

---

## ELEMENTOS DEL DEBATE SOBRE LA FUNCION PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD \*

JORGE LANDINELLI \*\*

### I. INTRODUCCION

1. Desde muy diversas perspectivas teóricas y a partir del análisis empírico de disímiles experiencias nacionales, se ha convertido en un lugar común afirmar con énfasis la idea de que las Universidades en el mundo culminan el siglo bajo el signo de una crisis múltiple que cuestiona su legitimidad y plantea una revisión a fondo de sus objetivos y métodos de trabajo. La UNESCO ha señalado recientemente que se necesita "una Universidad adaptada al ritmo de la vida de hoy, a las especificidades de cada región y de cada país. Por todo ello, el cambio institucional y conceptual de la Universidad constituye una parte esencial del cambio en su conjunto, de la transformación de la sociedad que es exigible e inaplazable en estos albores del próximo milenio".<sup>(1)</sup>

Por lo menos cinco problemas se conectan y provocan interacciones críticas en el desenvolvimiento universitario actual: primero, la necesidad de adaptar las rígidas estructuras académicas tradicionales a una dinámica de cambio constante, con la finalidad de dar cuenta en sus dispositivos científicos y programas de enseñanza de la acelerada variación de los conocimientos y competencias en la sociedad contemporánea; segundo, la importancia de atender a una matrícula en rápido crecimiento sin que ello desmerezca las exigencias de calidad inherentes a la educación superior; tercero, la búsqueda de estilos de realización académica que permitan superar la frecuente falta de correspondencia entre los saberes útiles cultivados en la función arquetípica de la enseñanza profesional y las exigencias sociales actuales de especialización laboral, sometidas a mutaciones continuas del mercado de empleo; cuarto, la promoción de una mayor compatibilidad entre las costumbres intelectuales tradicionales y la necesidad de establecer conexiones prácticas, dinámicas y eficaces con los sectores productivos; quinto, la urgencia de consolidar soluciones duraderas para respaldar los importantes costos financieros de las crecientemente complejas organizaciones científicas y educativas de nivel superior, cuestión que, en el caso de los sistemas de Universidades públicas, ha entrado en conflicto con las políticas orientadas a disminuir el volumen del Estado y sus flujos de gastos.

---

\* Este trabajo fue elaborado en el marco del Proyecto "Reforma del Estado y escenarios alternativos al desarrollo político-institucional universitario", para el Seminario Internacional "Universidade e integraçao no MERCOSUL", Universidad Federal de Río Grande del Sur (UFRGS), Porto Alegre, noviembre de 1993.

\*\* Profesor-investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Director del Programa Universidad y Estado.

1. Los umbrales de un tiempo nuevo, Estrategia, Montevideo, 11 de octubre de 1992, p. 22.

2. Asumiendo la validez de una contextualización genérica e indicativa de esa índole, este trabajo pretende apenas insinuar algunos elementos para la comprensión del funcionamiento institucional de la educación superior en Uruguay y de los debates políticos que hoy se suscitan en torno a los fines y objetivos de la Universidad de la República. El tema es extremadamente amplio y podría involucrar los muy diversos aspectos críticos que conforman el complejo entramado de la vida académica, pero nos centraremos en la reflexión sobre los fundamentos más significativos de los modelos que se le plantean a la Universidad como alternativa de futuro, en un momento en el cual el organismo transforma su arraigada fisonomía secular y es afectado por una severa reformulación de muchas de las ideas y formas de operar que animaron décadas de su existencia.

## II. LA RENOVACION DE LA LEGITIMIDAD UNIVERSITARIA

3. Parece indudable que el mundo contemporáneo en sus fases de cambio más próximas ha moldeado un escenario civilizatorio extremadamente complejo, de novedades sustanciales que han alterado los estilos tradicionales de crecimiento económico, los mecanismos de interrelación entre las diversas realidades nacionales, los procesos de organización social y los modos de realización cultural en general. La fuerza motriz de esas transformaciones se identifica con la radical revolución científico-técnica que la humanidad está viviendo en este lapso histórico, la cual puede facilitar una ampliación insospechada de las posibilidades productivas de las sociedades y de las condiciones para mejorar sus potencialidades creadoras en todos los ámbitos de la vida social.

El fenómeno de la acumulación aluvional de nuevos conocimientos científicos y técnicos, de su irradiación vertiginosa sobre la vida material y espiritual de las sociedades, constituye un giro enormemente significativo y de consecuencias todavía inciertas que afecta muy gravemente a la institución universitaria. A

nadie escapa el hecho de que, aún en las circunstancias dependientes de los países subdesarrollados- insertos en una realidad internacional desequilibrada, con centros de poder de notable influencia y bloques económicos en controversia - el conocimiento es de manera cada vez más acentuada un factor clave para elaborar posibilidades de crecimiento y construir oportunidades para el mejoramiento de las penosas condiciones de existencia social. En los procesos actuales de desarrollo la investigación científica y tecnológica, junto con la actualización permanente de las calificaciones y prácticas profesionales, constituyen un campo privilegiado de atención. La incorporación premeditada de conocimientos sistemáticos a la producción de bienes y servicios es condición necesaria de cualquier estrategia económica innovadora, seria y competitiva. La legitimidad social de la Universidad depende crecientemente de su funcionalidad en relación a ese requisito. Los avances en biotecnología e informática, entre otras disciplinas que pautan cambios trascendentes en las estructuras de la producción contemporánea, han evidenciado que el crecimiento económico vigente se nutre de la organización y realización de la investigación científica.

Como ha dicho Manuel Castells, "el futuro de la economía mundial se juega en la capacidad de las sociedades y de las instituciones para inventar la ciencia, desarrollarla en tecnología y aplicar las innovaciones en usos comerciales rentables, socialmente útiles y ecológicamente equilibrados"<sup>(2)</sup>. Por su parte, el sociólogo italiano Doménico De Masi ha señalado que en la sociedad actual las ideas cuentan más que cualquier otra cosa para la riqueza de las naciones, afirmando que "el papel de las industrias y reservas naturales sigue siendo esencial, pero sin las Universidades, los laboratorios de investigación científica y tecnológica el país corre el riesgo de perder terreno... Hoy las diferencias entre los países no se basan en la posesión de tierras o en la cantidad de industrias, sino en la

2. En Daniel Gatti y Lucía Pittaluga, Una apuesta al futuro, Brecha, Montevideo, 18 de abril de 1991, p. 15.

cantidad de inteligencia y de cultura"<sup>(3)</sup>. En el mismo sentido, al ubicar esa proposición en una perspectiva latinoamericana, Juan Carlos Tedesco ha planteado que "la hipótesis central de la nueva conceptualización acerca de las relaciones entre educación y sociedad consiste en sostener que el conocimiento es el factor clave del crecimiento económico y de las relaciones sociales"<sup>(4)</sup>.

La perspectiva de cualquier país de acceder a mayores niveles de desarrollo económico, social, cultural y político, depende cada vez más de la existencia de un sistema educacional exigente, dinámico y capaz de generar, aplicar, recrear y transmitir conocimientos de mayor calidad, en condiciones de propiciar con eficacia una expansión persistente de la formación intelectual y técnica de núcleos cada vez más amplios de la población. De acuerdo con ese criterio y en relación a las necesidades que las sociedades actuales tienen de discernir y adelantar respuestas a los requerimientos de un entorno en constante mutación, adquiere un realce particular el debate vinculado a la definición de los fines y objetivos de la educación superior, el cual incluye naturalmente los intercambios necesarios para moldear una actitud responsable y creativa ante los problemas de su financiamiento.

4. Son de máxima importancia los desafíos que hoy enfrentan las Universidades para procesar reformas internas que favorezcan la regeneración de su legitimidad social y la reelaboración de la autocomprensión de sus finalidades. Las tendencias de la época obligan a repensar la institución y no hay duda de que ello plantea problemas inéditos y de extrema complejidad que han colocado a la educación en general y a la Universidad en particular como un terreno trascendente de las controversias públicas.

3. Citado por Daniel Gianelli, La creatividad, la educación, los recursos, la educación, Búsqueda, Montevideo, 20 de diciembre de 1990, p. 4.

4. Juan Carlos Tedesco, Educación y sociedad en América Latina: algunos cambios conceptuales y políticos, Fermentum, N° 6/7, Mérida, 1993, p. 43.

La unión operativa con el sector productivo y el relacionamiento eficiente con sus demandas son componentes de una función universitaria básica, destinada a potenciar la formación de cuadros ligados al progreso técnico y la expansión del sistema científico y tecnológico. Con razón ha subrayado Fernando Fajnzylber el concepto de que en América Latina "no tendremos ni competitividad ni equidad si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico... Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia"<sup>(5)</sup>.

Paralelamente, parece prudente señalar también que la Universidad, como ámbito primordial de ciencia y cultura, debe seguir definiéndose por su aptitud para promover un desarrollo integrado y armónico del conocimiento en las diferentes ramas del saber, estimulando las interacciones viables y la cooperación entre ellas, de acuerdo a los imperativos de realidades sociales multifacéticas que requieren la atención equilibrada de las distintas expresiones y formas de la cultura de nuestro tiempo.

En ese sentido, al anticipar en un momento de cambios dinámicos lo que deben ser los principios de legitimidad de una Universidad que ya no se reconoce en los propósitos profesionalistas de su modelo tradicional, es insoslayable enfatizar la vigencia de la institución como espacio autónomo que es y debe ser una comunidad de cultura de naturaleza plural y crítica, productora de valores y bienes intelectuales nutridos en la independencia de criterios, la disparidad de intereses y la búsqueda sincera de alternativas plausibles a los problemas planteados en sus esferas de actividad.

5. En la circunstancia regional, la posibilidad de vitalizar la confianza y el reconocimiento público en la Universidad, es inseparable de la eficacia de sus respuestas específicas a los retos, dudas, incertidumbres

5. Fernando Fajnzylber, Educación y transformación productiva con equidad, Revista de la CEPAL, N° 47, agosto de 1992, p. 31.

y expectativas que el proyecto del MERCOSUR concita en las sociedades involucradas en su instrumentación.

El Tratado de Asunción firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con el objetivo de encausar un proceso de integración que aspira a culminar en un Mercado Común en 1995, debe ser interpretado como una respuesta necesaria a las circunstancias de un sistema internacional extremadamente complejo, cambiante y escasamente cooperativo, en el cual las nociones claves parecen ser la competencia y el mercado libre. Los gobiernos buscan lograr con la integración una mayor competitividad, un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva y los recursos, una mayor inversión nacional y extranjera y, como objetivos últimos, incrementar el empleo y el bienestar económico.

En toda América Latina la creación y renovación de los acuerdos de integración subregional persigue motivaciones en términos generales análogos: unirse como una forma de competir exitosamente en el mundo, mejorar la capacidad de negociación exterior con un "efecto en masa" y lograr economías funcionales a la extensión de los mercados.

En su diseño, la virtual potencialidad de las premisas y principios rectores del MERCOSUR no es exclusivamente de tipo comercial. El economista Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), después de señalar recientemente que el fracaso del MERCOSUR significaría un penoso retroceso para el progreso económico, social y político de la región, observó que "la transformación orquestada por los países miembros es más que un simple mercado común. Su resultado será no solo económico, sino también social y cultural... un horizonte común para las aspiraciones y proyectos de sus pueblos... debe ser un instrumento de la justicia social y pilar de la integración social, en virtud de que sin equidad social y la incorporación de todos los sectores sociales al desarrollo económico, los actuales programas de reforma tendrán poca viabilidad"<sup>(6)</sup>.

6. El Observador, Montev. 9 de mayo de 1993, p.8.

6. Bien se ha argumentado que difícilmente se podría avanzar en la integración sin la modernización de los sistemas educativos y la mejora de la eficiencia terminal de la educación superior<sup>(7)</sup>. La relevancia estratégica de los sistemas universitarios es vital para el progreso de la región. Los países del MERCOSUR deben alentar un alto nivel de calificación de sus recursos humanos, a fin de promover su necesidad de adaptación y la productividad de sus industrias.

Para un desarrollo integrado de la región "deberá reducirse el déficit que actualmente existe en materia de formación de profesionales y técnicos. Se exigirá cada vez más personal competente en materia de comunicación, de idiomas, de gestión y de organización y se observará, por ende, una mayor demanda de aquellos que posean un nivel de educación superior y competencias múltiples, tanto por parte de la industria como de los servicios"<sup>(8)</sup>.

Si la capacidad de poner en funcionamiento procesos de producción nuevos y de generar servicios eficientes es el factor primordial de la prosperidad económica actual, la investigación científica y tecnológica que pueda llevarse a cabo en los establecimientos universitarios tiene que favorecer ese fin. Ello no implica que las Universidades deban quedar relegadas al papel de simple aditamento de las demandas del aparato productivo y comercial, sino que deben cumplir su función como momento institucional crítico y propositivo, capaz de jugar un rol determinante en la orientación de los rumbos de la integración, a partir de sus iniciativas y aportes constructivos.

Por otra parte, "la integración regional debe ir más allá de las consideraciones de interés económico y cooperar con el desarrollo social, cultural y artístico de sus pueblos. Dado que la investigación universitaria ex-

7. Alfonso Mercado, Integración económica y educación superior, El Colegio de México, México D.F., mimeo., 1993.

8. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Integración Universitaria, Seminario Universidad y MERCOSUR, Organización Universitaria Interamericana (OUI), Montevideo, agosto de 1992, p. 11.

tiende su dominio a todos los campos del conocimiento, resulta imprescindible su aporte a esta finalidad"<sup>(9)</sup>.

Especialmente en el campo social es significativa la asistencia que puede hacer la reflexión universitaria para abordar algunos de los eventuales efectos indeseables de la integración. En concordancia con ese aspecto es útil admitir la advertencia formulada por Heribert Maier, Director General adjunto de la OIT, en ocasión de la reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR en diciembre de 1991: "Tenemos que tomar toda conciencia del hecho de que el crecimiento en sí no es suficiente para el mejoramiento de la condición humana. Necesitamos una estrategia de crecimiento en la cual la creación de empleos productivos, el progreso social, sean concebidos a la vez como una parte integrante y el objetivo mayor de toda política de desarrollo. En tal sentido, la integración económica por sí no es suficiente para hacer frente a los desequilibrios sociales entre los países y dentro de los mismos, ni para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus poblaciones. Por otra parte, la integración económica despojada de un componente social, trae consigo nuevos desequilibrios y desigualdades. Es por eso que tiene que ser acompañada desde el comienzo por una dimensión social que permita una protección adecuada, así como atenuar los efectos negativos de la integración económica sobre los trabajadores y efectuar una distribución equitativa de los frutos del crecimiento económico"<sup>(10)</sup>.

### III. LA FUNCION PUBLICA DE LA UNIVERSIDAD URUGUAYA

7. Muy especialmente en el caso uruguayo, la Universidad es factor insustituible para construir posibilidades de mejora del sistema de producción y orientarlo en un sentido social solidario, generando los conocimientos que

propicien la reinserción del país en el mercado internacional, capacitando a los cuadros necesarios para la conducción de ese proceso y aportando elementos útiles para la toma de decisiones en el terreno político.

En los últimos treinta años la población estudiantil de la Universidad de la República se multiplicó por cuatro y alcanza según la información vigente unos 62.000 alumnos, conformando actualmente un cuadro de crecimiento estable o con leve tendencia a la baja: el ingreso de 1990 fue de 13.975 estudiantes, el de 1991 alcanzó un número de 12.669 y el de 1992 registró un descenso a los 12.356. Se trata de una cifra importante de la población global que significa una relación de un estudiante universitario por cada cincuenta habitantes del país. Esa masa de estudiantes se sigue insertando principalmente en carreras dotadas de una consideración relevante en la distribución tradicional de prestigios, como es el caso de Derecho, Medicina o Ciencias Económicas que agrupan a la mitad del total del alumnado universitario, aunque las tendencias recientes muestran una demanda creciente por carreras vinculadas a segmentos dinámicos del mercado de trabajo, especialmente Ingeniería, o por las que han sido promovidas mediante la creación de los espacios académicos especiales de Ciencias (exactas y naturales) y Ciencias Sociales. En resumen, la Universidad de la República atiende trece Facultades, un Instituto asimilado a Facultad y dos Escuelas Universitarias, conformando una oferta de más de noventa títulos de grado y múltiples opciones de posgrado que paulatinamente involucran al conjunto de los perfiles curriculares<sup>(11)</sup>.

11. Los datos más recientes sobre composición y tendencias poblacionales de la Universidad de la República se encuentran en: Universidad de la República, Dirección General de Planeamiento, Estadísticas básicas 1992, Montevideo, mayo de 1993, y en Primera Muestra Nacional de Seguimiento de Estudiantes Universitarios Censados en 1988, DGPU- Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 1992.

Esa ubicación preponderante de la Universidad de la República como espacio medular en el desarrollo de las tareas de la educación profesional superior y en la formación competente de las nuevas masas críticas de científicos, justifica una disquisición sobre la peculiaridad del organismo.

En una caracterización genérica, el rasgo sobresaliente de la organización universitaria uruguaya es su primordial articulación a la estructura pública. La Universidad de la República desde su instauración a mediados del siglo pasado ha transcurrido como un complemento específico del entramado de servicios establecidos para encausar la intervención estatal en el ciclo de reproducción social. La institución mantuvo durante su itinerario histórico la preeminencia excluyente para establecer, acreditar y otorgar títulos de habilitación profesional universitaria. Con ese cometido la Universidad local se desarrolló reforzando el protagonismo del Estado, abarcando quehaceres docentes y científicos que en otras realidades nacionales más complejas se han localizado en un muy diferenciado espectro de propuestas universitarias de distinto signo y calidad. Recién en 1984 se autorizó en Uruguay el funcionamiento de una Universidad privada que alteró en algunas reducidas ramas de la formación profesional el dilatado monopolio de hecho ejercido por la Universidad pública<sup>(12)</sup>.

12. El decreto N° 343/984 de la dictadura que impedía en el país, habilitó a la Universidad Católica "Dámaso Antonio Larrañaga" (UCUDAL), la cual se ha desarrollado ofreciendo enseñanza en Ciencias de la Comunicación, Derecho, Informática, Psicología, algunas ramas de Ciencias Sociales y Humanidades y carreras gerenciales o administrativas de corta duración. Entre 1985 y 1993 la UCUDAL entregó en total 368 títulos, mientras que la Universidad de la República ha tenido en ese lapso un promedio de 3.000 egresados por año. El subsistema de educación superior privada comprende un total de poco más de 2.000 estudiantes, incluyendo a la UCUDAL y a las otras dos instituciones terciarias reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura - ORT y TI - orientadas a cursos de Informática, Análisis de Sistemas, Gerencia y Administración de Empresas. Es evidente que la privatización universitaria ha penetrado escasamente en Uruguay, cuestión

8. En correspondencia con esa centralidad en el campo de la enseñanza superior, la Universidad de la República se ha desenvuelto también como epicentro de la labor científica nacional, registrando en esa materia un recorrido marcadamente positivo de servicios al país. Su aporte al total de la investigación científica nacional se ha calculado que es del orden del 60%<sup>(13)</sup>, cuestión que apunta a jerarquizar la responsabilidad universitaria en la adaptación de la realidad uruguaya a las exigencias de la época<sup>(14)</sup>. En ese sentido es importante valorar las políticas de promoción de proyectos de trabajo, de formación o actualización de investigadores, de estímulo a la alta dedicación horaria y profesionalización plena del personal académico que se han llevado a cabo en la Universidad desde la recuperación de su autonomía, en el contexto de reconstrucción democrática abierto en 1985. Un indicador parcial de esa política lo establece la ampliación del régimen de dedicación total, que comprende a un núcleo de docentes que constituyen un eje del potencial científico, seleccionados rigurosamente por su competencia para la investigación, el cual en la Universidad de 1985 abarcaba solamente a 37 docentes y actualmente incluye a 279 en actividad y 57 aspirantes aprobados a la es-

especialmente clara si se comparan los datos locales con otros de la región. Al respecto ver: Jorge Balán y Ana M. García, El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados en cinco países de América Latina, CEDES- Serie Educación Superior/3, Buenos Aires, 1993.

13. La información exhaustiva y seria sobre la estructura científica del Uruguay se encuentra en: Graciela Argenti, Carlos Filgueira, Judith Sutz, Ciencia y Tecnología. Un diagnóstico de oportunidades, CIESU-EBO, Montevideo, 1989.

14. Dos trabajos recientes de Judith Sutz aportan reflexiones de interés sobre la relevancia de la función universitaria en relación a los procesos de desarrollo regionales: Investigación y desarrollo, Universidad e integración, Seminario Universidad y MERCOSUR, op. cit.; Los cambios tecnológicos y sus impactos. El largo camino hacia la construcción solidaria de oportunidades, Fermentum, N° 6/7, op. cit.

pera de mayores recursos que permitan su financiamiento<sup>(15)</sup>.

Las inversiones universitarias en investigación pasaron de 3.8 millones de dólares en 1986 a 15 millones en 1992, es decir, se han cuadruplicado en un lapso de seis años, a pesar de las carencias presupuestales. En buena medida la dinamización de la capacidad de la Universidad de la República para desarrollar su capital de investigación científica, ha sido posible gracias a la redistribución interna de sus recursos. Progresivamente disminuyeron los gastos de administración aumentando en términos relativos y absolutos los destinados a la creación científica y tecnológica. En 1985, al fin de la dictadura, el 32% del presupuesto universitario era insumido por el componente administración y el 6.4% por el de investigación. Este año el primer rubro tiene un peso del 16.3% y el segundo se ha incrementado hasta el 16.8%<sup>(16)</sup>.

Otra novedad relevante de la última etapa universitaria en esta área del trabajo académico, ha sido el establecimiento de un sistema de relacionamiento con el gobierno central para asistir la labor de investigación en ciertas áreas escogidas por su interés estratégico. Un instrumento para ello es el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT) que, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha aportado financiamiento significativo para proyectos de investigación, especialmente los orientados a generar resultados de aplicación productiva a corto o mediano plazo, y ha volcado recursos de gran magnitud destinados a obras de infraestructura edilicia y equipamiento. Otro mecanismo de enorme valor es el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) que depende del Ministerio de Educación y Cultura y de la Universidad de la República el cual ha cana-

15. Universidad de la República, Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 1992, Montevideo, julio de 1993, p. 8.

16. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Creación científica y desarrollo tecnológica, comunicado, Montevideo, 16 de junio de 1993.

lizado fondos públicos e internacionales de importancia para formación de recursos humanos de cuarto nivel (maestrías y doctorados), para adquisición de equipos y actualización bibliográfica, para implementación de investigaciones en disciplinas específicas (Biología, Física, Química, Informática y Matemáticas).

9. No obstante los esfuerzos dirigidos por la Universidad de la República al desarrollo científico y tecnológico, su magnitud está lejos de contemplar las necesidades nacionales en ese campo. Uno de los elementos gravitantes que fundamentan ese juicio es la escasa vinculación que muestra el quehacer científico con el sector productivo.

En Uruguay fuera de los recintos de la Universidad, las estructuras científicas dirigidas a la generación de conocimientos originales son excepcionales y escasas las empresas comprometidas con la elaboración de alternativas innovadoras como opción racional de crecimiento. Si bien es posible constatar algunos cambios positivos en la mentalidad de los agentes económicos acerca del rol que puede jugar la ciencia y tecnología propia en el desarrollo nacional, lo dominante es un fenómeno de fuerte desconexión entre un gran número de talentos universitarios dirigidos a elaborar alternativas de aplicación productiva y la contraparte radicada en el campo empresarial.

Se puede afirmar que en Uruguay está en ciernes una cultura modernizante capaz de dirigir hacia la Universidad demandas reales de investigación, para incorporar desarrollo tecnológico original al ciclo productivo o para perfeccionar las tecnologías tradicionales en la perspectiva de alentar el poder de adaptación y la productividad de las industrias.

La centralidad de la Universidad es incontrastable, "ello es perfectamente comprensible puesto que al no existir protagonismo industrial en materia de investigación y desarrollo, debido al atraso técnico o a la dependencia de tecnología externa, y no existiendo por parte del Estado una política de soberanía en materia tecnológica, subsiste únicamente el imperativo universitario de impulsar la investi-

gación científica como actividad no disociable de la enseñanza superior<sup>(17)</sup>.

10. Esa situación estructural califica la relevancia de la política universitaria conducida hacia el establecimiento de convenios de la institución con el sector productivo, en un contexto amplio de vinculación de la Universidad al medio desplegado en los últimos años: con las demás instituciones del Estado (Ministerios, Entes Autónomos, Municipios, etc.), así como con diversas entidades del sector privado (empresas, cooperativas, asociaciones gremiales, sindicatos, etc.). De tal forma "se realiza un alto número de actividades que dinamizan la investigación y la enseñanza en las Facultades y responden a una clara demanda de soluciones tecnológicas y de asesoramiento por parte de organismos públicos y privados"<sup>(18)</sup>.

El incremento de esta función pública de la Universidad puede ser percibido mediante el señalamiento de algunos datos globales que dan cuenta de la evolución del número de convenios con sectores de la vida nacional: en 1985 existían 4 convenios con el sector público y ninguno con el sector privado, en julio de 1993 los primeros alcanzaron la cifra de 135 y los segundos llegaron a 93. En todos los casos el objetivo ha sido movilizar recursos académicos y científicos de la Universidad en correspondencia con demandas concretas emanadas de distintos ámbitos de la vida social.

11. La compleja función pública de la Universidad se ha sustentado en un amplio reconocimiento legal de la autonomía y el cogobierno de docentes, estudiantes y egresados. La incrustación histórica de la Universidad en la red institucional del Estado con una fisonomía normativa propia que alcanzó paulatinamente el máximo grado de

17. Rafael Guarga, Tecnología, integración y Universidad, en Jorge Landinelli, Universidad los desafíos de la modernización, Universidad de la República, Montevideo, 1991, p. 52.

18. Declaración del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, Montevideo, 19 de agosto de 1991.

descentralización en su relación de subordinación al poder central, permitió que ella pudiera modelarse como un organismo capacitado para gobernarse por sí mismo y ordenarse jurídicamente, sin imposiciones políticas ajenas a su voluntad. Pero aún con controles gubernamentales de muy baja intensidad la Universidad de la República es parte del Estado: porque así lo han establecido los textos constitucionales, porque cuenta con un ordenamiento jurídico como Ente Autónomo, porque recibe su financiamiento del presupuesto nacional general<sup>(19)</sup>.

La Universidad de la República es una "persona jurídica pública" que al no tener fuentes particulares de recursos depende del presupuesto nacional que se aprueba por ley cada cinco años. En este procedimiento se diferencia de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, que en base a recursos propios diseñan su presupuesto para someterlo a la aprobación del Poder Ejecutivo. La Universidad, de la misma manera que los restantes servicios estatales que atienden los otros niveles de la enseñanza pública, elabora su presupuesto para ser presentado al Poder Ejecutivo quien lo debe incorporar al proyecto de presupuesto general. El Poder Ejecutivo puede plantear objeciones y modificaciones al presupuesto universitario, pero ellas deben ser sometidas al juicio del Poder Legislativo junto con el proyecto original. En los momentos anuales preestablecidos para la rendición de cuentas de la ejecución presupuestal, la Uni-

19. La tradición autonómica nacional recibió fuerza de texto constitucional en 1918, cuando se estableció con ese rango que "los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria y la asistencia y la higiene pública, serán administrados por Consejos Autónomos" (art. 100). En la Constitución de 1952 se estableció un capítulo especial para los entes de enseñanza, con el fin de dar cuenta de la peculiaridad y mayor profundidad de su autonomía. En el caso de la Universidad la innovación más trascendente fue el establecimiento del cogobierno de docentes, estudiantes y egresados, cuestión que tuvo aplicación desde el 29 de octubre de 1958 con la sanción de la Ley Orgánica de la Universidad.

versidad puede solicitar incrementos financieros adicionales mediante un expediente que implica también una resolución legislativa.

El estilo uruguayo de financiamiento universitario se ubica en lo que José Joaquín Brunner ha definido como modelo de "financiamiento público automático", es decir aquel que se realiza por vía gubernamental en un contexto de decisiones político-burocráticas que se traducen en asignación de cuotas presupuestales o transferencias de recursos incrementales, que son distribuidos al interior del organismo de acuerdo con criterios propios, ampliamente independientes y ajenos a la competencia del poder político central<sup>(20)</sup>.

Esos mecanismos procesales del financiamiento público han derivado en complejas negociaciones y periódicos conflictos, en tanto la Universidad normalmente enfrenta severas restricciones presupuestales en relación a sus expectativas y una inadecuación dramática entre sus ascendentes necesidades y los decrecientes recursos relativos disponibles por alumno.

#### IV. LA UNIVERSIDAD EN LA CONTRACCION DEL ESTADO

12. Después de una larga etapa de más de dos décadas en la cual la Universidad encarnó primero un momento institucional de desbaratamiento de la cohesión hegemónica del Estado, para luego quedar sometida en el largo período de la dictadura a la fuerza discrecional del poder autoritario y a su voluntad depuradora, disciplinaria y dogmática, la refuncionalización de la Universidad en los términos de su legalidad autonómica ha debido enfrentar circunstancias totalmente nuevas. Entre ellas la de un severo enjuiciamiento elaborado desde el punto de vista de los medios gubernamentales del país, tenazmente

20. José Joaquín Brunner, Educación Superior en América Latina durante la década de los ochenta: la economía política de los sistemas, CEDES-Serie Educación Superior/2, Buenos Aires, 1993.

propensos a percibir a la Universidad de la República como disfuncional en relación a un proceso de reforma del Estado que busca poner en funcionamiento programas de reducción de su andamiaje operativo y de ajustes rigurosos en materia de gastos públicos.

El discurso neoliberal que ha informado en Uruguay el desenvolvimiento de esas políticas, se ampara sin originalidad en las nociones teóricas generales que caracterizan sin variantes a los argumentos universalizados del paradigma. Al Estado concebido como un "agente de progreso" que ha aumentado sus funciones, poderes y capacidades, adquiriendo posiciones clave en la economía y la sociedad, se le imputa una hipertrofia del aparato institucional que ha derivado en deficientes niveles de desempeño y eficiencia. En correspondencia con ese planteamiento el proyecto neoliberal local ha privilegiado la crítica al papel intervencionista y dirigista del Estado. Su afirmación central es que el Estado no puede ya ser instrumento principal para el desarrollo y que, por el contrario, su desmedido engrosamiento se ha convertido en un severo obstáculo al mejoramiento del país. Desde ese punto de vista se trataría de revisar las finalidades estatales y promover un orden colectivo de reemplazo a aquel que caracterizó al Estado de tipo asistencial, estimulando la eliminación de las regulaciones que impiden el libre desarrollo de la iniciativa de mercado o dificultan el despliegue de las fuerzas creativas de la competencia.

La idea rectora del modelo es que el Estado ha adquirido un volumen agobiante, ha ampliado excesivamente sus fines económicos afectando al sistema y que los beneficios sociales, los subsidios y ámbitos de vida relativamente protegidos, configuran una modalidad tutelar de intervención pública que constituye un peso desmesurado sobre la sociedad.

En consecuencia de lo que se trata es de romper con una tradición paternalista que sobredimensionó el gasto de utilidad social y la responsabilidad rectora del sector público en el terreno económico, promoviendo el pragmatismo y la eficiencia técnica de los agentes privados en todas las esferas de la vida social.

La postulación de un gobierno central cada vez más ajeno a la reproducción de la faz keynesiana (económica) del Estado, desmantelando su capacidad de intervención y su poder empresario, ha sido acompañada por la intención de rebajar el peso del lado bismarckiano (social) de la gestión pública. En ese marco la privatización aparece como el instrumento estratégico primordial, es decir la transferencia de bienes productivos y de servicios ubicados en la órbita estatal al sector privado, con la finalidad de minimizar el rol que el Estado cumple en la vida económica y social. Todo ello a partir de la convicción de que la carencia de mecanismos de mercado da lugar a la ineficacia y el despilfarro, mientras que la competencia asegura un recurso instrumental adecuado para reducir los costos y alcanzar la eficiencia económica.

La disminución del tamaño del Estado es un propósito en el que pueden conjugarse distintas decisiones: eliminación de monopolios en manos de empresas públicas, transferencia de propiedad pública al mercado, arrendamiento de bienes públicos a privados, liquidación de empresas públicas no monopolísticas con el fin de quitarlas del juego competitivo del mercado, estímulo a la coparticipación privada en empresas del Estado, eliminación de subsidios para permitir y promover la competencia efectiva, etc.

En síntesis, las privatizaciones simbolizan el compromiso con reformas económicas aptas para convocar al sector privado a que asuma ciertos papeles tradicionales del Estado en áreas de la producción de bienes y servicios. La intencionalidad del modelo se condensa en el realiento a la iniciativa privada nacional y extranjera, poniendo a sus disposición la organización económica en las áreas de mayor rentabilidad reservadas hasta ahora a la acción estatal. De acuerdo con los principios doctrinarios imperantes, al Estado no le corresponde inmiscuirse en actividades comerciales e industriales, solo le cabe en ellas el rol netamente subsidiario de garantizar el marco legal del mercado en el cual la iniciativa privada realiza sus negocios y se constituye en la fuerza motriz del desarrollo.

La promoción de la propuesta y el empeño por concretarla han sido elementos intrínsecos de la acción gubernamental uruguaya de los últimos años. Sin embargo, el Estado mínimo y el desmantelamiento de los gastos nacionales en políticas públicas de bienestar están lejos de ser objetivos alcanzados. Siguen siendo metas prioritarias del poder político, aunque han sido afectadas por serias adversidades y fracasos. Por un lado, una ley que abría cauces formales para ejecutar la privatización de las más importantes y exitosas empresas públicas del Uruguay, fue rechazada en sus aspectos esenciales por el 71.6% de los votos de la ciudadanía en un plebiscito realizado el 13 de diciembre de 1992. Por otro lado, las iniciativas oficiales de restricción de los gastos providentes en salud, educación, previsión social, vivienda, pobreza, etc., han encontrado complicados escollos para su total concreción en la apertura de un abanico de escenarios cívicos de controversia y en las resistencias activas de los sindicatos y otras formas de organización social.

13. El neoliberalismo no es sólo una teoría económica sino que también representa una concepción del mundo, un modo de pensar la sociedad desde un "ethos" empresarial, individualista y competitivo, en el cual se incluye de manera significativa una visualización particular de los procesos educativos y de la organización institucional del sistema universitario.

En múltiples esferas del gobierno uruguayo se ha cultivado una imagen negativa de la Universidad de la República, elaborada a partir de un diagnóstico que enfatiza el alto costo del organismo y su escasa capacidad selectiva, lo cual sería propiciado por la admisión indiscriminada a un ente oficial de volumen exorbitante e incompatible con las exiguas necesidades de una estructura estatal propia de los criterios actuales de modernización occidental. A partir de esa aseveración la conformación deseable de la Universidad debería responder a las pautas generales de contracción del sector público y a los modelos en boga promovidos para mejorar la gestión y el desempeño global de sus funciones.

En sus posturas más extremistas esa clase de pensamiento, que expresa una marcada disconformidad con la institución y una escasa confianza en sus actores más relevantes, ha formulado una revisión absoluta del papel tradicionalmente asignado a la Universidad de la República por las disposiciones legales que se han sucedido en el tiempo. Un ejemplo elocuente al respecto lo dio un editorial del diario "El País" del 1 de noviembre de 1991: "...¿por qué debiera existir una Universidad del Estado?... La Universidad de la República es una corporación privada de profesores, alumnos y egresados que se gobierna como quiere, sometida al derecho público, financiada por el Estado y que realiza algunos servicios de interés público... Al Estado le interesa que haya profesionales universitarios e investigación universitaria. Pero ¿es condición necesaria y suficiente para ello que exista la Universidad de la República? Y la respuesta es no, ni una ni la otra. No es estrictamente necesaria porque para la existencia de profesionales e investigación universitaria sólo se requiere que haya instituciones formativas de nivel universitario que no tienen por qué ser estatales. Si el Estado tiene algo mínimo que exigir puede usar de las potestades que la ley le asigne, pero no tiene por qué detentar la propiedad jurídica y nominal de la institución como lo hace hoy".

14. Es evidente que, aún admitiendo sus variantes internas, la alternativa neoliberal a la experiencia histórica de la Universidad uruguaya se ha perpetrado como respuesta a una situación percibida como ruinoso. Desde su convicción ideológica ese cuestionamiento abarca esencialmente dos aspectos: uno político y otro funcional.

El político se refiere a que la Universidad es vista como una corporación fundamentalmente cerrada a las exigencias del medio, marginal a la voluntad política general, con mecanismos de legitimación autosustentados que evaden cualquier clase de control social o gubernamental efectivo, todo lo cual facilita el que la Universidad pueda escapar a la racionalización del Estado a través del poder político y constituya un fenómeno de injustificable insularización de una parcela

del sector público. En ese sentido se argumenta que, al amparo de la expansión de su autonomía, la Universidad ha concretado un inaceptable momento de fractura de la unidad y la cohesión estatal. De ese modo se ha consolidado como una institución distante del conjunto de la sociedad que satisface exclusivamente las exigencias de los grupos corporativos que la dominan.

A título de ilustración sirve otro comentario del diario oficialista "El País" del 21 de junio de 1991: "Sus autoridades son elegidas por un cuerpo electoral propio... Entre sus órganos de gobierno no existen representantes del gobierno nacional quien, a su vez, representa al Estado por voluntad del cuerpo electoral general. Es decir, el gobierno elegido por el pueblo no tiene ingerencia directa alguna en un gobierno elegido por profesores, alumnos y egresados. Sin embargo, no por eso deja de ser una Universidad del Estado".

En ese contexto encuentra esta crítica a la Universidad los elementos que explican su rol como un momento clave en la producción social de individuos disidentes, inclinados a la activación social mediante conductas colectivas movilizadas y con una manifiesta voluntad de protagonismo político.

El funcional se refiere a una imputación de ineficiencia de gestión en las tareas específicas de la Universidad: en el manejo financiero, en la administración, en la calidad académica, en el relacionamiento con la sociedad, en la capacidad para proveer servicios y conocimientos científicos o tecnológicos acordes con los requerimientos de mercado. En lo que hace a sus actividades intelectuales típicas y cometidos privativos -académicos y administrativos- a la Universidad se la visualiza como una institución sin prestigio y en decadencia, que ejerce una negativa función centralizadora de carácter público opuesta al necesario encogimiento del Estado. En esta óptica, siendo la educación superior un bien que se ofrece a la comunidad, su presencia en la constelación de organismos estatales puede ser considerada oportuna, pero nunca esencial. El nuevo rol del Estado debe ser subsidiario, limitado a funciones esenciales e intransferibles y el sistema educacional supe-

rior debería someterse a una importante desregulación, similar en sustancia a otras desregulaciones que deben afectar a la vida administrativa y económica del país.

15. La idea de privatización aparece también en el terreno de la educación superior como el elemento articulador de la solución neoliberal a la cuestión de su presunta disfuncionalidad. Ella supondría la selectividad en el ingreso, el cobro de matrícula y el incremento de las instituciones privadas, pero también comprendería otros aspectos relevantes: la adecuación de las políticas académicas a las necesidades del capital privado, el cambio de los contenidos curriculares de la enseñanza en correspondencia con las exigencias del mercado, la adaptación de los criterios de calidad educativa a la mentalidad mercantil-empresarial de costo-beneficio y la promoción de la ética individualista en los estudiantes.

Los argumentos que se han sostenido para fundamentar una propuesta de esa índole son disímiles, pero pueden resumirse en el hecho de que el criterio principal para decidir si se produce un determinado bien -en este caso un bien educativo- es su costo de producción, independientemente de las implicaciones que ello tenga para la organización y el orden cultural de la sociedad.

La Universidad consume en exceso dineros públicos siempre escasos y necesarios. Actualmente no existen recursos suficientes para brindar educación superior de calidad aceptable a todos quienes la demandan gratuitamente. La admisión indiscriminada a la enseñanza universitaria no puede tener el sentido de derecho sustancial u ordinario a un servicio público ilimitado. Transferir en parte la responsabilidad del Estado en la enseñanza universitaria hacia la iniciativa privada y hacer descansar también el costo de la educación pública sobre los educandos son medidas que, de acuerdo con la visión neoliberal, permitirían revertir los efectos del imaginario providente tradicional que ha inscripto a la Universidad como ingrediente de una mentalidad asistencialista culturalmente improductiva y excesivamente costosa para la sociedad. En este último aspecto el planteamiento es congruente con el juicio de Milton Friedman,

quien ha dicho que "...si una empresa privada fracasa, como el capital proviene del bolsillo de sus dueños, la única opción que le queda es cerrar. Si una empresa pública fracasa, siempre puede argumentar que el problema se debe a que el gobierno no le ha dado suficientes fondos. Y ella sí puede recurrir al bolsillo de los contribuyentes. Por esto opino que la solución fundamental es privatizar la educación".<sup>(21)</sup>

La masificación del estudiantado universitario es incosteable e innecesaria. Enfrentarla, ha dicho el semanario "Búsqueda" del 8 de agosto de 1991, requiere romper con una "tradicción paternalista": "La explicación sustantiva del fenómeno del exceso de estudiantes del tercer nivel es económica. Si el precio de un bien o de un servicio es nulo o se encuentra fijado en un nivel muy bajo, habrá indefectiblemente un exceso de demanda. El exceso de estudiantes universitarios existe porque los servicios se brindan a un precio que los potenciales demandantes consideran muy bajo. Estos desbordan, entonces, a la producción de tales servicios. Producir más de ellos -como desearían los que sostienen una de las posiciones- implica que más recursos deban invertirse y estos recursos deben provenir de los contribuyentes -individuos y empresas- los que ya de por sí están siendo gravados para este y otros fines. Los que mantienen la posición contraria consideran que la sociedad está siendo ya gravada fuertemente y que transferir recursos adicionales para que los estudiantes reciban una mejor calidad de servicios universitarios que la de los que reciben actualmente, sin pagar por ellos, no es una de sus prioridades.

Con el mismo sentido limitacionista se agrega el argumento de que el número de estudiantes universitarios debe adecuarse a las oportunidades de empleo que ofrece el mercado. En este aspecto, al alentar la idea de una perfecta correlación entre graduados y ocupaciones, la visión economicista y reduccionista del esquema neoliberal presupone que el

21. Milton Friedman, La privatización de la educación, Búsqueda, Montevideo, 21 de noviembre de 1992, p. 2.

mercado de trabajo, las necesidades concretas de los empleadores, coinciden necesariamente con las reales necesidades del país que debe atender la educación pública. Además, la afirmación explícita de que la educación es preparación para el empleo, implica entender que toda labor universitaria que no se conecte directamente a la formación calificada de los recursos humanos solicitados por el sector productivo o de servicios es superflua. En el marco de esa racionalidad instrumental la Universidad debe relegar aquellas actividades que signifiquen la investigación y el estudio de temas abstractos o sin ninguna utilidad aplicada para el desarrollo económico y los negocios. De la misma forma debe ser considerada como un atavismo la discusión de sentido crítico y de vocación propositiva fomentada y calificada como parte consustancial del complejo de actividades universitarias.

A la luz de esos planteamientos no parece exagerado afirmar que de lo que se trata es de la manifestación de un proyecto de educación superior de finalidades sociales elitistas, carente de densidad democrática y fundado en un inflexible reduccionismo economicista, en el que se soslayan las funciones públicas esenciales del sistema universitario, las cuales desbordan el simple juego de la oferta y la demanda de profesionales o la atención de las presuntas necesidades de personal calificado que requieren las empresas y el dominio burocrático.

## V. EL FUTURO DE LA INTERACCION UNIVERSIDAD-ESTADO

16. A lo largo del presente siglo la Universidad de la República fue una institución reproductora de élites, escasamente desarrollada desde el punto de vista de su composición poblacional y cobertura social. Sin embargo, sus relacionamientos con el conjunto del Estado y con la sociedad civil se sustentaban en pautas de sensibilidad social, en criterios de institucionalización de la protección, de búsqueda de equilibrio o nivelación de oportunidades entre los individuos y de

distribución equitativa de los bienes culturales acumulados. Es decir, el carácter público de la única Universidad del país fue sostenido por una cosmovisión reformista de las tareas del Estado, entendido como el gran regulador de la vida social. La institución era parte significativa de la elaboración de una ética providente llamada a sobredeterminar las muy diversas modalidades de intervención del Estado social de derecho en el desarrollo de la sociedad. La demanda sobre el sistema universitario, concebido como momento terminal o de "salida" del conjunto del sistema educacional, era así satisfecha de acuerdo a las modalidades espontáneas que ella asumía en el cuerpo social, sin mecanismos dirigidos a moderar su volumen o ajustar su orientación.

De ese modo la Universidad, amparada por el principio de gratuidad absoluta de la enseñanza pública, encarnó un relevante momento simbólico de la movilidad social ascendente y de la recompensa de los esfuerzos personales. Todo ello se tradujo en la vivificación de un largo período de consenso con el Estado, de estrechamiento de sus vínculos sustanciales que, más allá de la relevancia de ciertos conflictos trascendentes, signó una época en la cual la educación superior del país compartió el grueso de las metas básicas de la esfera pública y adquirió los más destacados de sus rasgos normativos actuales.

El involucramiento de la Universidad en la compleja crisis institucional que conmovió al país desde 1968, en un contexto de muy agudos conflictos sociales y políticos, derivó en una disolución de la relativa concordancia entre el organismo educacional y un Estado que se deslizaba aceleradamente hacia formas autoritarias de dominación pública. Desde 1973 la Universidad conoció una intervención dictatorial de resultados funestos para su desenvolvimiento y a partir de 1985 comenzó una compleja etapa de regeneración orgánica en los términos autonómicos tradicionales, en un renovado entorno nacional de respeto a la convivencia democrática.

Enclavada en múltiples circunstancias nuevas, la recreación de las bases del consenso Universidad-Estado ha sido en este tiempo

muy ardua, fundamentalmente por la escisión entre los propósitos de las dinámicas universitarias informadas por una racionalidad ética y política propia, que se nutre en sus experiencias reformistas tradicionales, y un poder político que ha fomentado una reconversión drástica del papel antes asignado al sistema universitario, sobre la base de entender que se ha agotado el modelo clásico de conexión institucional y de definición de la responsabilidad pública sobre la educación superior.

17. Es sensato asumir que la Universidad de la República se encuentra en una fase de transición de notable importancia hacia una situación nueva que carece de contornos precisos y que es inadecuado pensar su futuro en los términos de un modelo propio del ciclo expansivo de las políticas asistenciales del Estado uruguayo.

La Universidad es un espacio público sobre el cual se vuelcan contradictoriamente demandas de distinta procedencia, que se intercalan para enfrentar a una pluralidad de expectativas sociales y políticas particulares: que forme individuos con altas capacidades profesionales, que satisfaga las necesidades de recursos humanos especializados que exige el mercado de trabajo, que transmita los valores centrales de la cultura, que brinde asistencia eficaz al sector productivo, que sea capaz de difundir y universalizar la adhesión a profundos valores humanísticos, que sea factor de integración social con un sentido democrático, que sea un elemento activo en la reproducción del orden imperante o que, por el contrario, sea un elemento crítico, persuasivo e innovador en relación a los procesos de cambio económico, social y político.

En esta época en que los avances científicos y tecnológicos aceleran el proceso histórico e imponen una actitud nueva ante el conocimiento, pese a que la dinámica del cambio es la nota de la Universidad uruguaya, resulta incontestable el argumento de que ella padece una crisis de identidad.

El desempleo de muchos de los egresados, la baja eficiencia terminal de diversas carreras universitarias, la rápida obsolescencia de porciones importantes de los conocimientos

ofrecidos por la enseñanza superior, la dificultosa conexión entre el saber universitario y las necesidades concretas del sector productivo, el crecimiento desbordante de la matrícula en muchas áreas de formación profesional, el deterioro de la calidad académica que afecta a los procesos de enseñanza-aprendizaje, la adaptación compleja a los cambios trascendentes que se han operado en las estructuras de las profesiones, el complicado crecimiento de los actores burocráticos en el organismo, los problemas de racionalización y eficiencia que enfrentan los procedimientos de gobierno son, entre otras, dificultades que requieren propuestas de cambio vigorosas, frescas y de cara al futuro, que impliquen objetivos desafiantes y renovadores.

18. La crisis de financiamiento es un elemento de notable importancia en ese contexto, en la medida que ella ha generado situaciones reiteradas de "riesgo real de ver a la institución impedida de consolidar y profundizar los cambios fundamentales que, con tanto esfuerzo ha introducido en sus actividades de formación, investigación, asistencia y relacionamiento con todos los sectores de la vida nacional"<sup>(22)</sup>.

El proceso universitario requiere de importantes apoyos financieros y parece claro que la responsabilidad y obligación del Estado para dotar a la Universidad de la República de las inversiones principales es intransferible. El problema central en debate es cómo incrementar el escaso gasto público en educación superior - que en la ejecución presupuestal nacional vigente representa poco más del 3% - y no cómo exonerar al Estado de sus responsabilidades en ese terreno destinado a valorizar y estimular adecuadamente el mejoramiento de los bienes científicos, tecnológicos y culturales del país.

No parece adecuada la idea reiteradamente formulada por la política oficial de que "la Universidad debe aceptar que la solución a sus problemas económicos no pasa por pedir

22. Declaración del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, Montevideo, 19 de agosto de 1991.

más presupuesto, sino por adecuar su estructura... debe en forma simultánea cobrar matrícula, limitar el ingreso y diseñar nuevas formas de administrarse"<sup>(23)</sup>. De la misma manera, parece invertirse los términos del problema el criterio de que "el creciente divorcio entre los recursos con los que la Universidad cuenta y sus cometidos en la sociedad lo que requiere es una respuesta clara por parte de las autoridades universitarias"<sup>(24)</sup>.

El Estado debe proporcionar las mejores condiciones financieras para hacer viables las actividades universitarias y asegurar el suministro regular de los subsidios públicos suficientes para ello. A partir de la afirmación de ese principio pasa a ser relevante el acento en la búsqueda de alternativas en las fuentes económicas, no como mecanismo de exculpación de la responsabilidad estatal, sino como práctica indispensable para el logro de variados recursos adicionales. No hay duda de que en una situación de recursos públicos limitados la Universidad debe buscar los instrumentos que permitan la ampliación de los apoyos para enfrentar los problemas de fondo que atraviesa: "dotar a la Universidad de recursos extrapresupuestales, a través de mayor cantidad de acuerdos interinstitucionales y con empresas que aporten recursos genuinos, mediante el pago de servicios o por el uso de información y resultados de investigación, permitiría mejorar el equipamiento, remunerar mejor a los docentes e investigadores y, por sobre todo, establecer puentes con la actividad real del país"<sup>(25)</sup>.

De hecho, al contrario de lo que se percibe desde el gobierno uruguayo que centra todo su planteamiento de recuperación de costos presupuestales en una insistente propuesta de arancelamiento estudiantil, el factor dinámico para el crecimiento de los caudales complementarios han sido los vínculos con el sector

productivo, los cuales han abierto nuevas oportunidades para explorar posibilidades de financiamiento distintas a las tradicionales. En 1992 una cifra equivalente al 9.9% del presupuesto universitario provino de recursos extrapresupuestales nacionales y extranjeros, entre los cuales un 4.8% surgió del pago de asistencia en convenios de investigación y desarrollo<sup>(26)</sup>. La perspectiva es que en los próximos cinco años los fondos provenientes de esos orígenes lleguen a representar una cifra cercana al 25% del presupuesto universitario, que actualmente se aproxima a los 105 millones dólares anuales<sup>(27)</sup>.

Para facilitar ese proceso el organismo puede instigar al sistema político a la creación de un marco legal apto, entendiendo que la responsabilidad pública sobre la labor universitaria no se agota en la canalización de los flujos financieros indispensables. Las exoneraciones impositivas a empresas que contraten asistencia de la Universidad y la habilitación de líneas de créditos muy flexibles para que las empresas puedan financiar proyectos concertados con los centros de investigación universitarios, son medidas posibles para incentivar el proceso de innovación tecnológica nacional y pueden resultar beneficiosas para la captura de recursos extrapresupuestales.

Ese tipo de financiamiento subsidiario por contratos ya encuentra impulso en la ley sobre consultorías, que obliga a examinar la existencia de capacidad nacional para dictaminar sobre problemas tecnológicos concretos, antes de procesar en los organismos públicos llamados a licitación internacional con esos fines. Esta iniciativa permitirá al país ahorrar cifras millonarias en dólares, maximizar la utilización de los recursos humanos y técnicos en algunas significativas áreas de la práctica universitaria y corregir en muchos campos la mala experiencia de trabajos de consultoría realizados con un llamativo desconocimiento

23. Búsqueda, Montevideo, 22 de abril de 1993, p. 6.

24. Convenio CONICYT-BID, Distribuido 490/93, Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, Montevideo, julio de 1993.

25. El Observador, Montevideo, 29 de setiembre de 1993, p. 2.

26. Universidad de la República, Rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 1992, op. cit. p. 26.

27. Declaraciones del Rector Jorge Brovetto, La Mañana, Montevideo, 24 de junio de 1993.

de la realidad local y con aplicación de metodologías inadecuadas. Ha sido también un desafío para la Universidad el recondicionamiento de su cuadro administrativo y la utilización más eficiente de los recursos humanos, equipamientos e instalaciones existentes, con el propósito de alcanzar el mejor resultado de las escasas asignaciones financieras disponibles.

19. Las nuevas formas imaginadas para obtener mayores ingresos pueden mejorar la situación financiera de la Universidad, pero no son suficientes para hacer frente a los problemas de fondo que afectan al financiamiento de la enseñanza superior. No es posible ampliar los servicios universitarios en la medida que lo exigen los nuevos desarrollos científicos y los requerimientos sociales con un presupuesto que se reduce. Si bien es cierto que pueden realizarse progresos significativos en el mediano y corto plazo mediante el desarrollo de sistemas más eficientes en el uso de los recursos, la cantidad y calidad de los servicios que se pueden ofrecer con el financiamiento actual, resultan limitadas.

Casi sobra subrayar la trascendencia de que el Estado, aún en situaciones de escasez financiera, encauce el esfuerzo nacional para dotar de los recursos posibles al área de la educación pública y de que esas asignaciones sean objeto de un uso administrativo eficaz. El logro de esa meta sustancial debe expresar la convergencia de intereses y el acuerdo del poder político con las autoridades de la comunidad universitaria en relación a finalidades concretas capaces de generar consensos para una interacción no conflictiva. Sin duda es necesario el desenvolvimiento de un nuevo diálogo político sustentado en una reflexión sistemática sobre la Universidad. Ello presupone una dinámica de negociación, de compromiso y de equilibrio entre las demandas públicas que se vuelcan sobre la institución y la fortaleza de un organismo de cultura y de ciencia dotado de una amplia autonomía jurídica frente a las fuerzas que inciden en ella.

En ese sentido, el intercambio de propuestas no puede eludir las predeterminaciones de las definiciones enraizadas en el largo quehacer científico y humanístico de la Universidad

y consustanciales a su simbología social. Ello implica el refuerzo responsable de la autonomía universitaria concebida más allá de la capacidad de autogestión y de las libertades de cátedra y de investigación, como un recurso institucional para concertar con la sociedad en planos de igualdad jurídica y moral la pertinencia de sus fines y objetivos. Implica también la afirmación de la vocación institucional de darle a la ciencia, a la técnica y a la cultura un lugar privilegiado en el desarrollo del país, con un contenido socialmente útil, al servicio de los intereses de las mayorías y en beneficio de los ideales democráticos de equidad social.

20. La evaluación institucional puede constituirse en una herramienta útil para la reelaboración de los fundamentos de la interacción Estado-Universidad. Ella no puede ser percibida como una actividad de control orientada a menoscabar la autonomía universitaria, sino como un instrumento para conocer el rendimiento de su trabajo, la relación entre los medios económicos disponibles y las metas logradas, capaz de proporcionar visibilidad a la gestión del organismo y justificarlo mejor públicamente. La Universidad, a través de los frutos de la evaluación, puede ofrecer a la sociedad una información más exigente sobre qué es lo que hace y cómo lo hace, sobre cual es el aprovechamiento de los recursos públicos que se le entregan. Al mismo tiempo, la introducción de mecanismos permanentes, sistemáticos y técnicamente calificados de evaluación puede suministrar a la gestión universitaria registros útiles para su planeamiento estratégico y para la adopción de medidas correctivas en los ámbitos de actividad que lo requieran.

Está claro que la evaluación institucional debería suministrar un insumo significativo en el complejo proceso de revalidar en la Universidad la probada compatibilidad entre los principios de la autonomía y los de la responsabilidad pública, en un momento en el cual la sociedad se pregunta sobre el destino de los caudales que invierte en educación y sobre su correcta aplicación. No obstante, el tema no está claramente planteado en la realidad uruguaya. Ha sido insinuado desde los

elencos gubernamentales como un ejercicio autosustentado de autoridad y no como un punto de convergencia de intereses con el mundo académico, como un esfuerzo compartido para perseguir metas comunes de mejoramiento y cambio universitario.

Es evidente que las propuestas de evaluación institucional universitaria, como vehículo de conexión operativa de la Universidad con el Estado, no alcanzarán a concretarse si ellas no se apoyan en la recreación de criterios políticos de fortalecimiento de la educación superior y en la consolidación de un indispensable clima de armonía y confianza entre gobierno y comunidad académica.

21. En pocos años la Universidad de la República deberá proporcionar a la sociedad una oferta radicalmente distinta a la vigente. Ante las mutaciones espectaculares y sin precedentes que vive el mundo actual, originadas primordialmente en la revolución científico-técnica de la época, la Universidad tiene reservada una función crucial. Por un lado, para mitigar el efecto negativo que la revolución del conocimiento está generando al acentuar los contrastes y asimetrías entre el desarrollo de los países industrializados y la fragilidad estructural de las regiones subdesarrolladas, lo cual exige un esfuerzo serio y sostenido para alcanzar acumulaciones científicas propias. Por el otro, para que la sociedad tenga oportunidad de ser informada y formada en los secretos de un impacto científico y tecnológico que no puede ser patrimonio de unos pocos expertos, sino que, además, debe ser una fuerza capaz de activar las potencialidades del conjunto del cuerpo social.

De lo que se trata es de mejorar las condiciones para que el país se beneficie de manera efectiva de los avances que en el campo de la ciencia y de la técnica se dan a nivel internacional. El objetivo es generar capacidades locales ya que, como es sabido, ciencia y técnica son conocimientos organizados que solo pueden ser aprovechados por quienes pueden manejar sus lenguajes, absorberlos y adaptarlos de forma original y congruente a las necesidades, intereses y condiciones del país.

En relación a esos fines, los servicios actualmente comprendidos en la Universidad de la República incluyen complejas estructuras docentes y científicas en las distintas ramas del conocimiento, que cuentan con muy prolongados procesos de acumulación académica y costosas infraestructuras operativas desarrolladas en el tiempo que difícilmente puedan ser reproducidas de manera aceptable por inversiones privadas volcadas a la oferta rentable de bienes en el mercado de la educación superior.

A pesar de sus dificultades, limitaciones y debilidades que deben ser enjuiciadas severamente y corregidas, la Universidad de la República -por su carácter autónomo, su plena libertad de cátedra e investigación, su invaluable capital intelectual y su compromiso con los valores de la excelencia académica y la justicia social- es la única institución nacional que puede garantizar que la docencia, la investigación científica, tecnológica, social y humanística sean factores que efectivamente contribuyan al desarrollo compartido del país.

22. A la Universidad incumbe propender a que los bienes del conocimiento se irradian en la sociedad con el fin de que los acrecentados poderes que ellos encierran asuman un carácter democrático. De ese modo las prioridades de la Universidad se ubican en posiciones sustancialmente distantes del proyecto educacional del neoliberalismo. Ellas no pueden simplificarse en la atención exclusiva a las demandas prácticas del mercado de trabajo en el campo administrativo o productivo. Esto no quiere decir que el mercado de trabajo no merezca consideración alguna, sino simplemente que debe tomarse como un dato importante dentro de un complejo conjunto de criterios de pertinencia educativa. Tampoco pueden homologarse a la racionalidad costo-beneficio de los agentes privados dedicados a la venta de servicios de enseñanza, la cual naturalmente prioriza la oferta más barata de bienes educativos y excluye la intrincada y costosa labor de investigación científica.

La Universidad debe enfrentar las ideas de legitimación de sus funciones por el criterio administrativo de la rentabilidad económica, y mirar más allá de los requisitos inmediatos

de preparación para el empleo, preservando la posibilidad de proporcionar a toda la juventud la oportunidad de una formación profesional sólida, contribuyendo al desarrollo intelectual integral que toda sociedad necesita y merece, superando los obstáculos que representan las visiones del desarrollo de signo puramente subsidiario de la producción exógena de conocimientos.

Todas las evidencias disponibles sugieren que la jerarquización de la función pública de

la Universidad necesita sustentarse en la aceptación de que los problemas que la aquejan son muchos y merecen la mayor atención. Pero difícilmente ellos encuentren solución partiendo de la negación de sus atributos más relevantes o desmembrando sus cometidos académicos y su responsabilidad social. Dicho más claramente: las prioridades de la Universidad no podrían ser idénticas a las del mercado, sin que la propia Universidad diluyera su inquietud crítica y su vocación específica de naturaleza solidaria y propositiva.

## RESUMEN

En este artículo se examinan algunos de los argumentos más significativos de los debates políticos actuales en relación a los procesos de transformación que afectan a la Universidad pública uruguaya. En ese sentido se analizan los desafíos que enfrenta la institución universitaria para procesar reformas internas que favorezcan la regeneración de su legitimidad social, especialmente aquellos provenientes de la reelaboración del papel tradicionalmente asignado a la Universidad en el contexto del modelo propio del ciclo expansivo de las políticas asistenciales y benefactoras del Estado uruguayo.

## ABSTRACT

In this article the author examines some of the most important ideas in the present political debate on the process of transformation of Uruguayan State University. Special attention is paid to the challenges the institution faces to carry on internal reforms that could strengthen its social legitimacy, mainly those connected to the re-elaboration of the role the University has played within the State.