en grandes salones o incluso en locales no diseñados específicamente para la enseñanza (cines, anfiteatros, etc.), que aún así suelen no ser lo suficientemente amplios para permitir el acceso a todos los estudiantes matriculados, bajísima relación cuantitativa docente-estudiante y, como consecuencia, metodología de exposiciones docentes de tipo magistral con casi nulas posibilidades de intercambio con los alumnos. De este modo la selectividad se produce de manera indirecta, por medio del abandono estudiantil en esas instancias liminares, dispositivo de ajuste claramente indeseable. El ingreso irrestricto y la consiguiente masificación son habitualmente ligados, además, con otros indicadores de eficiencia universitaria, que dan cuenta de una baja performance de la institución: altas tasas de deserción, tiempo de cursado de las carreras muy superiores a los previstos y desempleo de parte de los egresados universitarios, sobre todo en algunas profesiones.

Una solución aparentemente efectiva sería, pues, la de limitar el ingreso de estudiantes en procura de obtener una Universidad más pequeña, eficiente, y menos costosa, tal como lo proponen organismos como el Banco Mundial (1993). No consideramos que esta sea una medida acertada en nuestro país, por varias razones. En primer lugar, la tendencia internacional es justamente la contraria: los países desarrollados apuntan a la

---

(10) El incremento de la matrícula estudiantil es lento pero sostenido: entre los censos de los años 1988 y 1999 registra un incremento del 14%. Fuente: Oficina del Censo Universitario y Dirección General de Planeamiento (2001): *Estadísticas Básicas de la Universidad de la República*, UdelaR, Montevideo.

universalización de la formación terciaria, y en esa marcha alguno de ellos ya han superado la barrera del 60% de la correspondiente cohorte etaria. En Uruguay esa cobertura es de apenas el 29%<sup>11</sup>, por lo cual la masificación debe ser relativizada. Esta tiene que ver con la limitada oferta de enseñanza terciaria pública no universitaria, que recarga la demanda en la UdelaR, y con la inversión pública en educación superior, aspecto que abordaremos en el numeral siguiente. En otros términos: si existiera un sistema público más complejo de enseñanza terciaria, y la UdelaR contara con mayores recursos para proveer cargos docentes de dedicación horaria media y alta, la masificación no sería tal. Un segundo argumento contra la limitación al ingreso surge de las experiencias de evaluación de los conocimientos estudiantiles realizados en algunos servicios universitarios: los estudiantes que no serían admitidos de existir una prueba de ingreso, algunos años después tienen un rendimiento similar al del conjunto de los estudiantes. Esto demuestra tanto la inequidad de realizar una selección en una instancia temprana, en la que sólo pueden medirse las destrezas adquiridas en formaciones secundarias de disímil calidad (lo que coloca en desventaja a los estudiantes que no pudieron acceder a los mejores centros), y la aptitud compensatoria e igualatoria de los estudios universitarios. Por último, la medición de la eficiencia universitaria en términos de número de graduados y años de cursado revela, en nuestro país, una mirada estrecha. En contextos de alta desocupación juvenil, la Universidad no cumple solamente la función de producir egresados: también es un valor público a preservar su rol socializador y de continentación de jóvenes que, aunque no obtengan su diploma o luego de hacerlo no puedan desempeñarse en su profesión específica, emplean mientras tanto productivamente su tiempo y probablemente, luego verán incrementado su nivel de ingreso por la formación recibida.<sup>12</sup>

Teniendo en cuenta las razones sociales y académicas que desaconsejan la aplicación de mecanismos de limitación al ingreso, y la dificultad política para la imposición de barreras de esa naturaleza, se han ensayado y propuesto varias alternativas para mantener niveles de enseñanza decorosos en un contexto de masificación. Una variable de ajuste ha sido el plantel docente: mientras en los últimos años cayó sustantivamente el salario real universitario, se incrementaron tanto el número de cargos como la cantidad de horas docentes.<sup>13</sup> Si bien esto ha apuntado a no deteriorar aun más la relación cuantitativa docente-estudiante, es previsible que la afectación de las condiciones laborales repercuta negativamente en la dedicación a la función y, consiguientemente, en la calidad de la enseñanza impartida. Medidas compensatorias como la creación de nuevos cargos en

---

(11) Fuente: UNESCO, Estadísticas Educativas año 1996 ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)).

(12) Podrían, en cambio, emplearse otras estrategias de direccionamiento de la matrícula estudiantil, por medio de orientación vocacional e información más sistemática y personalizada sobre la oferta curricular terciaria y el mercado laboral de las distintas profesiones. Asimismo, deberían considerarse mecanismos que desalienten los largos períodos sin cursado de parte de los estudiantes (estableciendo un plazo de caducidad de las asignaturas aprobadas), y penalicen la pérdida reiterada de cursos y exámenes.

(13) El salario universitario descendió un 23% en términos reales entre 1989 y 1999. Por su parte, entre 1990 y 2001 el número de puestos docentes creció un 10% y el de horas docentes un 24 % (Brovetto 2001).

régimen de dedicación total resultan oportunas pero cuantitativamente insuficientes para romper el círculo vicioso del deterioro.

Otra solución a este problema puede buscarse en una reestructuración de la enseñanza de grado que imparte la Udelar. Al comienzo de este numeral sosteníamos que la búsqueda de un balance entre los términos calidad/equidad se vincula con la tendencia anterior, de pasaje a un modelo curricular más flexible y menos profesionalista. Esto es así, porque un posible remedio a la situación actual de demanda en incremento con recursos constantes es el de aplicar economías de escala, generalizando ciclos básicos (con su potencial función de “filtrado” de estudiantes), racionalizando la oferta de cursos de las distintas unidades académicas y acortando las carreras de grado. Así podría obtenerse una primera instancia de formación con un menor costo por estudiante, asumiendo expresamente las consiguientes pérdidas en términos de calidad a través de la rebaja de las pretensiones del primer ciclo universitario. Obviamente, el precio para mantener el delicado equilibrio en esta apuesta es muy elevado, por cuanto resuelve en dos tiempos diferenciales las exigencias de ambos términos: un grado abierto a todos pero de limitada formación profesional, y un posgrado más calificado pero selectivo. Se pierde calidad en la primera instancia, y equidad –entendida como prestación universalista del servicio– en el segundo.

Como puede apreciarse, la resolución de este dilema no es sencilla, por una razón muy simple: es casi imposible poseer una Universidad con pocos recursos, de acceso sin restricciones y de alta calidad académica. Sin alterar el financiamiento o la oferta educativa pública uno de los términos se sacrifica, y todo hace pensar que hasta la fecha el afectado es el nivel educativo.<sup>14</sup> Por más que las soluciones definitivas no estén a la mano, la comprensión de la tensión entre los polos de equidad y calidad favorece un abordaje más consciente de las medidas que se adoptan (y de las que se omiten).

**Quinto dilema.** El financiamiento de la universidad pública se vincula, como pudo apreciarse, con varios debates estratégicos. *Si los recursos hoy disponibles son insuficientes, ¿cómo debería financiarse su incremento? ¿Qué responsabilidades deberían asumir el Estado y los particulares? ¿La imposición de un arancel estudiantil es una buena solución?*

La discusión sobre este particular en los organismos internacionales se ha centrado en las distintas cargas que deberían asumir el sector público y los usuarios de las universidades en su financiamiento. Mientras para el Banco Mundial la inversión pública debe dirigirse prioritariamente a la educación básica y la enseñanza universitaria necesita recibir más aportes privados a través del cobro de matrículas estudiantiles y de la venta de servicios, UNESCO se ha pronunciado por un sistema mixto de financiamiento, dentro del cual el apoyo público debe conservar una función esencial e incluso reforzarse (Banco Mundial 1993; UNESCO 1998b).

Veamos ahora la situación del financiamiento público universitario en nuestro país. El presupuesto de la Universidad de la República representa un 0.6 del producto bruto interno,

---

(14) Naturalmente, la Udelar cuenta con importantes acumulaciones históricas que evitan que el deterioro sea más pronunciado de lo esperable. Pero este crédito no es indefinido.

el 20% del gasto total educativo y un 2.8% del gasto público nacional. En la década del noventa se mantuvo relativamente constante con relación al producto, pero su peso relativo en el conjunto de la educación y del gasto del Estado se redujo aproximadamente un 20%. En términos comparados, dentro del subcontinente la relación gasto público universitario/producto bruto interno en Uruguay es levemente superior al privatista Chile, similar al de Argentina y notoriamente inferior al de México y, especialmente, al de Brasil que, sumando los estratos federal y estatales, destina más de un 1% de su PBI a las universidades (Bentancur 2002b). La relación es aun más desfavorable con los países de mayor desarrollo humano: Noruega, Australia, Canadá y Suecia –los cuatro primeros en este *ranking*– asignan entre 2.4 y 1.6% de su producto a la educación terciaria pública (PNUD 2001). Por consiguiente, tanto en términos de evolución histórica como de comparación internacional el gasto público universitario en Uruguay aparece como insuficiente.

¿Cuál debería ser ese nivel de financiamiento? En su pedido presupuestal del año 2000, la UdelaR requirió un incremento paulatino, hasta llegar a un monto de doscientos cuarenta millones de dólares para el año 2004, que prácticamente duplicaría el presupuesto asignado a esa fecha. En virtud de la situación actual del erario público, e incluso de la que puede avizorarse para los próximos años, es improbable que una erogación de esta cuantía –aun cuando pudiera estar justificada– pudiera solventarse. Por tanto, debería pensarse en procedimientos más refinados de financiamiento estatal, que mediante un direccionamiento específico a áreas definidas conjuntamente por el gobierno y la UdelaR tuvieran un mayor impacto relativo. En la última década se han instaurado en varios países de América Latina fondos estatales especiales para cumplir esa función, y de esta forma se han apoyado sectores de investigación definidos como estratégicos para el desarrollo nacional, la formación de recursos humanos de alto nivel, el mejoramiento de la infraestructura universitaria y el incremento de las remuneraciones de los funcionarios de mayor dedicación horaria y mejor desempeño. Como apuntamos en otra ocasión (Bentancur 2000) esta intervención activa de los gobiernos en la definición de las prioridades universitarias merece algunas prevenciones en aras de salvaguardar la autonomía de las instituciones, pero procesada en forma consensual entre ambos actores permite un uso más racional de los recursos en contextos de restricción presupuestal, y de multiplicidad de demandas sociales para el gasto público.

En cuanto al financiamiento privado, el correspondiente a la venta de servicios por parte de la UdelaR (convenios de asesoramiento o transferencia tecnológica, cursos de actualización profesional, diplomas de especialización) ha registrado un importante incremento a partir de la reinstitucionalización democrática. Aunque se carece de cifras confiables, se estima que lo percibido por estas actividades representa un 10% del presupuesto total universitario. Dada la dimensión de la plaza local, no es probable que por esta vía puedan elevarse sustantivamente los recursos percibidos.

En cambio, más expectativa ha generado en ciertos sectores la posibilidad de fijación de una matrícula estudiantil en los estudios de grado. De hecho, el poder político le ha manifestado expresamente esta voluntad a la UdelaR, al autorizarla legalmente para su implantación en dos ocasiones (en los años 1990 y 1995), a lo que se ha negado el ente educativo. Además de la necesidad de fondos frescos, los promotores de este instru-

mento alegan la sobrerrepresentación de sectores sociales medios y altos (y por consiguiente, en condiciones de pagar) entre los estudiantes de la UdelaR, y los mayores ingresos que probablemente percibirán en el futuro como consecuencia de la formación recibida en la institución pública.

Los tres postulados pueden ser cuestionados. En primer lugar, un estudio realizado en el año 1995<sup>15</sup> demostró que de aplicarse un arancel progresivo (de 50 a 150 dólares mensuales) a los estudiantes cuyas familias pertenecen a los tres quintiles de ingresos superiores de la población, la recaudación potencial representaría de un diez a un quince por ciento del presupuesto universitario. Esto es, la instrumentación de un complejo operativo político y administrativo para la fijación y percepción del arancel depararía recursos relativamente modestos para la Universidad, que no solucionarían sus necesidades fundamentales.

El segundo argumento a favor del arancelamiento refiere a la “captura” de la Universidad por sectores medios y altos; efectivamente, estos se encuentran sobrerrepresentados en sus aulas, por contraposición a los estudiantes provenientes de los sectores socioeconómicos más bajos.<sup>16</sup> El aporte económico de los estudiantes mejor posicionados permitiría reducir el gasto público universitario, que se podría reorientar a otros objetivos sociales, o ampliar el sistema de becas para sus pares excluidos. Para ponderar estas razones es menester responder a dos preguntas: ¿es la Universidad responsable de la exclusión de los estudiantes más humildes?; y ¿la imposición de un arancel mejoraría la equidad en el acceso? La respuesta a la primera pregunta es, claramente, negativa. Como apuntamos más arriba, la principal instancia de exclusión es previa al ingreso a los estudios terciarios: según datos de CEPAL (2001), a 1998 el 46% de los jóvenes uruguayos de entre 20 y 24 años (esto es, comprendidos en la cohorte etaria universitaria) no estudiaba y tenía menos de 10 años de instrucción, esto es, no había culminado el ciclo preuniversitario. Esa deserción restringe drásticamente el universo de estudiantes en condiciones de ingresar a la Universidad y, naturalmente, selecciona mayoritariamente a los provenientes de hogares de mayores recursos. La respuesta a la segunda interrogante es menos categórica. Posiblemente la constitución de un fondo para becas con lo recaudado por matrícula estudiantil pudiera mejorar, en términos incrementales, la equidad en el acceso a la universidad. Pero, como contrapartida, debería ponderarse con mucha cautela el impacto opuesto del arancel en los sectores medios de la población, cuestionando si realmente se encuentran en condiciones de pagar por sus estudios, más allá de los costos indirectos actuales (libros, transporte, etc.). Esto remite a una discusión más general sobre los efectos perversos de las políticas sociales de focalización del gasto público en los sectores más carenciados, que no podemos recrear aquí. Por lo pronto, es válido problematizar si extensos sectores de las clases medias uruguayas continuasen siendo tales de no continuar recibiendo la apoyatura estatal en una diversidad de

---

(15) Comisión CONICYT – Universidad de la República (1995): *Alternativas para la financiación y recuperación de costos de la educación superior*, Montevideo.

(16) Mientras el 47% de los jóvenes de entre 19 y 24 años pertenece a los dos quintiles inferiores de ingresos, ellos sólo representan el 19% de la matrícula universitaria (Secretaría del Rectorado de la UdelaR 2000).

programas (seguridad social, vivienda, salud, y en el caso que nos ocupa, educación). Especialmente en condiciones económicas como las actuales, la imposición de un costo por la formación universitaria puede expulsar de las aulas a parte de esos mismos estudiantes de nivel medio a los que se pretende reclutar para que colaboren con el financiamiento público, empeorando aun más la distribución social del estudiantado.

Por último, el argumento sobre los retornos privados a futuro de la formación superior es, a nuestro juicio, el de más peso. Efectivamente, los estudios disponibles demuestran que quienes poseen estudios universitarios completos perciben una prima salarial positiva, lo que significa que sus empleadores —especialmente en el sector privado— pagan un premio monetario por su calidad de profesionales (Bucheli 2000). Debe estimarse, entonces, que la formación universitaria involucra importantes retornos públicos, por el aporte que individuos mejor calificados pueden realizar a la sociedad, y, por tanto, es razonable que esos estudios sean subvencionados en parte por el Estado; pero también ganancias particulares, que de alguna manera deberían revertirse parcialmente al fisco. La cuestión, entonces, es determinar el momento y la forma de este reintegro. El arancel estudiantil tiene la grave carencia de cobrarse cuando todavía no se ha configurado el hecho generador de la mayor riqueza presunta, esto es, el título universitario. En ese sentido, mecanismos de pago a posteriori como el ya vigente de impuesto a los graduados<sup>17</sup> —sin perjuicio de los válidos cuestionamientos a su actual instrumentación— resultan más apropiados y equitativos. Otra posible forma de recaudación alternativa sobre el plus de remuneración de los egresados universitarios es su inclusión en la nómina de los sujetos gravados por el impuesto a la renta de las personas físicas, hasta la fecha inexistente en nuestro país.

En síntesis, a nuestro entender el financiamiento público debe continuar siendo esencial para la universidad estatal, y su necesario incremento futuro requerirá el acompañamiento de las erogaciones con los recursos fiscales disponibles y cierto direccionamiento estratégico, que permita establecer prioridades y vincule más estrechamente a la institución con las demandas del desarrollo nacional. El aporte privado ya está canalizado hacia el denominado “Fondo de Solidaridad”, que debería reformarse para adecuar los montos del gravamen a la capacidad contributiva, o pasar a formar parte de un impuesto a los ingresos más general. Existiendo cualquiera de estos dos mecanismos, la imposición de un arancel constituiría una injustificada segunda forma de cobro por la prestación del mismo servicio público educativo.

### 3. A modo de conclusión

La propia estructura dilemática con que asumimos la agenda universitaria nacional nos inhibe de cerrar esta aproximación con conclusiones categóricas. No obstante, del relevamiento propuesto surge un panorama significativo de los principales problemas

---

(17) La ley N° 16.524 del año 1994 instauró el “Fondo de Solidaridad”, financiado por el aporte obligatorio de los egresados universitarios y cuyo producido se dedica a becas estudiantiles. En el año 2000 la ley N° 17.296 impuso un adicional al impuesto, que se destina directamente a las arcas universitarias.

institucionales de la educación superior uruguaya: desarticulación de los tramos público y privado, con escasa supervisión estatal de este último; segmentación y aislamiento de los distintos niveles del sistema educativo público; reducida diversificación de la oferta pública de educación superior; rigidez de los planes de estudio de la UdelaR, con alternativas en trámite que apuntan a la segmentación en niveles de desigual relevancia académica; afectación de la calidad y eficiencia de la enseñanza que imparte la Universidad de la República en aras de la equidad, en un contexto de fuertes restricciones materiales; y escaso financiamiento público en tanto las posibles fuentes privadas ya se hallan en práctica o son de cuestionable procedencia o rendimiento.

El planteo de la gravedad de este elenco de asuntos no elude la complejidad de las encrucijadas involucradas en su resolución, sobre las que se ha reflexionado de manera sucinta. Pero se compartan esas apreciaciones o no, queda en evidencia la necesidad de que tanto el gobierno nacional como la principal institución de educación superior, la Universidad de la República, formulen e implementen políticas estratégicas que tiendan a superar una situación insatisfactoria, que repercute en la formación de los recursos autónomos. Si el objetivo es formar recursos humanos de mayor calificación y avanzar, por ende, en la capacidad del desarrollo del país, la peor política es, sin duda, la omisión o la dilación en la toma sistemática de decisiones.

## Bibliografía

- Altbach, P. (2001): *Educación Superior Comparada*, Universidad de Palermo, Buenos Aires.
- Banco Mundial (1993): *Educación Superior. Lecciones desde la experiencia*, Banco Mundial, Washington.
- Bentancur, N. (2002b): “Las políticas universitarias en la década del noventa. Análisis de cinco casos nacionales”, Inédito.
- Bentancur, N. (2002a): “Políticas universitarias en el Uruguay de los 90’: una crónica de inercias, novedades y rupturas”, en Mancebo et al. (comps.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, Banda Oriental – ICP, Montevideo.
- Bentancur, N. (2000): “Reforma de la gestión pública y políticas universitarias”, *Nueva Sociedad* N° 165, Caracas.
- Brovetto, J. (1994): *Formar para lo desconocido*, Udelar, Montevideo.
- Brovetto, J. (2001): “Memoria del Rectorado”, UdelaR, Montevideo, 1998 y Dirección General de Planeamiento. “Estadísticas Básicas de la Universidad de la República”, UdelaR, Montevideo.
- Bucheli, M. (2000): “El empleo de los trabajadores con estudios universitarios y su prima salarial”, *Documentos de Trabajo del Rectorado* N° 8, Montevideo.
- CEPAL (2001): *Panorama Social de América Latina 1999–2000*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Clark, B. (1983): *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen, México.
- PNUD (2001): *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*, Mundi – Prensa Libros, Nueva York.
- UdelaR - Secretaría del Rectorado (2000): “Algunos tópicos sobre la educación en Uruguay. Una aproximación desde la economía”, *Documentos de Trabajo del Rectorado* N° 2, UdelaR, Montevideo.
- UNESCO (1998b): *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*, UNESCO, París.
- UNESCO (1995): *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, París.
- UNESCO (1998a): *La contribución de la educación superior al sistema educativo en su conjunto*, UNESCO, París.

## Resumen

En los últimos años el sistema universitario uruguayo ha experimentado innovaciones significativas. Sin embargo, algunas cuestiones cruciales permanecen sin resolverse: una acreditación satisfactoria del subsector privado, el vínculo entre la Universidad de la República y el resto del sistema educativo, la organización académica de los estudios de grado, las alternativas para asegurar una educación superior expandida y de calidad, las modalidades de financiamiento público y privado que puedan contribuir a alcanzar el objetivo anterior. En el artículo se exponen y ponderan las alternativas de políticas para estos *issues*, evidenciando la necesidad de que tanto el gobierno nacional como la Universidad de la República formulen e implementen políticas estratégicas que tiendan a superar una situación insatisfactoria, que repercute negativamente en la formación de los recursos humanos de mayor calificación en el país y por ende, en su capacidad de desarrollo autónomo.

## Abstract

The Uruguayan university system has undergone important changes in recent years. However, certain crucial issues remain unresolved: a satisfactory accreditation system for private sector institutions, the link between the University of the Republic and the rest of the public education system, the academic organization of Bachelor degree studies, the alternatives ways of ensuring expanded, high-quality higher education, and the public and private funding methods that could contribute to achieving this. This article describes and reflects on the policy alternatives for these issues, highlighting the need for both the government and the University of the Republic to design and implement strategic policies to overcome the deficiencies in the current system, which are having a negative repercussions on the education of the country's most highly qualified human resources, and consequently on its potential for autonomous development.