

“La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)”

**Alexandra Lizbona
Dominique Rumeau**

Montevideo, 31 de octubre de 2013

Este trabajo fue realizado en el marco de la convocatoria a jóvenes investigadores realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) con motivo de la celebración del 50º aniversario de la publicación del *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay* de la CIDE. Los datos, el análisis, las conclusiones y las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad exclusiva de sus autoras.

1. Introducción

Luego de 50 años de la publicación del informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) los principales problemas de la educación universitaria allí destacados continúan siendo objeto de preocupación en la actualidad. En dicho marco, el presente trabajo tiene por objetivo dar cuenta de los principales cambios y continuidades de la educación universitaria en el Uruguay 1960-2012 y resaltar algunos de los principales desafíos para el futuro en la materia.

Dadas las transformaciones procesadas durante la última década y en función de los nudos críticos detectados en materia de educación universitaria, que son al mismo tiempo los principales desafíos del sistema, el presente trabajo aborda las siguientes temáticas:

- a) el acceso a la educación universitaria en el marco de un contexto histórico de escaso presupuesto universitario,
- b) la democratización de la enseñanza universitaria,
- c) la transformación de la estructura curricular tradicional frente a los desafíos de la inserción profesional de los egresados en el mundo del trabajo profesional y las necesidades de profesionales en función de un modelo de desarrollo del país, y
- d) la educación universitaria y las instituciones universitarias como centros de relacionamiento con la sociedad y como polos de generación de conocimiento científico.

2. Antecedentes. Rasgos históricos de la educación universitaria: Uruguay y la región

Uno de los rasgos excepcionales respecto a la evolución de la educación universitaria en Uruguay radica en la matriz fuertemente pública de su cobertura. La educación superior ha estado cubierta por la Universidad de la República, única universidad pública estatal. Entre sus características organizativas debe señalarse que es una institución gobernada de forma autónoma, por lo que es independiente de otros poderes estatales y del sistema político.

La educación universitaria en Uruguay desde sus inicios, y en particular con la aprobación en 1908 de la ley orgánica, se posicionaba dentro de la región en un lugar privilegiado respecto de los reclamos del movimiento reformista de 1918 iniciado por los estudiantes de la Universidad de Córdoba. La Universidad en Uruguay, ya desde sus inicios, estuvo signada por el laicismo, la autonomía, la representación indirecta en 1908 de los estudiantes y la creación de consejos de diversas facultades. Sin embargo, el ideario reformista permeó al sistema y actores nacionales, tanto así que la superación de las concepciones conservadoras y elitistas sobre la educación universitaria fueron guiando las reformas de la educación superior nacional que fueron plasmados en la Ley Orgánica de la Universidad de la República de 1958.

Frente al modelo imperante de universidad en la región denominado, al decir de Scherz y Rama, “profesionalizante” o de “elite” respectivamente, los principales rasgos operados entre la reforma de Córdoba y la primera mitad del siglo XX fueron “la concepción laica, pragmática y estatista de la universidad (nacional) que debe encargarse de formar ciudadanos, profesionales y administradores” (Brunner, 2006: 52). En este sentido, y a pesar de que Uruguay se encontraba en una posición privilegiada respecto al resto de la región, la Universidad uruguaya no superó sus rasgos elitistas hasta la década del 60.

Hacia 1950 las instituciones de educación terciaria en la región eran escasas, al tiempo que el acceso a la educación universitaria era de elite. En este sentido, la matrícula regional total de enseñanza universitaria en 1950 era de 266 mil estudiantes, esto es, menos de dos de cada cien jóvenes en edad de estudiar se encontraban matriculados. Sin embargo, Uruguay, Argentina y Cuba mostraban tasas de matriculación universitaria superiores al resto de los países de la región.

Otro elemento del tradicionalismo de la educación superior era el predominio de la matrícula masculina sobre la femenina. Solo en Cuba y Panamá las mujeres constituían más del 40% de la matrícula, dimensión en la que nuestro país se encontraba rezagado. Asimismo, durante este período existía una preferencia por las carreras tradicionales (derecho, medicina). El cambio en relación a la matrícula por áreas se procesa durante las décadas del 70 y 80, cuando la matrícula en ingeniería, ciencias sociales y economía comienza a aumentar significativamente.

En este marco surgen fuertes críticas al sistema que provocarán cambios significativos hacia los 60 y 70. Las principales críticas a este modelo de universidad fueron la falta de contacto y compromiso con la realidad social, la falta de producción de nuevos conocimientos a través de la investigación y la falta de docentes profesionales. Claramente la explosión de la matrícula universitaria, la entrada masiva de las clases medias al sistema, impuso fuertes desafíos a dicho modelo de universidad. Es así que para mitad de la década del 70 los sistemas de elite pasaron a ser sistemas masificados. El umbral de los sistemas masificados implica poseer un 15% de tasas de escolarización, número que la región alcanzó hacia 1985. En este sentido, Uruguay era junto con algunos otros países de la región una excepción, puesto que hacia 1985 la tasa bruta de escolarización superior era de 35,8 (UNESCO, 1988).

Cabe destacar que la crisis del modelo universitario de elite o profesionalizante dio lugar en Uruguay a fuertes debates. Es en este período que la CIDE realiza un diagnóstico nacional sobre la situación educativa del país con el objetivo de elaborar una estrategia nacional de desarrollo alternativa. Asimismo, el plan Maggiolo, elaborado en la década del 60, promovía cambios que tenían por objetivo fomentar el desarrollo de las ciencias básicas. La visión desarrollista de la CIDE reflejaba el consenso sobre la necesidad de vincular el mundo científico y la política para la toma de decisiones. En ese marco, la CIDE a través de su labor ha demostrado la pertinencia de conocer en profundidad los niveles de desarrollo de las diferentes políticas públicas implementadas en Uruguay con el objetivo de diseñar e implementar políticas “basadas en evidencia” que impacten positivamente en el desarrollo del país. Asimismo, la CIDE ejerció una importante influencia en el reconocimiento por parte de las autoridades políticas del rol central que los ideales, valores y objetivos políticos tienen sobre la construcción de un modelo de desarrollo nacional. El informe publicado por la CIDE en aquel momento fue claro reflejo del compromiso respecto al desarrollo nacional.

En dicho informe se dedica un apartado al estado de la educación en Uruguay, en el que se subrayan, entre otros, los siguientes nudos críticos: la concepción parcial del rol del estudiante, las dificultades para retener dentro del sistema a los estudiantes provenientes de los sectores más vulnerables de la población, la escasa eficiencia del sistema universitario en términos de matriculados y egresados universitarios (en 1960 representan solo un 3,3% de los matriculados), y la distancia entre la proporción de egresados universitarios y las necesidades de profesionales en función del desarrollo del país (CIDE, 1965).

Sin duda las circunstancias políticas de 1968 y el golpe de estado en 1973 socavaron la construcción institucional democrática construida a lo largo de la historia: la universidad fue intervenida, las autoridades fueron destituidas, los estudiantes reprimidos y la autonomía académica coartada.

Finalmente, tras la dictadura militar, en 1985 adviene un período de reformas educativas, que procuran lidiar con los nuevos desafíos emergentes de la masificación, la pobreza y los nuevos escenarios. En esta época también se da la institucionalización académica de las ciencias de la educación en las universidades.

Sin embargo, la crisis de los estados de bienestar tuvo un fuerte impacto sobre la intervención estatal en la educación universitaria, en particular en lo que hace a su financiamiento y al desarrollo de sus funciones de investigación, extensión y docencia. Si bien la educación universitaria ha asistido a grandes transformaciones desde la publicación del informe de la CIDE (la creación de universidades privadas en Montevideo y en el interior del país, la creación de posgrados en la Universidad de la República y en las universidades privadas, la descentralización y regionalización de las funciones de docencia, investigación y extensión de la UdelaR), los actuales indicadores dejan en evidencia que aún hoy la educación universitaria se enfrenta a la superación de viejos desafíos. La actual concepción parcial del rol del estudiante universitario queda reflejada en que actualmente más del 60% de los estudiantes universitarios que trabajan lo hacen con una carga horaria semanal promedio superior a las 30 horas, mientras que solo 2 de cada 10 estudiantes ocupados trabaja menos de 20 horas por semana (UdelaR, 2007). Asimismo, la escasa eficiencia del sistema se evidencia en que el porcentaje de egresados en el 2010 en relación a los matriculados (4,4%) (UdelaR, 2011: 283) tuvo en 50 años un aumento de 1,1%. Por otra parte, la creación de universidades privadas y otros institutos universitarios no ha derivado en un sistema universitario, debido a la falta de articulación entre los ámbitos privados y públicos de la enseñanza universitaria.

Los elementos mencionados anteriormente muestran algunos de los mayores desafíos que la educación universitaria de nuestro país enfrenta y ante los cuales debe responder de modo estratégico planificando sus actuales acciones en función del largo aliento. En este sentido, y al igual que lo consideraba la CIDE, el Estado debe posicionarse como rector de los procesos de desarrollo, que el estudio de las transformaciones, continuidades y desafíos de la educación universitaria en el Uruguay es de fundamental importancia para el futuro desarrollo económico y social del país, así como para la insoslayable y necesaria democratización de la educación universitaria como un derecho de todas las personas.

3. Principales características del marco legal universitario

La Universidad de la República, fundada por el Estado republicano en el año 1833, presenta una “impronta estatista, laica, democrática y republicana que la distinguirá hasta nuestros días de las universidades tradicionales de América Latina, cuyo origen fue colonial y eclesiástico” (Ares Pons, 1997: 179, citado en Collazo y Pebé, 2004: 3). Esta Universidad de casi dos siglos se sustenta en un marco legal que en los últimos 50 años no sufrió sustantivas variaciones. La ley orgánica de 1958 n° 12.549 marca una estructura política, educativa e institucional de la Universidad de la República que aún sigue vigente. Al amparo de este marco jurídico fue posible potenciar de modo más integral los múltiples alcances de la idea de autonomía reivindicados persistentemente por la comunidad universitaria (Pérez Pérez, 1990, citado por Landinelli, 2010): autonomía de gobierno (elección de autoridades sin injerencia alguna del poder político), autonomía técnico-docente (prerrogativa de otorgar titulaciones y definir con el soporte de la libertad de cátedra los planes de estudio las orientaciones de la enseñanza, de la investigación y la extensión), autonomía administrativa (facultad de nombrar y destituir a sus funcionarios, capacidad para establecer sus estatutos y reglamentos internos), autonomía financiera (libertad para disponer las formas de ejecución de los recursos públicos asignados por el Estado). Por tanto, la autonomía de la UdelaR implica que puede modificar su estructura institucional, sus planes de estudio, su presupuesto y el contrato de docentes sin ningún tipo de autorización a los poderes estatales.

Empero, desde julio de 2008 la Universidad resolvió llevar adelante “la segunda reforma”, que en su comienzo de debate tuvo un gran optimismo de concreción de una nueva ley por parte de los tres órdenes que integran el cogobierno (estudiantes, egresados y docentes), pero que en la actualidad no se está avanzando y hay un pronóstico pesimista de lograr promulgarla, producto de la divergencia de posiciones entre estudiantes y docentes, que no logran acuerdos y consensos claves dentro del “demos universitario”.¹

A pesar de que la ley orgánica establece la integración de los órganos de la Universidad (Consejo Directivo Central, rector, Asamblea General del Claustro, Consejos de Facultades y Asambleas del Claustro de cada Facultad), la actual ley presenta algunos obstáculos para la gestión y toma de decisiones. Uno de ellos es que las facultades creadas luego de 1958 no tienen voz y voto en el Consejo Directivo Central (CDC).² La falta de representación de todas las facultades es una debilidad para la institucionalidad y el co-gobierno dentro de la UdelaR. Si se compara con la región, por ejemplo en Argentina existe desde 1880 el estatuto de cada universidad que permite, dentro de ciertos márgenes, adaptar sus normas a circunstancias cambiantes, una determinada autonomía evolutiva que en la UdelaR está ausente, más allá de que los consejos, decanos y claustros de las facultades tienen

¹ Entrevista al rector Dr. Rodrigo Arocena al diario *La República*, <http://www.republica.com.uy/se-necesita-una-ley-orgánica/> (último acceso: 22 de setiembre de 2013).

² Las facultades creadas a posteriori de la ley orgánica de 1958 son: Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Enfermería, Facultad de Psicología, Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias y Facultad de Química.

competencias en los asuntos que son propios, hay atribuciones en asuntos generales que inciden en cada facultad que competen a los órganos centrales de la Universidad.

Así, el marco normativo que rige la educación universitaria pública en Uruguay se sustenta en la Ley orgánica de la Universidad de la República de 1958. Establece que la Universidad es una persona jurídica pública, que funcionará como ente autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República (artículos 202 y 203).³ En esta línea, la Universidad tiene a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende. Por tanto, tal como indica Landinelli (2010), las características distintivas de autonomía, gratuidad, laicidad y cogobierno le permiten a la UdelaR funcionar con prescindencia de toda otra corporación y autoridad.

En otro sentido, las universidades privadas actualmente se encuentran bajo la supervisión del Ministerio de Educación y Cultura, regidas por la Ley 15.661 de octubre de 1984 y sus decretos reglamentarios 308/1995 y 309/2002. A continuación se hace un sucinto detalle que marca un proceso de privatización de la educación superior aún reciente.

La ley 15.661 de autorización de funcionamiento de universidades privadas estableció que los títulos profesionales que otorguen las universidades privadas deberán ser registrados ante el Ministerio de Educación y Cultura y tendrán, una vez registrados, idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República.⁴ A partir de dicha ley, en 1995 se estableció el decreto 308 para el ordenamiento del sistema de enseñanza terciaria privada y sus cometidos. De esta manera se denomina universidad a toda institución que realice actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres o más áreas disciplinarias no afines orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes, teniendo en cuenta aquellas áreas disciplinarias en las que se dicte al menos una carrera completa de primer grado. A partir de tal decreto se crea dentro del Ministerio de Educación y Cultura el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar (art. 3º) o de reconocimiento de nivel académico (art. 5º), en las solicitudes posteriores de inclusión de nuevas carreras (art. 6º) y en la revocación de los respectivos actos (art. 7º).

³ Artículo 202: La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Artículo 203: Los Consejos Directivos de los servicios docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara. El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior.

⁴ Tal como lo indica el decreto 308/1995 se entiende por título profesional el que acredita haber cursado con aprobación en instituciones universitarias los estudios correspondientes a una carrera universitaria completa de carácter científico, técnico o artístico, incluyendo las que carecen de propósitos utilitarios inmediatos.

Con el dictamen del decreto N° 309/2002 se establece la posibilidad para las universidades privadas de actualizar anualmente la información, reportando las modificaciones que pudieran haber realizado en la enseñanza impartida. Se explicita que las modificaciones relativas a los estatutos de la institución, la inclusión de nuevas carreras y las modificaciones de los planes de estudio que supongan cambios en el perfil del egresado requieren autorización expresa del Poder Ejecutivo o del Ministerio de Educación y Cultura. Es importante aclarar que con este decreto no se modifica el procedimiento de autorización para la creación de instituciones universitarias.

Según Collazo et al. (2004) este marco normativo ha mostrado fuertes debilidades y existe un cuestionamiento severo de la Universidad de la República respecto del funcionamiento del Consejo Consultivo, así como una gestión ministerial que no ha logrado brindar garantías de calidad de la nueva oferta universitaria.

En suma, el marco legal que mantiene hoy la educación superior confirma, por un lado, la autonomía, gratuidad, cogobierno participativo de la Universidad de la República, la cual representa más del 80% de la matrícula y más del 90% de la investigación científica (Collazo, 2004), logrando así una cultura académica nacional propia de su esencia y, por el otro, la restauración democrática junto a la promulgación de leyes y decretos que permitieron la apertura a una nueva oferta académica universitaria privada, que promovió y dio impulso a una mayor diversidad de opciones dentro del espacio académico y, por tanto, a una nueva institucionalidad universitaria.

4. Metodología de trabajo y fuentes de información

El presente trabajo contempla gran parte de la multiplicidad de variables que deben ser estudiadas para abordar la situación de la educación universitaria en Uruguay desde 1960 a la fecha. Por ello, el diseño de investigación seleccionado es de carácter exploratorio-descriptivo, que permite culminar con un análisis diagnóstico de los ejes temáticos a abordar para la realización de reflexiones de carácter propositivo. De esta forma, para lo que hace a la estrategia de investigación, se considera pertinente hacer un estudio que combine elementos cuantitativos y cualitativos.

El objetivo general del presente artículo es dar cuenta de los cambios y continuidades de la educación universitaria en Uruguay entre 1960 y 2012, al tiempo que se enuncian los principales desafíos en la materia para el futuro.

El artículo fundamentalmente describe y reflexiona en torno a las siguientes dimensiones de la educación universitaria:

- a) el acceso a la educación universitaria en el marco de un contexto histórico de escaso presupuesto universitario,
- b) la democratización de la enseñanza universitaria,
- c) la transformación de la estructura curricular tradicional frente a los desafíos de la inserción profesional de los egresados en el mundo del trabajo profesional y las necesidades de profesionales en función de un modelo de desarrollo del país,
- d) la educación universitaria y las instituciones universitarias como centros de relacionamiento con la sociedad y como polos de generación de conocimiento científico.

El abordaje analítico supuso la combinación de técnicas secundaria cuantitativas y cualitativas. En relación a las fuentes de información, fueron utilizadas para el análisis de los apartados 4 al 7 fundamentalmente las bases de datos de la Dirección de Estadística de la División de Planeamiento de la UdelaR, los anuarios estadísticos del MEC, censos estudiantiles de la UdelaR (1960, 1968, 1974, 1988, 1999, 2007, 2012) y censos de funcionarios docentes (2000 y 2009). Asimismo, fueron utilizados documentos tales como el Informe de la CIDE (1965), los planes estratégicos de la UdelaR (2000-2004/2005-2009), los informes sobre el anteproyecto de una reforma de Ley Orgánica de la UdelaR, memorias de las universidades privadas y entrevistas a informantes calificados del sistema universitario público y privado.

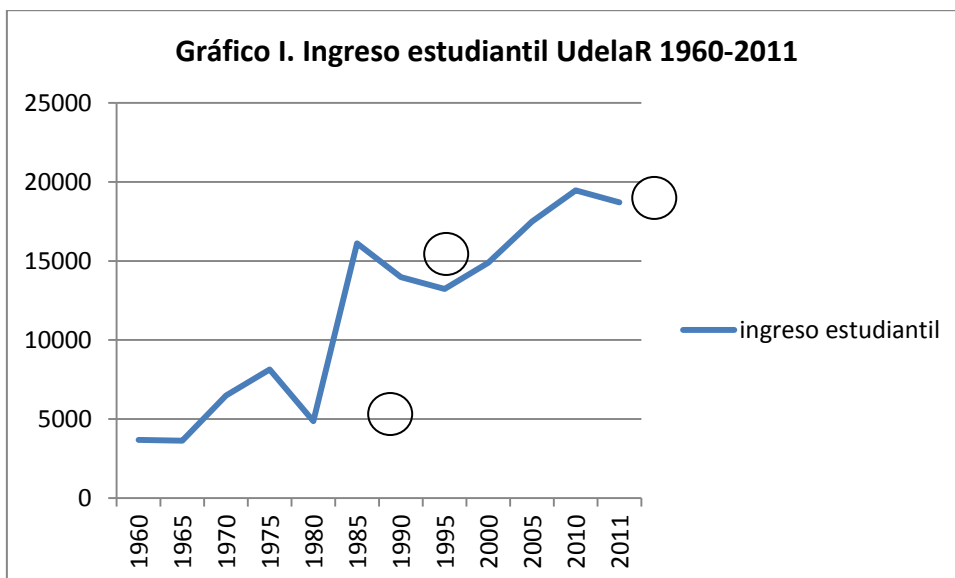
Los datos disponibles para el estudio sobre la evolución de la educación universitaria en Uruguay son discontinuos, por lo que existen variables que fueron estudiadas siguiendo los años de los censos universitarios.

Por último, cabe mencionar que se realizó un diagnóstico basado en la lectura de los indicadores relevados, así como en la información obtenida a partir de las entrevistas a los informantes calificados, buscando mostrar los cambios y continuidades, fortalezas y debilidades, así como los futuros desafíos de la educación universitaria.

5. Acceso a la enseñanza universitaria

La CIDE (1960) en su informe detallaba que el requisito normal para acceder a la Universidad de la República era finalizar los dos ciclos de enseñanza secundaria. Esto en la actualidad permanece como un rasgo característico. Asimismo, la CIDE ya advertía que el ingreso no se corresponde con la matrícula, porque los estudiantes no permanecen en la Universidad la misma cantidad de años que dura la carrera. Si esto fuera así, se podría suponer que a un volumen X de ingresos corresponde un volumen Y de matrícula y que al variar el primero en una determinada magnitud, en la misma proporción variará la matrícula, pero la relación ingreso-egreso muestra cómo esto no ocurre así.

El ingreso estudiantil en la UdelaR se multiplicó por cinco entre 1960 (menos de 3.700 estudiantes) y 2011 (más de 18.500). Sin embargo, es importante señalar que los ingresos a la UdelaR se vieron afectados por varios hitos históricos. La instauración de la dictadura generó una disminución de casi la mitad de ingresos en 1980 respecto a 1975. Asimismo, la restauración democrática incidió positivamente, se cuadruplicaron los ingresos de 1980 a 1985, que llegaron a ser más de 16.000. En la década del 90 y con una fuerte influencia de la aprobación por parte del Poder Ejecutivo del decreto N° 308/995, que habilitó la posibilidad de la creación de otros centros de educación superior, los ingresos disminuyeron. Desde comienzos del siglo XXI y de manera sostenida hubo un aumento de los ingresos: en 2011 hubo un 26% más que en el 2000.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la División Estadística, Dirección General de Planeamiento, UdelaR.

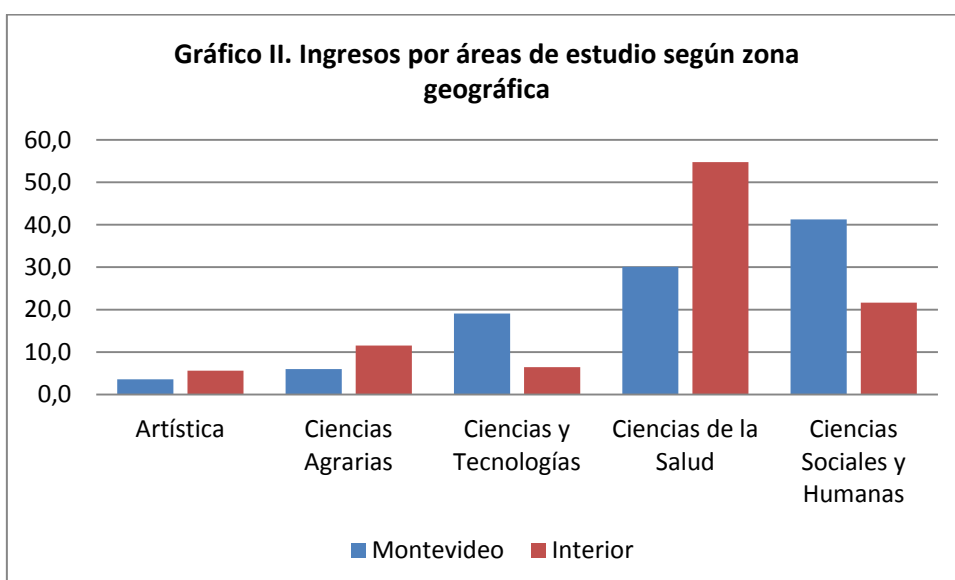
Para el período 2005-2011, las facultades/escuelas con mayor número de ingresos (superan los 1.000 estudiantes) son Derecho, Ciencias Económicas y de Administración, Ciencias Sociales, Humanidades y Ciencias de la Educación, Medicina y Psicología. Las facultades/escuelas con ingresos medios (entre 500 y 1.000 estudiantes) son Arquitectura, Ciencias, Enfermería, Bellas Artes y Comunicación. Las

facultades/escuelas con ingresos bajos (menor a 500 estudiantes) son Agronomía, Instituto Superior de Educación Física, Química, Odontología, Parteras, Nutrición y Dietética.

En relación a la distribución del ingreso estudiantil por sexo, las mujeres inciden desde el 2005 en un 65%. Al 2012, la relación es de 12.060 frente a 6.408 estudiantes varones. Las facultades donde hay mayor diferencia de ingreso por parte de las mujeres son: Ciencias Sociales, Humanidades y Ciencias de la Educación, Psicología y las Escuelas de Partera y de Nutrición. Por otra parte, hay Facultades en las que no se da esta relación, como es el caso de Ingeniería, donde más del 85% de los ingresos son masculinos. Como última mención sobre este punto, la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración presenta una distribución pareja entre varones y mujeres (55% y 45% respectivamente).

Respecto al acceso por zona geográfica, a pesar de que la incidencia del interior respecto al total de ingresos de estudiantes de la UdelaR es de 10% en 2011 (1.795 estudiantes) y de 5% en 2005 (805 estudiantes), tal como se informa desde el Rectorado de la UdelaR (2012) el crecimiento de los estudiantes en el interior del país fue más dinámico que en Montevideo. Al año 2012, las inscripciones en el conjunto de las sedes universitarias del interior crece bastante más rápido que en Montevideo.

En referencia al ingreso de estudiantes por área hay diferencias entre el interior y la capital. En términos porcentuales, en el interior la mitad son del área de la salud y un quintil de las ciencias sociales y humanas, mientras que en Montevideo en salud alcanza un tercio y la mayoría se da en las ciencias sociales y humanas con más del 40% de los ingresos. El área artística tanto en Montevideo como en el interior representa la menor cantidad de ingresos.

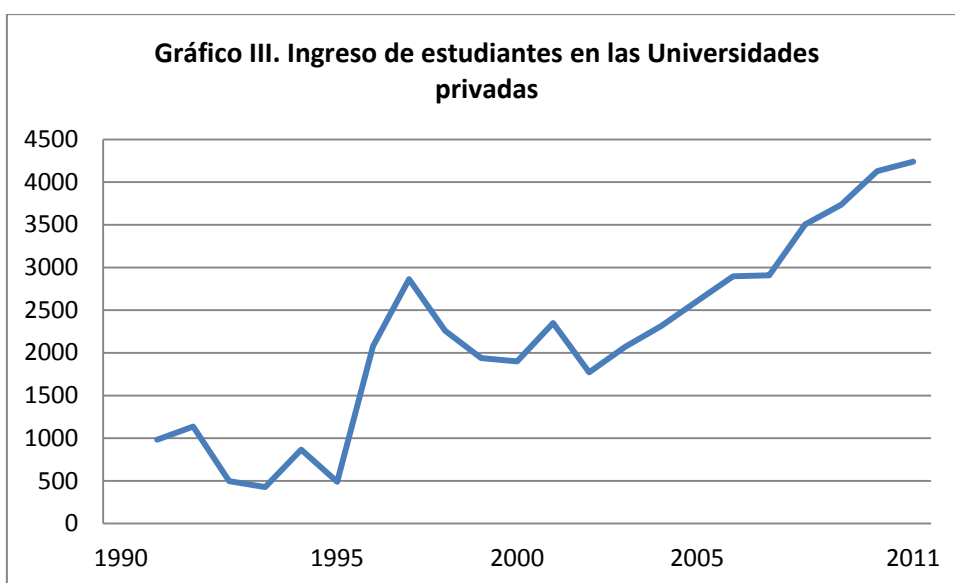


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la División Estadística, Dirección General de Planeamiento, UdelaR

Por otra parte, es importante destacar dos políticas que han mejorado el acceso a la Universidad. En primer lugar, la consolidación del Programa de Respaldo al

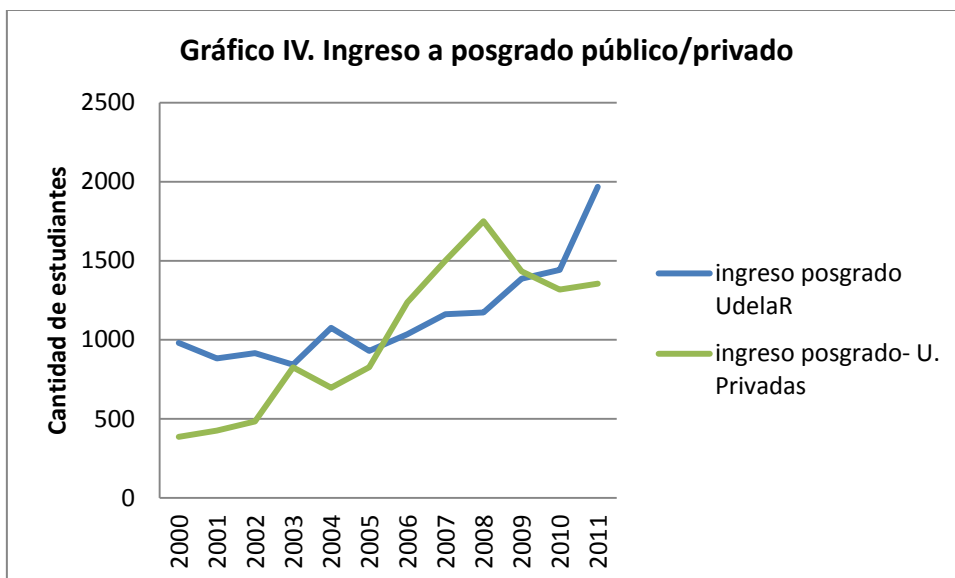
Aprendizaje (Progres), que tuvo origen en el año 2011 y está orientado a apoyar a todos los estudiantes en su inserción plena a la vida universitaria, a ofrecerles orientación vocacional y a facilitar sus trayectorias educativas. La segunda concierne al avance en el uso de las TIC a través de la implementación de un Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA), cuyos recursos son utilizados por cerca de 30.000 usuarios por mes. Se apunta a semipresencializar una parte creciente de la oferta educativa de la UdelaR, combinando actividades in situ y actividades a distancia. Ello contribuye a la mejora de la enseñanza en el sentido de que combina la interacción cara a cara con la interacción a distancia, y con el acceso autónomo a diversas fuentes del conocimiento, respetando los ritmos individuales. También se contribuye así a facilitar el acceso efectivo a la formación superior de los estudiantes que trabajan.

El ingreso de estudiantes en las universidades privadas tuvo un crecimiento importante en la segunda mitad de la década de los 90, disminuyó con la crisis financiera del 2002 y tuvo un fuerte reflote a partir del 2004. Cabe aclarar que durante 1990-1995 la única Universidad habilitada por el MEC era la Universidad Católica, lo que sin duda influye en la cantidad de estudiantes que eligen estudiar en las universidades privadas, ya que recién en 1996 se instalan en Uruguay y son aprobadas la Universidad ORT, la Universidad de Montevideo y la Universidad de la Empresa.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEC (1990-2011).

Por último, se presentan los datos de ingresos en los posgrados. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, a diferencia de las carreras de grado, en posgrado el conjunto de las universidades privadas respecto a la Universidad de la República presentan una brecha más acotada de ingresos estudiantiles. Al 2012, la diferencia es de 600 estudiantes más la UdelaR frente al conjunto de las universidades privadas. Asimismo, si se compara el crecimiento que tuvieron por separado, mientras que la UdelaR en 10 años duplicó su ingreso, las privadas lo multiplicaron por 3,5. Respecto a las carreras con mayor cantidad de ingreso de estudiantes a posgrado en la UdelaR se destaca en primer lugar Medicina, con más de 500, siguiendo Ciencias Económicas y de la Administración con más de 250 y Ciencias Sociales con más de 200 estudiantes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEC (1990-2011) y Estadísticas Básicas UdelaR (2012)

6. Universidad para todas las personas y en todo el país

El desarrollo de la Universidad de la República en el interior del país tiene una historia larga que incluye entre sus mojones principales los cursos libres de Derecho en Salto en 1956, la creación de la Escuela Agronómica de la Casa de la Universidad de Paysandú en 1969, la de Tacuarembó en 1988 y la de Rivera en 1989. Los lineamientos políticos de la Comisión Coordinadora del Interior (CCI) señalan que este avance cualitativo en Paysandú y Rivera implicó la necesidad de cambiar la estructura de sus Casas de la Universidad y darles la jerarquía de Centros Universitarios a partir del año 2002.

Hay una claro reconocimiento de que la distribución de los servicios universitarios a lo largo y ancho del territorio nacional presenta importantes desequilibrios. En el año 2001 el Plan Estratégico de la UdelaR (PLEDUR) ya establecía los lineamientos de la política de enseñanza, que entre otras directrices se planteaba como objetivo dar respuesta a la demanda creciente por enseñanza superior, promoviendo la equidad social y geográfica y mejorando la calidad de la oferta pública. Posteriormente, en 2005 se manifiesta similar preocupación: “la matriz territorial universitaria se encuentra tan concentrada en la capital que las oportunidades que tiene un joven en condiciones de realizar estudios universitarios se relaciona más con su lugar de nacimiento que con su situación socioeconómica. En otras palabras, las desigualdades derivadas de los desequilibrios geográficos de la actual matriz territorial universitaria son incluso más significativas que aquellas originadas en inequidades socio-económicas” (CSE, 2005:12).

Por tanto, pensar en una Universidad para todas las personas y en todo el país supone romper con el centralismo montevideano y supone también una flexibilización de la oferta educativa y un incentivo pronunciado al núcleo docente para formar cátedras y consolidar investigación científica que recorra el Uruguay. El proceso de descentralización y regionalización que está llevando adelante la Universidad de la

República pretende romper el esquema de “facultades y escuelas” y crear estructuras académicas y administrativas que atienda la necesidad nacional y regional, la diversidad geográfica.⁵ Roberto Markarian en el año 2006 afirmaba que “más que pensar sobre un esquema de la Universidad va al interior, debe pensarse en una Universidad de y para todo el país”.⁶

En esta línea, la UdelaR ha definido una estrategia general para la descentralización y la regionalización que se basa en tres pilares:⁷

- Elaboración e implementación de Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), en colaboración con instituciones educativas, organismos públicos, intendencias, sectores productivos y actores sociales dispuestos a sumar esfuerzos.
- Construcción de Centros Universitarios Regionales (Cenur) dotados de creciente nivel académico, oferta educativa y margen de autogestión. Los centros tienen como finalidad profundizar la presencia de la Universidad de la República en el conjunto del territorio nacional, ampliando su oferta académica y el desarrollo de las funciones de enseñanza, investigación y extensión en forma coordinada e integral, promoviendo la conformación de grupos docentes radicados en todas las áreas del conocimiento que contribuyan al desarrollo local en colaboración con otros actores sociales e institucionales (artículo 3 ordenanza de los CENUR). En la actualidad se ofrecen en esos centros en construcción numerosas carreras, incluso completas, a varios miles de estudiantes. Hasta 2010 se dictaban 69 carreras, a las que se sumaron 14 nuevas entre 2011 y 2012. A nivel de la educación universitaria pública el interior tiene tres zonas principales: Noreste, Noroeste y Este. En el Noreste se dictan un total de 12 carreras, en el Este 15 y en la Regional Noroeste 56.
- Conformación de Polos de Desarrollo Universitario (PDU) definidos por el CDC como un conjunto de ejes temáticos estrechamente interconectados en una misma región; grupos docentes de alta dedicación cuya colaboración constituirá un punto de apoyo imprescindible para desarrollar enseñanza de grado y posgrado, investigación y extensión; bases para la creación de nuevas instituciones y programas de enseñanza terciaria en las regiones respectivas. En total hay 22 PDU, 8 en la regional noroeste, 8 en la regional este y 4 en la regional noroeste. Para los PDU se crearon ya 95 cargos docentes, de los cuales se han designado más de cincuenta, incluyendo veinte provenientes del exterior. Hasta 2011 se crearon 94 cargos con radicación con dedicación total en los centros regionales. Esta fuerte presencia docente y de investigadores en el interior es resultado, en parte, del incremento presupuestal que obtuvo la CCI durante el período 2008-2011. En este sentido, mientras que en 2008 el presupuesto alcanzaba los 23 millones de pesos uruguayos, al 2011 esto se multiplicó por 7, superando los 150 millones.

⁵ En junio de 2005 el Consejo Directivo Central resuelve “Declarar a la Descentralización como un Objetivo Estratégico para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República”, aprobando en agosto del mismo año el proyecto institucional a desarrollarse en el período 2005-2009 “Fortalecimiento de la descentralización integral de la UdelaR en todo el territorio nacional” a cargo de la Unidad Coordinadora Comisión Gestora de la Descentralización.

⁶ Entrevista completa a Roberto Markarian (docente investigador Grado 5 del PEDECIBA).

⁷ Para ampliar información se recomienda visitar el sitio web de la Comisión Coordinadora del Interior (www.cci.edu.uy) y el informe solicitado por el MEC a la UdelaR y aprobado por el Consejo Delegado Académico en diciembre de 2012.

En esta línea, en los últimos años (2010-2011) se han producido cambios cualitativos importantes. En materia de decisiones los principales hitos son la transformación de la Comisión Gestora de Descentralización (CGD) en la Comisión Coordinadora del Interior (CCI)⁸ y la creación del Centro Universitario de la Región Este.

Respecto a la cantidad de estudiantes, hay una fuerte correlación con la cantidad de carreras: en el noroeste superan los 7.000 estudiantes, en el noreste hay casi 900 y en el Centro Universitario de Regional Este 2.700. Como ilustra el siguiente cuadro, al 2012 en el interior del país hay más de 10.000 estudiantes cursando carreras universitarias dentro de la Udelar.

Cuadro.1 Distribución de carreras y estudiantes en los CENURES, Udelar

	CENUR noroeste	CENUR noreste	CENUR este	Total
Carreras anteriores a 2011	53	9	7	69
Carreras nuevas 2011	1	1	6	8
Carreras nuevas 2012	2	2	2	6
Carreras nuevas 2013	2	3	1	6
Total carreras en el interior	58	15	16	89
Estudiantes total 2011	6.315	572	1.995	8.882
Inscriptos 2012	1.046	302	713	2.061
Total estudiantes en el interior	7.361	874	2.708	10.943

Fuente: elaboración a partir de datos de la CCI (2012) y Estadísticas Básicas Udelar (2012)

En el interior la apuesta de la Udelar es la política universitaria en sus tres cometidos: enseñanza, investigación y extensión. Año a año sigue creciendo, ejemplo de ello son las nuevas carreras de grado en 2013. En el CENUR Noroeste se abrió el ciclo inicial en matemática, la tecnicatura universitaria de interpretación y la licenciatura en diseño integrado; en el CENUR Noreste comenzó a funcionar la tecnicatura en deportes y la tecnicatura universitaria de interpretación, y en el CENUR Este, el tecnólogo minero.

Por otra parte, la oferta de universidades privadas en el interior es reducida y aún no se platea como un eje central de su gestión política universitaria. A modo sucinto se encuentran las siguientes carreras. La ORT tiene un convenio con el Instituto Tecnológico y desde 1994 apoya el dictado de carreras cortas en computación, electrónica, informática y administración dentro de los departamentos de Maldonado, Paysandú y Salto. El CLAEH tiene en Maldonado desde el año 2008 la primera carrera de medicina privada en el país y en el interior. Por otro lado, la UDE desde el 2013 tiene en Colonia dos carreras de grado (Administración y Contaduría). La UCUDAL es

⁸ La CCI es el organismo central de cogobierno universitario que actúa como comisión asesora del Consejo Directivo Central y del Consejo Educativo Delegado en la coordinación, promoción y apoyo al desarrollo de las acciones que lleve a cabo la Universidad de la República en sus tres funciones específicas en el interior del país y se le asigna capacidad de iniciativa en las políticas de descentralización universitaria (artículo 2 de la Ordenanza de la Comisión Coordinadora del Trabajo de la Universidad del Interior).

la universidad con mayor oferta académica en varias sedes del país: Salto, Punta del Este, Florida, Paysandú y Trinidad.

En suma, hay una estrategia clara de la UdelaR de instalarse en el interior del país en iguales condiciones y servicios que en Montevideo. Tal estrategia se consolidó y está en la agenda de prioridades de la Universidad. Desde la conformación de la CCI a la fecha, el aumento es sostenido y cada vez con mayor diversidad de la oferta académica en pos de lograr llegar a cubrir el total de la demanda que hay. El aumento del presupuesto es una muestra clara de que es una prioridad política, la UdelaR sigue en curso un plan que, como se establece en los postulados del rectorado, pretende contribuir al desarrollo regional, como un factor dinamizador del tejido cultural, social y productivo.

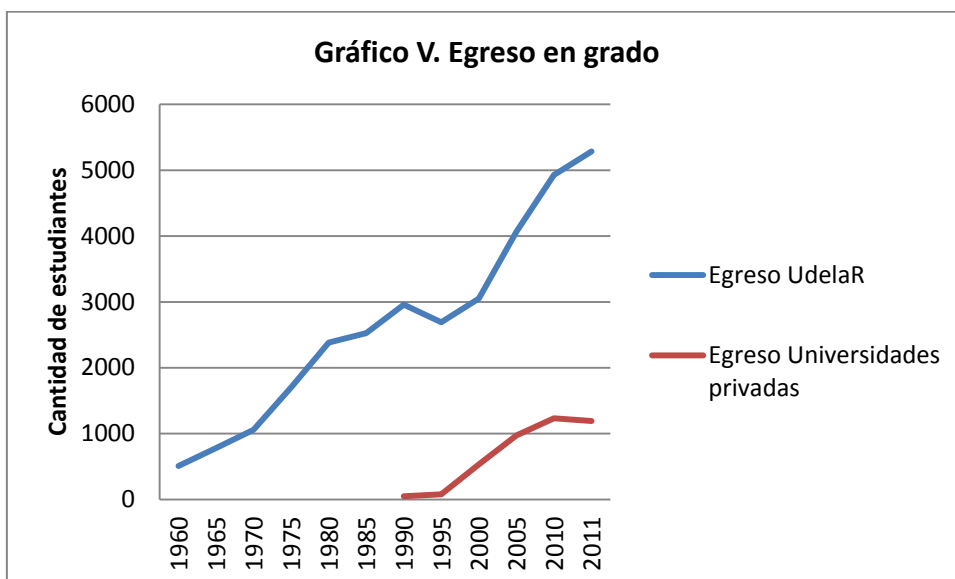
7. El demos universitario y los nudo críticos de la eficiencia del sistema universitario

En la UdelaR la matrícula universitaria tuvo un crecimiento sostenido durante el período 1960-2012. Así, la matrícula entre 1960 y 2012 se multiplicó por 7,1. En este sentido, a nivel de áreas se destaca que en tecnologías y ciencias de la naturaleza la matrícula se multiplicó por 9, en el área social y artística por 6 y en el área de la salud por 7 durante el período 1960-2012. Respecto a las universidades privadas, desde su instalación en el sistema educativo uruguayo han tenido un aumento sostenido de su matrícula. Durante el período 1999-2012 se multiplicó por 4 su matrícula y alcanzó a casi 30.000 estudiantes de grado y posgrado. En 2011 la Universidad Católica del Uruguay contó con 8.899 estudiantes, la Universidad ORT Uruguay con 7.622, la Universidad de Montevideo con 2.359 y la Universidad de la Empresa con 2.139. En 2011 las universidades privadas cuentan con 2,3 matriculados por cada estudiante de 2004.

A partir de los datos de los seis censos universitarios de la UdelaR (1960, 1968, 1988, 1999 2007 y 2012) se puede observar la feminización de la matrícula universitaria. Mientras que en 1960 4 de cada 10 universitarios eran mujeres, al 2012 cada 10 universitarios 6 son mujeres. Este fenómeno de la des-masculinización de la matrícula se da fuertemente a partir de la restauración democrática; ya en 1988 las mujeres superaban a los hombres con más del 50%.

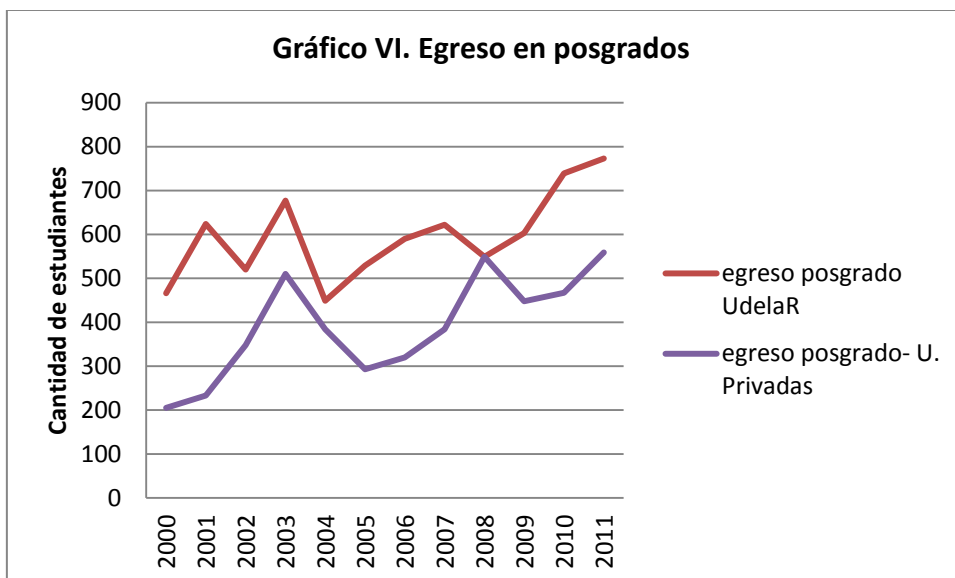
A nivel etario se debe destacar que durante el período 1960-2012 la matrícula en la UdelaR mantuvo constantes las siguientes características: el 55% de los estudiantes tienen entre 17 y 24 años; el 25% entre 25 y 29 años y el 20% más de 30 años. Respecto a la distribución de los estudiantes de grado por origen geográfico, según los datos disponibles de los censos de la UdelaR de 1999, 2007 y 2012, se marca una disminución constante en Montevideo, mientras que al finalizar la década de los 90 la matrícula alcanzaba el 65%, en 2012 es de 58%. En relación a la distribución de los estudiantes de grado por inserción al mercado de trabajo, se debe destacar que en el período 1999-2012 en promedio el 60% están ocupados, el 20% desocupado y el otro 20% son inactivos. Asimismo, según el censo de 2012, solo el 7% del total de la matrícula universitaria de grado y posgrado recibe beca de apoyo económico.

Por otra parte, durante la primera década de este siglo, el egreso de estudiantes de grado en la UdelaR creció aproximadamente un 56%. En 1992-1996, el promedio anual de egresos de grado fue de 2.862, en 1997-2001 fue de 3.506, en 2002-2006 de 4.102 y en 2007-2011 superó los 5.000. Las universidades privadas lo hicieron de manera análoga a la UdelaR, con un impulso creciente desde el 1995-2000, cuando se multiplicó por 7 la cantidad de egresos.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Estadísticas Básicas UdelaR (2012) y anuarios del MEC.

A nivel de posgrado, en promedio la UdelaR otorgó anualmente durante los últimos cinco años 600 títulos, con aumento sostenido. Comparado con las universidades privadas no se presenta la misma diferencia que en la enseñanza de grado. Esto refleja la gran apuesta de las universidades privadas en generar oferta de posgrado con un máximo de eficiencia y una amplia gama de opciones. La especificidad de diplomados, máster y doctorados es un gran incentivo a los egresados. Asimismo, se debe resaltar que la diferencia entre ingresos y egresos en posgrado es menor en relación al egreso de grado. Esto se debe a varios factores: en la mayoría de los posgrados se cobra matrícula, tiene fuerte relación con la inserción en el mercado laboral del profesional, las clases son reducidas y hay una mayor formación de los docentes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Estadísticas Básicas UdelaR (2012) y anuarios estadísticos del MEC.

Sin embargo, a pesar de este crecimiento sostenido de la matrícula y el egreso del conjunto de universidades que nuclean la educación superior en Uruguay, como se mencionó anteriormente, la matrícula no varía en función del ingreso únicamente, sino que el egreso tardío de los estudiantes es una variable que incide fuertemente en la permanencia de los estudiantes dentro de la Universidad. Esto es un nudo crítico que ya en el informe de la CIDE se destacaba como preocupante.

Goyeneche y otros (2001) realizaron una investigación bajo el título *¿Cuándo me voy a recibir?* Esta es una pregunta muy natural que un estudiante se hace al ingresar a una carrera universitaria, sin embargo, los autores afirman que en realidad la pregunta que debería hacerse es: *¿me voy a recibir?* Este juego de palabras en una pregunta marca claramente la situación de un estudiante al comenzar su vida en el demos universitario. Preguntas que recorren una carrera son: *¿cuánto dura tu carrera?*, *¿necesitás hacer una tesis para recibirte?*, *¿cuánto te queda para terminar?* Esta serie de preguntas naturalizadas marcan un una brecha importante entre el ingreso y el egreso.

Latiesa (1992, citado por Boado, 2004), a partir de una investigación sobre la deserción universitaria en España, construye una serie de explicaciones a un fenómeno que es multicausal, en el que influye el proceso de acceso a la educación superior, los condicionamientos objetivos y subjetivos de los individuos, la estructura educativa del sistema universitario, el grado de dificultad de los estudios y, finalmente, la inserción profesional.

En esta línea, la dificultad del egreso y de la desvinculación o rezago dentro de la Universidad tiene causales internas y externas. Las internas conciernen al currículo académico, ello es, rigidez en los planes de estudio, cantidad de docentes, duración de los cursos, exigencia de la carrera, dificultad de realización de las tesis o monografías de investigación, baja oportunidad de becas de estudio y escasa vinculación de los estudios con el mercado laboral. Las externas refieren a la

distribución del tiempo entre trabajo, estudio y cuidados domésticos. El uso del tiempo de un estudiante es una decisión que le afecta directamente la duración real de su carrera universitaria, más allá de lo establecido por el plan de estudios.

Así, hay una fuerte relación entre el rezago estudiantil y el egreso. La postergación de la titulación afecta de manera lineal el egreso. Una investigación de Boado (2004) sugiere que el trabajo no afecta negativamente el desempeño en términos de rezago cuando la inserción horaria es hasta 20 horas semanales. Sin embargo, a partir de dicha carga horaria el rezago tiende a crecer con la dedicación horaria al trabajo. De acuerdo a los resultados obtenidos con la estimación realizada, el rezago curricular de los estudiantes universitarios puede ser explicado por el ingreso per cápita del resto del hogar (excluido el del estudiante universitario) y por la cantidad de horas trabajadas por los estudiantes. A medida que la dedicación al trabajo crece por encima de las 20 horas semanales, el rezago aumenta con la carga horaria y es claramente superior al de quienes no realizan actividades laborales.

Cuando se problematiza el egreso en la universidad se lo centraliza en la UdelaR, sin embargo, las universidades privadas también tienen tal inconveniente. Hay cuatro veces más ingresos que egresos por año en todas las universidades del país. De cada 19.000 ingresos en la UdelaR, egresan alrededor de 5.000, mientras que en las privadas esta relación se da en la misma magnitud: de cada 4.000 que ingresan, egresan aproximadamente 1.000. En este sentido, como afirman Goyeneche y otros, una vez que un individuo inicia su actividad como estudiante comienza a rendir cursos y exámenes, aprobando o no materias, hasta egresar o abandonar los estudios con algún nivel de avance en la carrera. La duración del período en que cada individuo permanece estudiando es desconocida mientras desarrolla su actividad académica. Esta cantidad de años dentro de la universidad es inmensurable si el estudiante no alcanza egresar y termina formando parte del rezago estudiantil.

Por último, la desvinculación, el rezago y el egreso tardío son preocupaciones centrales que implicaron la toma de medidas. Desde la Universidad de la República a través de la nueva ordenanza de grado aprobada en el año 2011 se está en una etapa de flexibilización del currículo, con integración de la extensión y la investigación a la enseñanza, permitiendo la diversificación de trayectorias de formación en una misma carrera y facilitando así los tránsitos horizontales y la reorientación en los estudios. Esto se convierte en incentivos a los estudiantes para que accedan a nuevas alternativas de aprendizaje currículos diversificados con mayor congruencia a sus intereses.

8. La docencia y el gasto en la Universidad: el límite presupuestal entre la vocación y la profesión

A mediados de 2012 el rectorado de la UdelaR detallaba dos características de la propuesta de rendición de cuentas desplegada por el Poder Ejecutivo: una desaceleración de la inversión pública en educación superior y conocimiento avanzado y una distribución desequilibrada entre las distintas actividades universitarias. Tal afirmación se sustentaba, por un lado, bajo el argumento de que el porcentaje de la UdelaR en el gasto público educativo de 2012 es de 17% y el porcentaje que se le asigna en el incremento del gasto público educativo en 2013 sería del 9,3%, notándose claramente una reducción en el porcentaje que la UdelaR representa en el gasto público educativo; y por el otro, en que el presupuesto de que la UdelaR respalda la formación de aproximadamente el 80% de quienes cada año completan una carrera universitaria en el Uruguay y la labor de aproximadamente el 75% de los investigadores del país.

Tal como indican Vaillant y Patrón (2012: 203), Uruguay está frente a un problema poco común: su economía se encuentra en un ritmo de expansión inédito en su historia tanto por su duración como por intensidad; el ritmo de formación bruta de capital ha sido aún mayor que el del producto, sin embargo, el sistema educativo está interpelado dado que el país cambió y requiere otro ritmo diferente de producción en la educación.

Al momento de pensar en el presupuesto y financiación de la educación universitaria pública, es importante destacar que la UdelaR no tiene una modalidad de financiamiento a través de una matrícula a los estudiantes, en Uruguay el financiamiento es a través del presupuesto público nacional. Esto genera una cierta tensión al momento de la distribución del gasto público en educación. Un estudio de Oddone en el año 2004 señalaba que desde una perspectiva de largo plazo Uruguay ha mantenido estable la relación entre el gasto público en educación y el Producto Interior Bruto (PIB). A raíz de ello, ha perdido terreno respecto al promedio de los países latinoamericanos que han incrementado el gasto en educación pública.⁹ Respecto a su evolución, el presupuesto de la UdelaR tuvo un crecimiento modesto durante los años noventa (0,3% si se incluye al Hospital de Clínicas y 1,3% si se lo excluye). Este magro incremento del presupuesto entre 1990 y 2002 estuvo influido por los recortes de las partidas presupuestales destinadas a la UdelaR en 2002. En ese año ellas se contrajeron un 20% en términos reales respecto a 2001. La contracción del gasto público en educación en 2002 es un reflejo de las prioridades de política que el gobierno tuvo para enfrentar la crisis macroeconómica y financiera. Si bien en ese año el gasto público total no cayó en términos reales, de hecho aumentó levemente, el gasto público en educación cayó un 8,2%, y el destinado a educación superior lo hizo en un 21% (Oddone, 2004:14-15).¹⁰

⁹ Según la UNESCO, mientras en 1964 el gasto público en educación en Uruguay, como porcentaje del PIB, superaba levemente al promedio regional, en la segunda mitad de los noventa fue equivalente a las dos terceras partes del promedio regional (citado en Oddone, 2004: 16).

¹⁰ La evolución del gasto por estudiante en la década de los noventa y la importante pérdida real del presupuesto universitario en 2002, determinan que el gasto por estudiante se encontró

Culminada la crisis, el gasto en educación ha aumentado sustancialmente, ganando peso dentro del total de gastos del Estado. Durante el período 2005-2009 el Estado hizo un esfuerzo importante: el presupuesto de la Udelar creció en términos reales un 70% durante ese período y el aumento del salario real se ubicó en más del 56%. Sin embargo, tal como se destaca desde el sindicato docente ADUR, el gasto en salario docente es el principal componente de la educación y este no aumentó en relación al crecimiento de la economía uruguaya. De este modo, se mantuvo el reclamo del cogobierno universitario en que el aumento salarial es notorio pero no suficiente para estimular la dedicación y excelencia en el cumplimiento de las funciones.

De este modo, está claro que la Udelar se plantea como prioridad política la carrera docente y le da una importancia real en torno a su distribución presupuestal y sus reclamos frente a las autoridades de gobierno. Este reclamo es de larga data, acentuado en épocas de crisis cuando la matrícula crecía sostenidamente y, sin embargo, no se presentaban en igual medida los incrementos presupuestales, lo que obstaculizaba la investigación y la formación docente, generando a los docentes pocos estímulos para su especialización. Por tanto, la tensión entre distribución del gasto público para la educación superior y la carrera docente persiste en la actualidad a pesar del avance sostenido que hubo desde 2005.

Mientras que en el quinquenio 2001-2005 el aumento de la cantidad de docentes fue de 500, en el período 2006-2011 fue de 1.500, producto de un aumento del gasto que también generó una ampliación de la oferta tanto en Montevideo como en el interior del país, una diversificación del currículo,¹¹ una mayor cantidad de becas y, por tanto, una política universitaria que se vio acompañada de una convicción gubernamental de apoyar el crecimiento de la Universidad. El 4,5% del PBI a la educación marcó este camino de fortalecimiento de la docencia universitaria que se acompañó desde el año 2009 de resoluciones del Consejo Directivo Central en sus sesiones extraordinarias hacia la reforma universitaria que acentuaban la necesidad de “establecer que la carrera docente ¹² debe apuntar a mejorar el desempeño de las funciones fundamentales de la Universidad, estimulando la capacitación de los docentes para el ejercicio de la enseñanza, la investigación y la extensión, promoviendo su activa participación en la gestión colectiva de la institución y evaluándolos en función del conjunto de sus tareas”. De este modo, en la agenda universitaria se plasmó de manera consensuada una carrera docente que combina exigencias y posibilidades de progreso en un marco claramente definido con: formación de los docentes a nivel de postgrado, llegar a 1.200 docentes con dedicación total, con presencia más equilibrada

hasta el año 2004 dentro de los niveles más bajos de la última década. El salario universitario ha mostrado un deterioro real en el período 1990-2004, incluso en momentos en que los salarios medios de la economía mostraban crecimiento (Oddone, 2004: 2).

¹¹ En el quinquenio 2005-2009 la oferta educativa se amplió, creándose 11 nuevas carreras de grado, 3 títulos intermedios, 6 carreras técnicas y 36 carreras de postgrado. En 2009 ingresaron a la UDELAR 24% más estudiantes y egresaron 54% más estudiantes de grado que en 2000 (Estadísticas básicas, Udelar).

¹² Se entiende como carrera docente el conjunto de criterios, normas y procedimientos que regulan el ingreso, la movilidad escalafonaria, y la renovación o cese de los docentes universitarios, igualmente reconocidos por todos los servicios que integran la institución (documento de ADUR, 2011).

en los servicios universitarios, al menos 300 deberán estar radicados en el interior del país y que más de la cuarta parte de los docentes universitarios tengan una dedicación horaria de 40 horas o dedicación total (Cámara de Representantes, 2010).

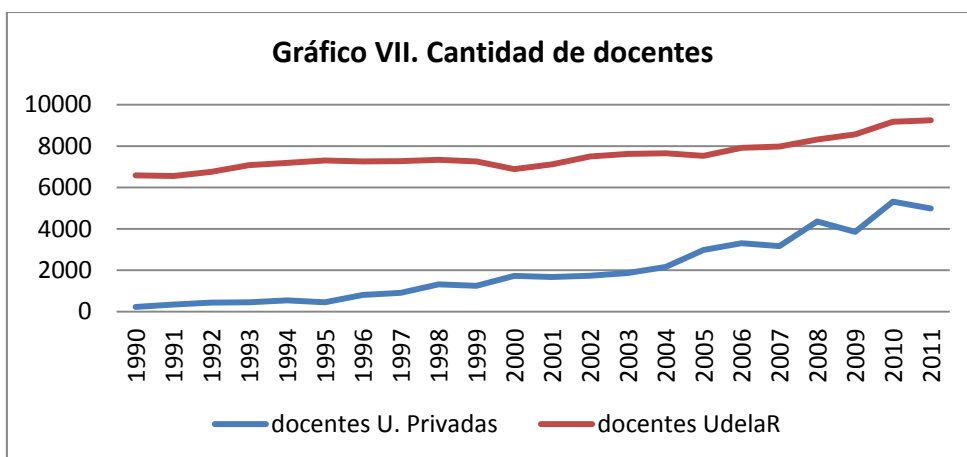
Según datos del Censo de docentes de 2009, la situación del plantel de la UdelaR es el siguiente: hay más de 10.000 cargos docentes. El 48% de los docentes son varones y el 52% mujeres. Las mujeres se concentran en los grados 1 y 2; a partir del grado 3 se invierte esa relación. De los grados 5 de la UdelaR apenas un 28% son mujeres, mientras que de los grados 1 lo son el 57,1%. No existen diferencias entre docentes hombres y docentes mujeres en relación a la carga horaria. El 84% de los docentes reside en Montevideo, el 15% en el interior y el 1% restante en el exterior. El 33% de los docentes no tiene otra ocupación remunerada; el 35% tiene estudios de posgrado culminados; el 86% declararon que desempeñan un cargo docente, el 12% dos cargos y el 2% tres cargos docentes. El 33% de los docentes pertenece al área de Ciencias de la Salud y en porcentajes cercanos al 30% se encuentran los docentes del área de Ciencias Sociales y Humanas y Ciencias y Tecnológica; el 9% pertenece al área Agraria y un 2% pertenece al área Artística. A medida que aumenta la edad aumenta el grado docente, así el 50% de los grados 1 tienen menos de 30 años y el 42% de los grados 5 tienen más de 60 años de edad.¹³ En el área de Ciencias Sociales y Humanas casi el 50% declaró tener menos de 20 horas. Un 21% de los docentes no tienen ingresos adicionales a los que perciben de la UdelaR.

El estatuto del personal docente de abril de 1968 detalla que la función docente concierne a: la enseñanza, o sea, las actividades tendientes a orientar a estudiantes, egresados o docentes e investigadores en su proceso de capacitación, mediante la docencia curricular o especial, las obras didácticas u otros medios para lograr tal propósito; la investigación en todas las ramas del conocimiento y de sus aplicaciones; otras formas de actividad creadora, cuando sean subsidiarias de la enseñanza o la investigación; la dirección de servicios; la extensión cultural y la participación en la formulación, estudio y resolución de problemas de interés público y asistencia técnica dentro y fuera de la Universidad. Sin embargo, el 14% no tienen horas de enseñanza, un 44% de los cargos docentes no tienen horas asignadas a la investigación, el 52%

¹³ En la Universidad de la República existe una carrera docente estipulada de grado 1 a grado 5 (profesor ayudante, profesor asistente, profesor adjunto, profesor agregado y profesor titular). Grado 1: Profesor Ayudante, asiste a grupos pequeños de estudiantes. Puede desempeñar otras funciones docentes (art. 1º del Estatuto del Personal Docente), siempre que estén orientadas fundamentalmente hacia su propia formación. Actuará siempre bajo la dirección de docentes de grado superior. Grado 2: Profesor Asistente, ejerce tareas de colaboración, orientadas hacia la formación del docente, pero, a diferencia del grado 1, se requerirán conocimientos profundos en uno o más aspectos de la disciplina. Se procurará encomendarle tareas que requieran iniciativa, responsabilidad y realizaciones personales. Grado 3: Profesor Adjunto, el desempeño del cargo implica, al menos parcialmente, investigación u otras formas de creación original. Puede ocasionalmente orientar a otros docentes y ejercer funciones limitadas de dirección. A partir de este grado se exigirá una alta dedicación horaria. Grado 4: Profesor Agregado, ejerce enseñanza en todos sus aspectos, investigación u otras formas de creación original y extensión. La orientación de las tareas de enseñanza y de investigación pasa a ser de carácter normal. Será responsable de la formación y superación del personal docente a su cargo. Tendrá cometidos de dirección en aspectos restringidos, de acuerdo con la organización de dependencia en que actúe. Grado 5: Profesor Titular, le corresponde la máxima responsabilidad, individual o colectiva de las funciones de dirección, orientación y planeamiento de las actividades generales del servicio.

de los cargos docentes no tiene horas asignadas a la gestión y un 36% manifestó haber realizado algún tipo de actividad vinculada a la extensión universitaria. Esto, marca la dificultad que tiene la docencia en acompañar la integralidad de funciones de la UdelaR: enseñanza, investigación y extensión.

A modo agregado y comparado hay un aumento sostenido del plantel docente tanto en la UdelaR como en las universidades privadas. Esto se correlaciona fuertemente con el aumento de la oferta educativa y la matrícula estudiantil, tal como indica el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas básicas de la UdelaR y Anuarios MEC.

En la distribución total, del 100% del plantel docente en la UdelaR, el número de docentes en régimen de dedicación total pasó de 550 en diciembre de 2007 a 733 en junio de 2010. Al 2012, las facultades con mayor cantidad de horas de grados 5 son Medicina, Ingeniería y Ciencias (6.463, 5.052 y 4.130 respectivamente). Así, la mayor cantidad de horas docentes se concentra en estos servicios junto a ciencias económicas y arquitectura, que claro está se correlaciona con la cantidad de docentes. En el otro extremo, las facultades y escuelas con menos horas y cantidad de docentes son: Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines, Ciencias de la Comunicación, Enfermería, Humanidades y Psicología, que tienen de 75 a 300 docentes. Esta distribución marca la pauta de las divergencias entre docentes dentro de un mismo servicio como entre servicio, propia característica de la UdelaR.

En suma, el sistema de oportunidades de ascenso para la trayectoria académica de los docentes aún presenta un fuerte obstáculo presupuestal que se materializa en un 30% de grados 1, 8% de grados 2, 33% de grados 3, 22% de grados 4 y 6% de grados 5. La Universidad de la República promueve en su política una transformación en la organización y función para alcanzar la profesionalización del total del plantel del cuerpo docente, este objetivo es un aspecto esencial para el cumplimiento de los fines y funciones de la Universidad que el CDC como órgano cogobernado de dirección de los estudios universitarios entiende prioritario.

9. Alcance de la transformación tradicionalista del currículo universitario y sus vínculos con las necesidades estudiantiles

Desde 1960 hasta la fecha se produjeron importantes cambios en la composición de la matrícula según áreas de estudio. Desde la década del 50, las dos primeras carreras más demandadas eran Derecho y Ciencias Médicas respectivamente. La distribución de la matrícula universitaria por áreas indica que en 1985 las áreas más demandadas eran: Derecho (18,1%), Educación, humanidades y arte (17,9%), Ciencias Médicas (17,9%); Comercio, economía y administración (14,7%); Ciencias Sociales y del comportamiento (8,9%); Ciencias naturales, matemáticas y ciencias de la computación (6,2%); Agronomía, forestal, pesquería (5,5%), seguida de Ingeniería y tecnología (4,7%) (Base datos UNESCO, Anuario Estadístico 1988).

A partir de la restauración democrática y en particular durante los últimos 15 años la Universidad de la República ha aumentado y diversificado su oferta académica. Concomitantemente se amplía la oferta educativa terciaria a nivel privado. En el siguiente cuadro pueden apreciarse las áreas de conocimiento ofrecidas por las distintas universidades nacionales.

Cuadro II. Oferta académica en la UdelaR y universidades privadas

UdelaR Facultades y Escuelas	ORT Facultades y Áreas	UCUDAL Facultades y Áreas	UDE Facultades	UDM Facultades y Centros
Agronomía Arquitectura Ciencias Ciencias Económicas Ciencias Sociales Derecho Humanidades y ciencias de la educación Ingeniería Medicina Odontología Química Veterinaria Psicología Ciencias de la Comunicación Administración Bibliotecología Auxiliares de odontología Enfermería Nutrición y Dietética Partera Tecnología Médica Conservatorio de Música Bellas artes Ciencias de la información Educación Física	Administración y Ciencias Sociales Arquitectura Educación Ingeniería Comunicación y Diseño	Ciencias Sociales y Comunicación Ciencias Empresariales Derecho Ingeniería y Tecnologías Odontología Psicología Área de Ciencias Agrarias Área de Educación Enfermería y Teconologías de la Salud Ciencias Humanas	Ciencias Empresariales Ciencias Sociales y Jurídicas Diseño y Comunicación Ciencias Agrarias Ciencias de la Educación Ciencias de la Salud Ingeniería Formación docente	Ciencias Empresariales y Economía Derecho Ingeniería Humanidades Escuela de Negocios Ciencias Biomédicas Logística Comunicación

Fuente: Elaboración propia a partir de la información brindada en las páginas web de las universidades.

Cabe destacar que, siendo la oferta uno de los factores influyentes sobre la decisión de los estudiantes de continuar sus estudios, la Universidad de la República consideró dicho factor a la hora de decidir el aumento y diversificación del currículo. De acuerdo

a Rendición de cuentas de 2012 la UdelaR ofrece educación en todas las áreas del conocimiento.

En este sentido, debe destacarse que la oferta desde la UdelaR entre 2004 y 2011 creció de 66 a 94 carreras de grado y de 133 a 194 los programas de posgrado.

Según la Rendición de cuentas, la UdelaR ofrece 42 tecnicaturas o carreras cortas. Asimismo, de los programas de posgrado, 110 corresponden a Diplomas de especialización, 67 a programas de Maestría y 17 a programas de Doctorado.

La diversificación y la ampliación de la oferta, en particular el aumento de la cantidad de programas de especialización, evidencia la consideración de las necesidades de los estudiantes y de su inserción laboral. Asimismo, anualmente se ofrecen más de 500 cursos enmarcados en el Programa de Educación Permanente.

Con la aprobación de la primera Ordenanza de Estudios de Grado de la Universidad (2011) fueron incluidos criterios comunes de modo tal de promover flexibilidad curricular que permita una mayor diversificación de las trayectorias formativas de los estudiantes dentro de su carrera, facilitando los tránsitos horizontales. Asimismo, dicha ordenanza integró como criterios comunes la extensión y la investigación a la enseñanza. En este sentido, se destaca que la oferta de la UdelaR incluye siete opciones de formación interdisciplinaria, las cuales implican el trabajo simultáneo de varias facultades a nivel de grado.

Algunos de los hitos en materia de educación universitaria en el interior son los cursos libres de Derecho en Salto en 1956, la creación de la EEMAC en 1963, de la Casa de la Universidad de Paysandú en 1969, Casa de Tacuarembó en 1988 y Casa de Rivera en 1989. La estrategia de desarrollo de la UdelaR en el interior se basa en tres pilares: Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), Centros Universitarios Regionales (CENUR) y Polos de Desarrollo Universitario (PDU).

Cabe destacar que los esfuerzos de la UdelaR por ampliar la cobertura universitaria en los últimos años han estado fuertemente dirigidos a los jóvenes radicados en el interior del país. Algunos de los principales ejes de debate en la Comisión Sectorial de Enseñanza-Pro Rectorado de Enseñanza (el órgano central donde están radicados los Proyectos Institucionales definidos en el PLEDUR) referidos a la enseñanza de grado son: la flexibilización de los actuales y futuros planes de estudios de las carreras universitarias de pre-grado y de grado, y la diversificación de la oferta de enseñanza universitaria.

En lo que respecta a la oferta universitaria privada, desde el 2002 hasta el año 2012, las universidades privadas ofrecen 86 carreras de grado y posgrado. Asimismo, todas las universidades han manifestado que se encuentran trabajando de forma continua para aumentar la oferta en función de las demandas de los jóvenes. De acuerdo al Ministerio de Educación y Cultura durante este año se comenzaron a tramitar cinco nuevas carreras.

De acuerdo a los informantes calificados las universidades privadas planifican su oferta apostando a carreras no tradicionales que la UdelaR no ofrecería. De ese modo, la idea orientadora de las universidades privadas sería la búsqueda de nichos de mercado en los cuales se demande una formación que el país no cubriría a través de la UdelaR. En términos generales, dichas universidades apuntan a la creación de especializaciones demandadas por el mercado de trabajo, dado que ello sería la clave del éxito de los nuevos programas.

Algunas de las ofertas de educación terciaria que aparecen como novedades en el mercado serían la tecnicatura en Educación para el Tiempo Libre y Recreación, la Licenciatura en Dirección de Empresas Turísticas, la Licenciatura en Diseño de Indumentaria, la Especialización en Traumatología y Ortopedia y la Licenciatura en Diseño de Interiores.¹⁴

En relación a la oferta, el Prorectorado de la UdelaR sostuvo que la planificación del aumento y diversificación de la oferta por parte de la UdelaR se encuentra guiada por los cambios al interior de cada disciplina en el resto del mundo y que es independiente de lo que suceda en el sector privado. Asimismo, se sostuvo que la creación de nuevas carreras se basa en las necesidades de crear nuevos perfiles de egreso. En ese sentido, se destacó que la flexibilidad que posibilita a los estudiantes realizar trayectorias horizontales es reflejo del nuevo perfil.

¹⁴ Ver <http://historico.elpais.com.uy/130224/pnacio-698117/nacional/Privadas-crearon-90-carreras-en-13-anos/>.

10. Desafíos para la próxima década: la Universidad en el Uruguay del 2020

A medio siglo del informe de la CIDE se puede afirmar que la Universidad de la República es el principal polo generador de conocimiento científico y promotor del desarrollo nacional sustentable. A pesar que las universidades privadas se han multiplicado y diversificado, es la Universidad pública la que concentra la mayor cantidad de oferta académica, estudiantes, egresados, docentes, investigadores y producción científica.

Sin embargo aún restan varios desafíos para el sistema universitario público en Uruguay:

- El centralismo como legado. La herencia de la Universidad tradicional de elite en el Uruguay es de esos rasgos típicos que asumió la Universidad uruguaya durante décadas del siglo XX. El diseño de la Universidad de la República fue un diseño montevideano que se siguió reproduciendo como un diseño montevideano. En este sentido, Uruguay se ubica en lo que la OCDE define como un nivel de universalización intermedia de la matrícula universitaria. La aspiración debe ser llegar en algún momento —en una perspectiva de mediano y de largo plazo— a extender una universalización avanzada de la matrícula. En relación a la diversificación del sistema, la inequidad geográfica debe de seguir atendándose fuertemente, para aumentar las posibilidades de acceso en el interior del país.
- La diversificación es una necesidad del país. Sin embargo, la diversificación es posible de realizar a través de la creación de nuevas entidades públicas que atienden problemas locales y particulares de determinadas regiones. De todas maneras, en vistas de otras experiencias latinoamericanas como Argentina, Bolivia, Venezuela, es claro que ello requiere un seguimiento que evite la segmentación y estratificación de los sistemas de enseñanza. La escasez de masa crítica para nutrir proyectos e institutos de investigación en algunas zonas del interior conlleva el riesgo de la estratificación en los procesos de descentralización. Por tanto, se considera que la diversificación debe abordarse desde una perspectiva sobre el sistema de educación superior y no en función de múltiples universidades pretendidamente autosuficientes y autocontenidas.
- Modernización de la gestión universitaria para que acompañe el impulso descentralizador y de mayor flexibilización de las trayectorias estudiantiles.
- Promover más y mejor egreso. Aún el egreso es un nudo crítico que abarca a todas las aéreas del conocimiento.
- Adaptarse a las demandas del empleo. Para ello es necesario diseñar las carreras y estudios de posgrado basados en evidencia sobre las necesidades productivas del país.
- Consolidar la carrera docente con mayor cantidad de horas de investigación y con oportunidades reales de ascenso.
- Mayor financiación pública. Aún es un obstáculo para el desarrollo y modernización de la Universidad. La ampliación de los recursos es una condición sine qua non para el fortalecimiento de las tres funciones: enseñanza, investigación y extensión.

- Crear más posgrados, maestrías con mayor especialización técnica-académica y aumentar la cantidad de doctorados. Los estudios de Doctorado son una debilidad de la oferta universitaria. Ello se refleja en la cantidad de doctores que trabajan las universidades. En particular, el 35% de los docentes de la UdelaR tiene estudios de postgrado culminados, incluyendo en este número las maestrías. La formación doctoral se realiza principalmente en el exterior. En este sentido, aún resta un sistema de becas que tenga una cobertura amplia y que logre que la mayor cantidad de investigadores de Uruguay puedan formarse con una reducción de su jornada laboral.
- Generar mayor movilidad estudiantil. Si bien uno de los objetivos de la Ordenanza de Estudios de Grado de la UdelaR radica en la diversificación de trayectorias de formación en una misma carrera y en facilitar los “tránsitos horizontales” y reorientación de los estudios, son una minoría los estudiantes que lo hacen.
- La acreditación a nivel internacional continúa teniendo un papel secundario en la educación universitaria nacional, quedando relegada a las iniciativas que a nivel regional se llevan a cabo a través del Sistema ARCUSUR.
- Incorporar las nuevas tecnologías tanto en gestión como en docencia.
- Reubicarse en un escenario globalizado, que implica potenciar la interdisciplinariedad, el dominio de lenguas extranjeras, la movilidad de docentes y estudiantes y sistemas de acreditación.

11. Bibliografía

Boado, Marcelo (2004), *Una aproximación a la deserción estudiantil universitaria en Uruguay*, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Brunner, J. (2006), *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*, Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Representantes, Comisión de Hacienda (2010), Presentación del Proyecto del Presupuesto de la Universidad de la República, Montevideo.

CCI (2012), *La política de regionalización y descentralización de la Udelar: 2007 a 2011*. Coordinadora: Lic. Graciela Carreño: de la CCI.

CIDE (1965), *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay*, Tomos I, II y III, Uruguay.

Collazo, Mercedes y Pebé, Pablo Julio (2004), Sistema Nacional de Educación Superior de la República Oriental del Uruguay, Udelar, Montevideo.

Comisión Sectorial de Enseñanza (2011), *Desvinculación estudiantil al inicio de una carrera universitaria*, Coordinadora: Beatriz Dicono. Udelar.

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967).

Goyeneche, Juan José; Urrestarazu, Inés y Zoppolo, Guillermo (2001), ¿Cuándo me voy a recibir? Una aproximación para el análisis de la duración de la carrera estudiantil en *Revista Quantum* (12): 101-110.

Landinelli, Jorge, "Elementos del Debate sobre la función pública de la universidad", en *Revista de Ciencia Política*.

Landinelli, Jorge (2009), ¿Antiguos principios para nuevos rumbos?: notas sobre el reformismo universitario en el Uruguay actual, Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Ley Orgánica de la Universidad de la República (1958).

Oddone y Perera (2004), *Educación superior en Uruguay: Descripción y Financiamiento*.

Plan estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República 2000-2004.

Plan estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República 2005-2009.

Patrón, Rossana y Vaillant, Marcel (2012), "Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21 (1): 203-228.

Bibliografía no citada

Aristimuño, Adriana (S/F), *Las competencias en la educación superior: ¿demonio u oportunidad?*, Departamento de Educación, Universidad Católica del Uruguay.

Arocena, R. y Sutz, J. (2000), *La nueva reforma universitaria vista desde el Uruguay*, Avaliacao (Campinas), Vol. 5, n3, supl. 01. Pp. 5-15. ISSN: 1414-4077.

Arocena, R; Tommasino, H. y Rodríguez, N. (S/F), *Cuadernos de Extensión*. ISSN: 1688-8324. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM).

Bentancur, Nicolás (2004), "Cinco Dilemas Universitarios de Comienzo de Siglo", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 14/2004, Instituto de Ciencia Política.

Borraz, F. y Veiga, L. (S/F), *El Financiamiento del Sistema Universitario Uruguayo*, Revista de Antiguos Alumnos del IEEM.

CCI (2012), *La política de regionalización y descentralización de la UdelaR: 2007 a 2011*, Coordinadora: Lic. Graciela Carreño: de la CCI.

Garcé, Adolfo (1999), "Ideas y competencia política. Revisando el 'fracaso' de la CIDE", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 11, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

INE (2011), *Uruguay en cifras 2011*.

Bucheli, M. y Casacuberta, C. (2001), *Sobreeducación y prima salarial de los trabajadores con estudios universitarios en Uruguay*, Documentos de Trabajo, N° 06. Facultad de Ciencias Sociales.

MEC. Serie: *Anuarios Estadísticos de Educación*. Ministerio de Educación y Cultura. Montevideo, Uruguay (2010, 2011).

Mercosul (2008), *Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educacional do Mercosul 2001-2005*. Coordinadora: Fátima Anastasia.

Patrón, Rossana (2008), *Education: the Uruguayan case in the Latin-American context*, Notas Docentes, N° 22. Facultad de Ciencias Sociales.

Ragin, Charles (2007), *La construcción de la investigación social*, Universidad de los Andes, SAGE publicaciones.

Rodríguez-Gómez, Roberto (1999), "La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI", en *Revista Iberoamericana de Educación*. Vol. 21: 55-77.

UNESCO (2004), *Documentos de la intervención en la Universidad de la República*. Coordinación: Alicia Casas de Barrán. Udelar. Archivo General. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos.

Universidad de la República (2000), *Extensión Universitaria, 1996-1999*. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM).

Universidad de la República (2001), *Plan Estratégico de la Universidad de la República*. Documentos de Trabajo del Rectorado, N°10.

Universidad de la República (2004), *Plan Director. Bases para la formulación de una política territorial Universitaria*. Udelar. Dirección General de Arquitectura, Unidad del Plan Director.

Universidad de la República (2004), *Extensión Universitaria, 2000-2003*. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM).

Universidad de la República (2005), *Plan Estratégico de la Universidad de la República*. Documentos de Trabajo del Rectorado, N° 27.

Universidad de la República (2011), *Mirar para ver. Rendición social de cuentas 2011*. Udelar.

Universidad de la República (S/F), *Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos*. Compilador: Juan Romero. Sede Regional Norte –FCS- UER.

Universidad de la República (2005), *La extensión en la Universidad de la República. Estado de situación 2004*. Serie: Documentos de Extensión, N°5. CSEAM.

Universidad de la República. Serie: *Estadísticas Básicas de la Universidad de la República*. Dirección General de Planeamiento de la Udelar. (2005-2011).

Universidad de la República (2007), *IV Censo de estudiantes universitarios*, Montevideo.

Ministerio de Educación y Cultura (2012), *Anuario estadístico 2011*, Montevideo.