

# #4

OCTUBRE 2017

LA UNIVERSIDAD EN  
AMÉRICA LATINA

*Uruguay*  
*Rodrigo Arocena*

EXPERIENCIAS DE  
DEMOCRATIZACIÓN

*El derecho a la*  
*Universidad en jaque*

INFORME ESPECIAL

*El capítulo universitario*  
*del Plan Maestro*

RESEÑAS

*Pedro Fiorucci*  
*Martín Legarnalde*

LEGADOS

*Rolando García por*  
*Jorge Aliaga*

INSTITUTO DE ESTUDIOS Y CAPACITACIÓN  
FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS

# POLÍTICA UNIVERSITARIA

## Universidad y políticas científicas

### BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN EN LA ARGENTINA

DORA BARRANCOS, MARITA BENAVENTE Y FERNANDO PEIRANO,  
CON INTRODUCCIÓN DE GABRIELA DIKER

### LAS POLÍTICAS CIENTÍFICAS RECIENTES EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

LAURA ROVELLI Y MARTÍN UNZUÉ

### EL ROL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

DIEGO HURTADO Y LAUTARO ZUBELDÍA

**iec**  
**conadu**  
Instituto de Estudios y Capacitación

# ÍNDICE

IEC-CONADU  
INSTITUTO DE ESTUDIOS Y CAPACITACIÓN  
FEDERACIÓN NACIONAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS

POLÍTICA UNIVERSITARIA  
NÚMERO 4  
Universidad y políticas científicas

**DIRECTORA**  
*Yamile Socolovsky*

**CONSEJO DE REDACCIÓN**  
*Belén Sotelo*  
*Damián Del Valle*  
*Laura Rovelli*  
*Mariana Versino*

**COORDINACIÓN**  
*Laura Rovelli*

**EDITORA**  
*Miriam Socolovsky*

**DISEÑO**  
*Adolfo Antonini*

Año 4 N° 4  
Octubre de 2017  
1500 ejemplares  
ISSN 2362-2911  
Instituto de Estudios y Capacitación  
Federación Nacional de Docentes Universitarios  
Pasco 255 CPAC 1081 AAE. Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel/Fax.: 011-4953-5037 / 011-4952-2056  
secretaria\_iec@conadu.org.ar  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Creative Commons 4.0 Internacional (Atribución-NoComercial-CompartirIgual) a menos que se indique lo contrario.

**2** **BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN EN LA ARGENTINA**  
Conversación entre Dora Barrancos, Fernando Peirano y Marita Benavente, con introducción de Gabriela Diker y comentarios de Oscar Galante y Mariana Versino

**14** **LAS POLÍTICAS CIENTÍFICAS RECIENTES EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES**  
Martín Unzué  
Laura Rovelli

**24** **EL ROL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINAS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO**  
Diego Hurtado  
Lautaro Zubeldía

**34** **LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA IMPULSANDO LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD AL DESARROLLO EN URUGUAY**  
Rodrigo Arocena

**49** **EXPERIENCIAS DE DEMOCRATIZACIÓN EL DERECHO A LA UNIVERSIDAD EN JAQUE**  
Instituto de Estudios y Capacitación (IEC- Conadu)  
Informe de Lucas Petersen

**54** **INFORME ESPECIAL EL CAPÍTULO UNIVERSITARIO DEL PLAN MAESTRO**  
Instituto de Estudios y Capacitación (IEC- Conadu)

**58** **RESEÑAS NUEVOS HORIZONTES DE LAS UNIVERSIDADES**  
ACOSTA SILVA, ADRIÁN ET AL. (2015). LOS DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
Pedro Fiorucci

**60** **MUCHO MÁS QUE UNA CONSIGNA**  
DEL VALLE, MONTERO Y MAURO (COMP.) (2017). EL DERECHO A LA UNIVERSIDAD EN PERSPECTIVA REGIONAL.  
Martín Legarralde

**63** **LEGADOS ROLANDO GARCÍA Y LA CIENCIA NACIONAL**  
Jorge Aliaga

# IMPULSANDO LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD AL DESARROLLO EN URUGUAY<sup>1</sup>

## RODRIGO AROCENA

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY

roar@fci.uba.edu.uy

Durante ocho años (2006-2014) se impulsó una Reforma en la Universidad de la República del Uruguay (en adelante UdelaR). La orientó la noción de Universidad para el Desarrollo (para su elaboración y referencias ver Arocena y Sutz 2016, 2017). Los editores de un volumen colectivo tuvieron la amabilidad de invitarme a contribuir con una valoración de la Reforma intentada (Arocena, 2017), de la cual este texto

es una versión española con escasas modificaciones. Resume parcialmente el Informe de tal período (Arocena, 2014) durante el cual fui Rector de la Universidad. Fui electo en 2006 y reelecto en 2010 con el mandato explícito de impulsar la Reforma; ésta fue mi principal tarea durante el período. Por consiguiente no se reivindica “neutralidad” alguna, pero se aspira a la objetividad en la medida en que puede ser compatible con un compromiso profundo.

En la primera sección se presentan ciertas consideraciones sobre la educación que se vinculan con la noción de Universidad para el Desarrollo. En la segunda sección se describen las principales ideas y prácticas que definen la Reforma intentada en la UdelaR; las políticas cambiaron después, así que el análisis se centra en el período 2006-2014. En la tercera sección, algunas lecciones que surgen de esa experiencia

son discutidas desde el punto de vista de las posibilidades y dificultades para impulsar la contribución de las universidades al desarrollo.

## EDUCANDO EN DEMOCRACIA

En la historia de la Educación Superior en la América Latina de habla hispana tres períodos pueden ser considerados como “tipos ideales” con relevante influencia. El primero, que comienza ya en el siglo XVI, es la “Universidad colonial”, una institución directamente copiada de la universidad medieval con la misión de dirigir la educación a todos los niveles. El segundo período lo constituye la “Universidad republicana” modelada durante el siglo XIX con el propósito de educar a las élites –principalmente abogados– de los altamente desiguales países recién independizados. El tercer período resultó de

<sup>1</sup> La versión original de este texto se publicó con el título “Fostering the developmental role of the university in Uruguay”. En Brundenius, C., Göransson, B. and Carvalho de Mello, J. (Editors) *Universities, Inclusive Development and Social Innovation: An International Perspective*, Dordrecht: Springer, 2017. Agradecemos al autor la elaboración de su versión en castellano para *Política Universitaria* (N. de la Ed.).

los cambios intentados, los éxitos obtenidos y los fracasos experimentados por el Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria que emergió en las primeras décadas del siglo XX como uno de los principales componentes de las luchas contra la dominación oligárquica que caracterizaba al continente.

El programa de ese Movimiento puede sintetizarse en el propósito de democratizar la universidad para contribuir a la democratización del conjunto de la sociedad. Bajo modalidades diferentes, tal programa fue impulsado en casi todos los países de América Latina, Brasil incluido; ello dio una suerte de unidad en la diversidad a la Educación Superior en la región. Sin desmedro de sus relevantes limitaciones, la tradición del Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria ha sido una inspiración mayor para los proyectos orientados a la democratización de la Educación Superior, incluyendo el muy modesto recientemente impulsado en Uruguay del que se da cuenta en este texto. Tal inspiración llevó a proponerlo como una “Segunda Reforma”.

## SUPUESTOS BÁSICOS

Normativamente, se asume que las universidades públicas deben tratar de combinar calidad académica y compromiso social. Para ello, surge un desafío mayor del creciente papel del conocimiento avanzado, en la producción como en la destrucción, en la salud como en la guerra, en la mejora de la vida de muchos y en la ampliación de la desigualdad. Las economías más fuertes se basan en el conocimiento y las motoriza la innovación. El poder de la producción incrementa el rango del consumo; su combinación degrada el ambiente y hace de la posibilidad de catástrofes climáticas un rasgo específico de nuestra época.

El creciente poder proveniente de la ciencia y la tecnología, en el contexto de relaciones sociales capitalistas, impulsa una fuerte tendencia a la privatización del conocimiento. Las sociedades de hoy se ven profundamente influenciadas por la privatización de la educación, de los resultados de la investigación y del uso del conocimiento avanzado en general. El fenómeno es especialmente serio para las regiones periféricas. Las mismas se caracterizan, en grados diferentes, por no tener al conocimiento avanzado

como base principal de sus economías. Por ende la demanda de tal conocimiento que surge del mercado es débil y se dirige ante todo a proveedores extranjeros, con lo cual la oferta nacional de conocimiento permanece en promedio débil o muy débil y sin embargo resulta subutilizada. Tal es un rasgo fundamental de muchos países latinoamericanos, Uruguay incluido.

Los países donde es débil la generación y uso de conocimiento avanzado dependen altamente de otros países, en lo económico y político, y tal vez también en lo ideológico, porque carecen de ciertas capacidades necesarias para analizar problemas sociales y escoger las mejores soluciones. Más aún, en dichos países los beneficios del conocimiento se concentran en minorías, así que la desigualdad tiende a crecer. Ejemplo mayor de ello es que las diferencias en los niveles educativos parecen tener una creciente influencia en las diferencias de ingresos. Tales niveles tienen que ver con la educación formal (aprender estudiando) pero también con las oportunidades ocupacionales (aprender trabajando en actividades no rutinarias).

Recapitemos: impulsar la democratización en general requiere más que nunca impulsar la democratización del conocimiento que incluye la expansión del conocimiento, particularmente en el subdesarrollo. Un aspecto mayor de ello es la generalización de la Educación Superior de carácter permanente y combinada con el trabajo. Ésas son tareas fundamentales de las universidades públicas. En síntesis, éstas fueron las líneas orientadoras del proyecto de la Segunda Reforma.

## DIMENSIONES DE LA EDUCACIÓN

Enseñar en la Educación Superior incluye preparación profesional o especializada, cultura general y formación ética. Cada dimensión y sus interconexiones plantean problemas específicos. Las soluciones resultan cada vez más complejas y dependientes del tiempo debido, al menos, a dos grandes procesos: el crecimiento del conocimiento y la expansión del pluralismo ideológico. Ambos hacen cada vez más difícil tener en cuenta esas tres dimensiones, al menos, cuando el propósito es educar en democracia y para la democracia. Pero si esto último es un desafío, también es una clave.

La dimensión ética de enseñar en un contexto republicano y plural es claramente relevante pero en absoluto sencilla de abordar. Cabe buscar vías recordando que, en cierto sentido, la democracia es educar por medio de la discusión, por lo cual la discusión debe constituir un aspecto fundamental de la educación en democracia. Requiere formular propuestas que generen amplios debates, puedan conducir a decisiones significativas, y ofrezcan oportunidades para aprender cómo se discute y resuelve democráticamente. Esta constituyó una de las razones por las cuales una nueva Reforma Universitaria fue propuesta en la Universidad de la República.

Caracterizar la cultura general que la Educación Superior debiera ofrecer es cada vez más complicado por la expansión del pluralismo normativo así como de las especializaciones cognitivas y de las formas de hacer cosas nuevas. Tales procesos dificultan crecientemente los diálogos entre culturas diferentes. Ello constituye, por supuesto, un gran problema para la formación ética, que debe ayudar a gente diferente a conversar entre sí, a decidir y a vivir junta en contextos tolerantes y democráticos donde se protejan los derechos humanos. Cuando los diálogos se restringen cada vez más a personas con antecedentes similares, el resultado es un empobrecimiento de la cultura. La expansión del conocimiento demanda cada vez más preparación especializada, pero tal tendencia puede ser prácticamente dañina porque dificulta la combinación de diferentes tipos de conocimiento que usualmente se necesita para resolver problemas de la práctica.

La fragmentación de culturas y tipos de aprendizaje es, pues, un problema cultural, político y práctico. Una solución individual no es viable: no hay retorno a la aurora de las academias filosóficas cuando algunos hombres pueden aspirar al dominio de todo el conocimiento disponible. Las universidades, como herederas de esas academias, pueden contribuir a soluciones colectivas que impulsen las variadas formas de cultivar la creación cultural y el conocimiento así como diálogos “democráticos” —plurales, tolerantes, horizontales— entre diferentes enfoques y disciplinas para ampliar perspectivas y lidiar con problemas que presenten facetas múltiples.

Tales beneficios colectivos potenciales serán incrementados por la generalización del acceso efectivo a la Educación Superior; que



FOTO: FICER/COMUNICACIÓN DESARROLLO SOCIAL, LICENCIA CC BY-NC 2.0

Tocó Venir 2017, evento de bienvenida para los ingresantes de la UDELAR

hoy en día debe ser visto como un derecho individual similar al sufragio universal o el acceso efectivo a la educación elemental. La formación ética incluye la vinculación del derecho a la preparación especializada a nivel avanzado con el deber que tienen los que así se benefician de colaborar con la sociedad: los estudiantes universitarios pueden contribuir con su conocimiento en formas socialmente valiosas incluso antes de graduarse; ello debiera constituir un aspecto mayor de la formación ética que las universidades tienen que promover.

Educar en democracia es asumir modestamente que ignoramos mucho más de lo que sabemos; así, se relaciona con la antigua tradición de la enseñanza activa presentada brillantemente

ya en algunos diálogos socráticos. En tal tradición los estudiantes no deben ser vistos como receptores de conocimientos y valores transmitidos por sus profesores sino como los principales protagonistas de procesos de aprendizaje orientados a la expansión de sus capacidades para elaborar, adaptar, criticar y cambiar autónomamente el conocimiento recibido. Ayudar a los estudiantes a aprender en tal sentido es más difícil para los docentes que simplemente “transmitir el conocimiento”; es también mucho más interesante y gratificante; además, ayuda a los docentes a seguir aprendiendo.

La enseñanza activa apunta en la misma dirección que el proyecto humboldtiano de conectar enseñanza e investigación. La ense-

ñanza activa democráticamente orientada se relaciona con el proyecto del Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria de conectar enseñanza, investigación y extensión. Este enfoque se vincula también con el impulso a la participación como una guía tanto para la enseñanza como para el gobierno de la educación. Los estudiantes deben participar en la definición del trabajo en clase y de los planes de estudio, el funcionamiento institucional y las relaciones con actores externos. Las formas “horizontales” de enseñar y decidir generan tensiones y conflictos: ¿no sucede ello cuando formas “verticales” son escogidas? La participación *enseña* en las tres dimensiones de la educación que se ha venido considerando; contribuye a una



mejor preparación profesional, a la cultura de la diversidad y a la ética de la democracia. Es una escuela potencial de ciudadanía.

Recapitulando, educar en democracia es una noción afín al desarrollo definido por Amartya Sen (2000) como la expansión de las capacidades y las libertades. Esa definición constituye el núcleo del desarrollo inclusivo como se lo presenta en Arocena y Sutz (2017). Allí, refinando trabajo previo, se caracteriza a la Universidad para el Desarrollo por su compromiso con el desarrollo inclusivo mediante la práctica interconectada de tres misiones: enseñanza, investigación, e impulso al uso socialmente valioso del conocimiento. Tal compromiso implica que las Universidades para el Desarrollo deben colaborar a la construcción de Sistemas Inclusivos de Aprendizaje e Innovación a través de la cooperación con otras instituciones y actores colectivos. En el texto recién citado esas tres misiones son caracterizadas del modo que se explicitará oportunamente.

Esta sección ha esbozado las ideas generales que, como se da cuenta en la próxima, inspiraron un intento de impulsar la contribución al desarrollo de una universidad pública en Uruguay.

## IDEAS Y PRÁCTICAS PARA LA REFORMA UNIVERSITARIA

### LA DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS ORIENTADORAS

La UdelaR es dirigida por su Consejo Directivo Central (en adelante CDC), integrado por delegados de los estudiantes, los docentes y los egresados, representantes de las Facultades (por lo general sus decanos) y el rector. Culminando una vasta discusión abierta en la UdelaR durante la elección rectoral de 2006, las sesiones extraordinarias del CDC en marzo y abril de 2007 definieron por unanimidad las líneas orientadoras de una nueva Reforma Universitaria.

El propósito general era cooperar con el conjunto más amplio posible de actores institucionales y sociales a fin de abrir posibilidades a una transformación fundamental, la generalización de la educación terciaria. Ése es el propósito definitorio de la Reforma y, consiguientemente, la orientación general para elaborar políticas concretas.

Las resoluciones adoptadas por el CDC en 2007 subrayaron que la UdelaR quería cooperar en la mejora del Sistema de Educación Pública del Uruguay en su conjunto y particularmente en la muy necesaria creación de nuevas instituciones públicas de enseñanza terciaria, de modo que viejas y nuevas instituciones pudieran coordinar actividades de enseñanza, investigación y extensión. Se prestó especial atención al desafío de disminuir el número de estudiantes que no completan ciclos educativos, un gran problema al nivel de la Enseñanza Media y también en la Universidad.

Uruguay es un país muy centralizado; las actividades principales están concentradas en su capital, Montevideo; el resto del país es denominado el interior; la debilidad tradicional de la Educación Superior en el Interior es un ejemplo claro de desigualdad geográfica en el acceso a la educación. En 2007 se resolvió que la UdelaR haría un gran esfuerzo para enfrentar tal desigualdad, contribuyendo así a la generalización de la educación terciaria en el conjunto del país.

Las líneas orientadoras definidas en 2007 se referían también a tareas concretas vinculadas, por ejemplo, con nuevas vías para acceder a la Educación Superior, la diversificación de la enseñanza y la mejora de su calidad, la expansión de los programas de investigación y de sus conexiones con el desarrollo, la inclusión de la interdisciplinariedad. Tales lineamientos fueron refinados, corregidos, enriquecidos y, en términos globales, sistemáticamente implementados durante los siguientes siete años. La Reforma fue democráticamente definida e implementada.

En lo que sigue se resumen algunas acciones que ejemplifican lo dicho arriba desde el punto de vista de la Universidad para el Desarrollo.

### ENSEÑANZA ACTIVA PARA COOPERAR CON LA GENERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN AVANZADA

La misión de enseñanza de una Universidad para el Desarrollo aspira a generalizar el acceso a la Educación Superior, entendida como aprendizaje avanzado a lo largo de toda la vida, con creciente calidad y creciente conexión con el trabajo, el ejercicio de la ciudadanía, las expe-

siones de la cultura y, en general, las libertades y capacidades para vivir vidas que la gente valore y tenga razones para valorar.

Como es usual en universidades públicas en las que el acceso es gratuito e irrestricto, un problema históricamente grave en la UdelaR es la alta proporción de estudiantes que abandonan sus estudios. Tal fenómeno responde a causas múltiples, que incluyen ciertas realidades sociales. Por ejemplo, aproximadamente el 60% de los estudiantes de la UdelaR trabaja y el 16% busca empleo; el 36% de ellos trabaja más de treinta horas semanales. Tales cifras dan una medida del desafío que supone expandir el ingreso y el éxito en la Educación Superior. Pero los problemas generados externamente no debieran constituir una coartada para evadir problemas internos. La Universidad debe parecerse más a un hogar para sus estudiantes, ofrecerles mejor enseñanza y mayores oportunidades para continuar sus estudios, promover su protagonismo en los procesos de aprendizaje. Las siguientes acciones con tales propósitos pueden ser mencionadas.

- Incremento del número y el espectro de las carreras que la UdelaR ofrece.
- Cambios en las modalidades de enseñanza, incluyendo su flexibilización, la enseñanza del mismo curso de maneras diferentes y el fomento del aprendizaje basado en problemas. Tales cambios apuntan a afrontar la diversidad de los antecedentes de los estudiantes, ayudar a los trabajadores que estudian, aumentar la calidad de la enseñanza y hacerla más atractiva.
- Creación de Ciclos Iniciales Optativos (CIO) como otra vía de iniciar estudios universitarios. La vía usual es empezar directamente una carrera. Los estudiantes que no tienen una vocación definida, o necesitan fortalecer su formación básica, o aspiran a ampliar su cultura, o quieren tomar contacto con una amplia área de conocimiento (salud, ciencias sociales, tecnologías y ciencias naturales, etc.) pueden seguir los cursos de un CIO que les interese. La duración prevista de los CIO es un año. Después el estudiante puede escoger una carrera específica en esa área, para la cual sus estudios en el CIO le serán validados. Esta experiencia innovativa no es fácil de consolidar. Sin embargo abre nuevas posibilidades y ayuda

a seguir estudiando cuando las vocaciones cambian sin necesidad de volver a la Enseñanza Media.

- Expansión de la enseñanza que combina en diferentes maneras actividades presenciales y virtuales.
- Respaldo directo y personalizado a los estudiantes, empezando antes de que terminen la Enseñanza Media, especialmente a través del Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA). Este comenzó como un programa experimental para ayudar a los estudiantes que ingresan e intentar disminuir la alta proporción de los que abandonan durante el primer año de estudios universitarios. La experiencia llevó a consolidar el programa, el cual ofrece orientación vocacional y atención personalizada para manejar diferentes problemas de la vida en la universidad. PROGRESA ha sido convocado a colaborar con diversas actividades a escala nacional de respaldo y orientación a estudiantes.
- Incremento considerable, relacionado con el programa antes mencionado, del número de estudiantes avanzados que se desempeñan como tutores (o mentores) de nuevos estudiantes. Un año después que PROGRESA inició sus actividades, estudiantes a quienes había respaldado se presentaron como voluntarios para ser tutores. PROGRESA organiza cursos y talleres para aspirantes a tutores; incluso docentes asisten a ellos. Cada año centenares de estudiantes se presentan como voluntarios para desempeñarse como tutores, en la UdelaR y en otras instituciones. Ello ejemplifica la solidaridad de gente joven que de esa forma sirve a la comunidad que paga sus estudios en una universidad de acceso libre y gratuito; los propios tutores aprenden mientras intentan enseñar o aconsejar a sus compañeros más jóvenes; la experiencia parece una contribución importante para disminuir la desvinculación de los estudios.
- Elaboración de criterios generales para la actualización y la mejora de la enseñanza en la universidad en su conjunto. Cuando el Consejo Directivo Central adoptó la correspondiente resolución, decidió también que el plan de estudios de cada carrera de-

bía ser revisado para combinar sus aspectos específicos con los nuevos criterios generales. Tal resolución inició un proceso bastante nuevo de diálogo y colaboración entre distintas Facultades, Institutos, Departamentos, etcétera. Actualizar los planes de estudio no ha sido fácil, particularmente en el caso de algunas carreras tradicionales en las cuales los cambios son particularmente necesarios y podrían tener impactos relevantes. Sin embargo en 2014 se evaluaba que el 90% de las carreras ofrecidas por la UdelaR habían ya culminado esa actualización o los harían pronto de acuerdo a los nuevos criterios generales.

- Reestructura del Programa de Educación Permanente de la UdelaR, creado hace bastante más de veinte años, para encarar cuatro tareas interconectadas: 1) relacionar trabajo y educación en general, clave mayor de la generalización del aprendizaje avanzado a lo largo de toda la vida; 2) apoyar nuevas maneras de acceder a la educación terciaria para personas que no cumplen con los requisitos formales para ello pero pueden estudiar con provecho a ese nivel, eventualmente con la ayuda de ciertos cursos especiales; 3) impulsar la permanente actualización y mejora de la formación de los egresados universitarios; 4) vincular a los egresados con la educación de posgrado.

Como ya se indicó, Uruguay necesita un Sistema de Enseñanza Terciaria Pública en el cual viejas y nuevas instituciones puedan sumar esfuerzos. Hace una década y todavía hoy son visibles las debilidades especiales en materia de carreras tecnológicas cortas y, por encima de todo, en la formación de maestros y docentes de Enseñanza Media. Esta última es responsabilidad no de la UdelaR sino de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), que se ocupa de la enseñanza inicial, primaria, secundaria y técnica. A partir de 2005 la colaboración entre ANEP y UdelaR empezó a crecer, particularmente en el área tecnológica y sobre todo en el interior así como en cursos de postgrado para docentes de ANEP. Pero innovaciones institucionales mucho más ambiciosas son necesarias, lo que requiere un profundo involucramiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

## INVESTIGACIÓN DE ALTA CALIDAD VINCULADA CON EL DESARROLLO INCLUSIVO

La misión de investigación de una Universidad para el Desarrollo apuntó a expandir las capacidades endógenas para generar conocimientos –a nivel local, regional y nacional– en todas las disciplinas y en actividades interdisciplinarias, con calidad internacional y vocación social.

La UdelaR impulsa la investigación en todas las áreas del conocimiento y su vinculación con la sociedad para cooperar en el uso del conocimiento avanzado para el desarrollo integral. Esos dos propósitos –que pueden ser llamados diversidad y vinculación– pueden parecer contradictorios y, de hecho, a nivel internacional se promueven frecuentemente estrategias diferentes para cada uno de ellos. La experiencia de la UdelaR confirma que todas las disciplinas pueden cooperar en la atención a una vasta gama de demandas de conocimiento, así que diversidad y vinculación pueden convivir y ayudarse mutuamente (ver Bianco & Sutz 2014, referencia básica de esta sección).

La UdelaR tiene una comisión central para el apoyo a la investigación, la CSIC. Durante 2006-2014 sus programas principales fueron reforzados y otros fueron creados.

El programa de I+D ha sido el instrumento principal de la CSIC desde que ésta fue creada en 1992. Desde entonces ha respaldado 1.124 proyectos, el 90% de los cuales generaron productos académicos comunicables.

El Programa para relacionar a la Universidad con el sector productivo también fue creado con la CSIC. Más tarde fue denominado Programa de Vinculación entre Universidad, Sociedad y Producción. Apunta a vincular todas las disciplinas académicas con una amplia gama de actores externos: empresas privadas y públicas, cooperativas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Trabaja con dos modalidades: en la primera tanto la UdelaR como los socios externos financian el proyecto conjunto; en la segunda, los recursos los pone sólo la Universidad, si se ha demostrado que los socios no puede colaborar financieramente pero que el proyecto es valioso para Uruguay. De 1992 a 2012 este Programa financió 321 proyectos, 124 en la primera modalidad y 197 en la segunda. Entre los 384 so-



FOTO: FICER/COMUNICACIÓN DESARROLLO SOCIAL, LICENCIA CC BY-NC-ND

Tocó Venir 2017

cios externos, 48% han sido empresas privadas, 16% organismos públicos y 10% cooperativas.

El Programa de Respaldo a Grupos de Investigación no es usual como instrumentos de políticas en I+D; se justifica por la naturaleza cada vez más colectiva del trabajo de investigación, aunque ello no se formalice. De 2001 a 2010 el número de Grupos de Investigación autoidentificados en la UdelaR creció 57%, llegando a ser 557. Los que son seleccionados en llamados competitivos reciben un financiamiento relativamente importante durante cuatro años.

Durante el período considerado se creó un Programa especial para impulsar la investigación de alta calidad en toda la Universidad. Es necesario porque la UdelaR es bastante heterogénea respecto a los niveles de la investigación que realiza, y también porque en conjunto la institución da cuenta de no menos de dos tercios de toda la

investigación en Uruguay, así que un área débil en la UdelaR puede serlo también en el país en su conjunto. Este Programa respalda sectores específicos que requieren orientación de alto nivel, más investigadores calificados, conexiones con sectores más fuertes, enseñanza de postgrado; en cada caso un proyecto específico es elaborado, evaluado e implementado.

En 2008 fue creado el Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil, a partir de una propuesta de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay. Los proyectos son presentados por estudiantes pero elaborados con orientación académica; 667 proyectos fueron presentados entre 2008 y 2012, de los cuales fueron aceptados 367 que involucraron a 1.570 estudiantes.

Su Ley Orgánica mandata a la UdelaR a colaborar con la comprensión pública de los

problemas de interés general. Se creó un fondo para la investigación relacionada con tal tarea. Cada año ciertos problemas colectivos relevantes son escogidos y se abre un llamado a proyectos para estudiar alguno de esos problemas de manera plural y dirigida a un público general. Varios libros, artículos, talleres, productos audiovisuales, páginas web y “juicios ciudadanos” han sido financiados. En varios casos la cobertura de prensa fue significativa y los “productos” fueron ampliamente utilizados en distintos contextos vinculados con lo político, el ambiente, la salud, los derechos humanos, la educación, la justicia, etcétera.

ANCAP es una de las mayores empresas públicas del Uruguay: se dedica a la importación y refinación de petróleo, la venta de nafta, y asuntos relacionados principalmente con la energía. Desde 2008 tiene lugar un taller anual



ANCAP-UdelaR, en el que las demandas de conocimiento de ANCAP son discutidas. Luego se realiza un llamado a proyectos. Las propuestas son académicamente evaluadas por la UdelaR, y luego seleccionadas y financiadas por ANCAP. Proyectos provenientes de todas las áreas del conocimiento han sido seleccionados. Esa experiencia positiva impulsó a realizar otras similares con la Administración Nacional de Puertos y con la confederación sindical unitaria (PIT CNT).

Talleres como los mencionados, así como otros Programas ya descritos, tienen un propósito general: detectar la demanda de conocimiento proveniente de diferentes actores y sectores de nuestra sociedad, y conectarla con las capacidades de la UdelaR para generar conocimientos y resolver problemas. Ése es el propósito específico del Centro de Extensionismo Industrial, creado en conjunto por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Cámara de Industrias del Uruguay y la UdelaR. Aspira a apoyar especialmente a empresas pequeñas que, como lo muestran las encuestas de innovación, frecuentemente no son capaces de detectar sus propias necesidades en materia de conocimiento de alto nivel.

A nivel internacional, parece que las políticas científicas y tecnológicas apuntan cada vez más a conectar investigación e innovación con inclusión social. La UdelaR ha venido impulsando esta labor desde la gran crisis social que Uruguay sufrió en los primeros años de este siglo. En 2008 fue creado un nuevo Programa con ese propósito específico. Intenta conectar hacedores de política, académicos y representantes de sectores carenciados para encarar problemas sociales relevantes parte de cuya solución puede provenir de la generación y uso de conocimiento nuevo. En los tres primeros llamados a proyectos, treinta propuestas fueron financiadas. En el primero, la mayor parte de los participantes externos tenían capacidades débiles para implementar efectivamente las soluciones a los problemas detectados; en el segundo tales capacidades eran significativas en más de la mitad de los casos; en el tercer llamado la amplia mayoría mostró tener al respecto capacidades medias o altas. Este Programa es un ejemplo de democratización del conocimiento como la impulsa la nueva Reforma Universitaria, que incluye colaborar a que Uruguay tenga cada vez más investigación nacional de calidad internacional con vocación social.

## LA COOPERACIÓN CON LA SOCIEDAD Y EL PAPEL DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

En una Universidad para el Desarrollo, la misión de promover el uso socialmente valioso del conocimiento apunta por sobre todo a cooperar con una amplia gama de actores en procesos interactivos de aprendizaje que expanden las capacidades para producir bienes y servicios así como para resolver problemas, con prioridad asignada a las necesidades de los sectores más carenciados. Algunos ejemplos de ese tipo actividades desplegadas en la UdelaR ya han sido mencionados. Aquí la atención se concentra en las actividades de extensión.

“

LA PARTICIPACIÓN ENSEÑA  
EN TRES DIMENSIONES  
DE LA EDUCACIÓN:  
CONTRIBUYE A UNA MEJOR  
PREPARACIÓN PROFESIONAL,  
A LA CULTURA DE LA  
DIVERSIDAD Y A LA ÉTICA DE  
LA DEMOCRACIA.

”

El impulso a la extensión universitaria ha sido una bandera definitoria del Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria; su exacta definición siempre ha sido arduamente debatida. Durante el período 2006-2014 la extensión fue fuertemente promovida en la UdelaR, cuantitativa y cualitativamente. Unidades de Extensión llegaron a existir en toda Facultad o Centro Académico similar, y a colaborar en la Red de Extensión de la UdelaR. Se propuso una visión plural de la extensión, buscando facilitar la cooperación entre las diversas disciplinas y “culturas” que conviven en la Universidad. Esa visión subrayó

los aspectos “horizontales” de la colaboración entre sectores universitarios y actores externos en procesos donde interactúan distintos tipos de conocimiento y todos los actores aprenden en la búsqueda conjunta de soluciones a problemas colectivos, particularmente aquellos de los sectores más carenciados.

Un paso mayor fue la decisión adoptada en octubre de 2009 por el Consejo Directivo Central de la UdelaR para “curricularizar” la extensión, vale decir, para incluir actividades de extensión en los planes de estudio de todas las carreras. Se subrayó entonces que la extensión y otras actividades en el medio deben vincularse estrechamente con la iniciación de los estudiantes en actividades de investigación e innovación.

Integrar enseñanza e investigación constituyó el eje del ideal de la universidad en Alemania que anticipó la universidad moderna. Integrar enseñanza, investigación y extensión constituye un rasgo fundamental del ideal latinoamericano de universidad socialmente comprometida. Cada una de las tres funciones puede enriquecer a las otras dos. Su integración –o interconexión– enriquece la cooperación de la universidad con la sociedad en su conjunto.

En varias facultades fueron creados Espacios de Formación Integral como propuestas educativas para integrar enseñanza, investigación y extensión de maneras frecuentemente vinculadas con el aprendizaje basado en problemas. En 2013 funcionaban 149 de tales Espacios, con 8.634 estudiantes y 769 docentes.

Algunos programas centrales de la UdelaR también tuvieron ese carácter “integral”. Un ejemplo lo constituyó el Programa denominado Flor de Ceibo (la flor nacional del Uruguay) que respaldó al Plan Ceibal del gobierno para entregar una laptop a cada niño de las escuelas públicas del país. Cada año, cuando Flor de Ceibo hacía sus llamados, centenares de estudiantes se presentaban como voluntarios para ayudar a los niños, sus familias y los maestros escolares en el uso de las laptops como herramientas educativas. Docentes de la UdelaR coordinaban el trabajo de dichos estudiantes y estudiaban con ellos distintos aspectos de la apropiación social de la tecnología.

Un objetivo mayor de la curricularización de la extensión es mejorar la formación técnica

y ética a través de la vinculación de los estudiantes con realidades y problemas sociales, a la par que se les ofrecen oportunidades de colaborar con gentes diversas en la solución de tales problemas. De esa forma, los estudiantes a menudo descubren realidades sociales de las que no estaban al tanto, aprenden cosas que nunca hubieran aprendido en un aula y colaboran con la sociedad que paga los costos de una Educación Superior gratuita.

La creciente participación de estudiantes y docentes en actividades de extensión ha expandido la colaboración de la UdelaR con varios actores populares – incluyendo sindicatos, cooperativas, empresas recuperadas, asociaciones de pequeños productores– así como con organismos públicos encargados de las políticas sociales. Esto es fundamental para una Universidad que aspira a combinar calidad académica y compromiso social.

### **SOBRE LA ESTRUCTURA ACADÉMICA**

La estructura tradicional de las universidades latinoamericanas ha sido caracterizada como “tubular”, porque fue organizada en facultades profesionales separadas y ofrecía a los estudiantes sólo la posibilidad de avanzar por el “tubo” de una carrera débilmente conectada con otros estudios. Ello no ha facilitado el trabajo interdisciplinario ni la combinación de los aprendizajes basados en disciplinas y en problemas. Tales cuestiones no fueron realmente encaradas por la Reforma Universitaria latinoamericana.

La nueva Reforma en la UdelaR intentó construir una estructura “bidimensional” que conjuga facultades y disciplinas con trabajo interdisciplinario y basado en problemas. El paso mayor en tal dirección fue la creación en el Interior de Centros Universitarios Regionales; en cada uno de ellos diferentes áreas del conocimiento son cultivadas en formas estrechamente conectadas entre sí; en particular, estudiantes de diferentes carreras comparten cursos y varios grupos académicos concentran su investigación en problemas regionales.

Con análogo propósito se creó el Espacio Interdisciplinario de la UdelaR. Fomenta la organización de equipos para ocuparse de cuestiones que no pueden estudiarse sólo en contextos

disciplinarios, como cambio climático, o infancia y pobreza, o manejo costero integrado. También respalda carreras que involucran a diferentes áreas de conocimiento, así como la integración de las funciones universitarias.

### **SOBRE EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LA UNIVERSIDAD**

La Reforma aspiró a demostrar que democracia y eficacia pueden respaldarse mutuamente. Ello requiere que el Consejo Directivo Central de la UdelaR, con más de veinte integrantes, pueda concentrar su atención en los problemas más difíciles y en las decisiones estratégicas. Requiere también habilitar a las Facultades y otros

“

**LA NUEVA REFORMA EN LA UDELAR INTENTÓ CONSTRUIR UNA ESTRUCTURA “BIDIMENSIONAL” QUE CONJUGA FACULTADES Y DISCIPLINAS CON TRABAJO INTERDISCIPLINARIO Y BASADO EN PROBLEMAS.**

”

Centros académicos a decidir en lo que les concierne específicamente. Estas no son cuestiones sencillas, pero algunos cambios relevantes fueron democráticamente decididos y efectivamente implementados en un período relativamente corto.

Una mejor gestión de la UdelaR fue uno de los propósitos de la Reforma. Una primera clave para ello fue tratar de involucrar a sus funcionarios tanto en cambios concretos como en procesos de decisión. Una segunda clave fue conectar su trabajo con oportunidades de aprender incluso a nivel terciario, por ejemplo, mediante la creación de la Tecnicatura en Gestión Universitaria.

### **SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN**

Entre los cambios recientes en la UdelaR la nueva estrategia para extender la Educación Superior al Interior es lo más apreciado por la ciudadanía en general. Tal estrategia apuntó a ampliar la contribución de la UdelaR al desarrollo regional. Fue concebida como un proceso que no es dirigido desde el “centro” sino que asigna un papel fundamental a actores de cada región, tanto internos como externos a la Universidad. Así esa estrategia de *descentralización y regionalización* ejemplificó las líneas orientadoras de la nueva Reforma Universitaria –y, particularmente, la noción de educar en democracia– por lo que sus tres componentes principales serán descritos con algún detalle.

El primer componente fue la elaboración de Programas Regionales de Educación Terciaria, tomando en cuenta las necesidades y posibilidades de cada región, y asociando en tal labor a los actores institucionales y sociales dispuestos a cooperar. Dichos Programas debieran ayudar a construir las nuevas instituciones del necesario Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública. Los Programas Regionales debieran pertenecer al Sistema como tal, si llega a construirse, y contribuir a darle un carácter realmente sistémico. Dado que la desigualdad social en el acceso a la Educación Superior resulta agravada por la desigualdad geográfica, la UdelaR trató de que emergieran versiones primarias de dichos Programas en algunas regiones a través del trabajo conjunto de instituciones educativas, gobiernos locales y otros actores públicos, sectores productivos y organizaciones de la sociedad civil que promueven la expansión de la enseñanza universitaria. Tales versiones primarias de los Programas Regionales de Educación Terciaria orientaron la creación de varias nuevas carreras y modalidades de enseñanza de la UdelaR en el interior; algunas únicas en todo el país. De 2007 a 2012 el número de los estudiantes de la UdelaR creció alrededor de 14% en Montevideo y 65% en el interior.

El segundo componente mayor de la estrategia de descentralización y regionalización fue la creación de los llamados “Polos de Desarrollo Universitarios”. En cada región fueron definidas prioridades para la enseñanza, la investigación y



FOTO: FIC/COMUNICACIÓN DESARROLLO SOCIAL, LICENCIA CC BY-NC-ND

Tocó Venir 2017

la extensión. Como en el caso de los Programas Regionales comentados antes, un papel relevante en la definición de prioridades correspondió a actores regionales, internos y externos a la Universidad. Luego fueron creados grupos académicos de alto nivel para trabajar en el marco de tales prioridades. Han contribuido a mejorar la enseñanza, a integrar las funciones universitarias y a superar la estructura académica “tubular”, particularmente porque cada grupo ofrece cursos que son seguidos por estudiantes de diferentes carreras. Dado que tales grupos académicos trabajan en cuestiones regionales relevantes, contribuyen también a fomentar la interdisciplina y a

vincular el aprendizaje basado en problemas con la enseñanza disciplinaria. Tales Polos de Desarrollo Universitario han hecho una contribución decisiva a un logro bastante reciente: por primera vez en la historia del Uruguay se realiza en el Interior investigación de alto nivel no sólo en cuestiones agrarias, como ha sucedido durante muchas décadas, sino en toda área de conocimiento entendida en sentido amplio.

El tercer componente mayor de la estrategia de descentralización y regionalización ha sido la creación de Centros Universitarios Regionales. Ya ha sido mencionada en relación al programa de la nueva Reforma para la transformación

de la estructura académica de la Universidad. Su consolidación constituirá el mayor cambio estructural desde que la UdelaR fue creada con base en las Facultades profesionales. Como se dijo, los Centros Regionales ofrecen carreras correspondientes a diferentes áreas; estudiantes de carreras distintas se encuentran en algunos cursos compartidos; docentes de diversas disciplinas cooperan en la misma carrera. Así la formación es potencialmente más rica y la colaboración interdisciplinaria menos difícil.

Cada Centro Universitario Regional sostiene al correspondiente Programa Regional de Educación Terciaria. Los grupos académicos

pertenecientes a los Polos de Desarrollo Universitario trabajan en los Centros Regionales. Cada componente mayor de la estrategia contribuye a consolidar los otros dos.

En 2007-2008 la UdelaR decidió iniciar la construcción de Centros Regionales en el Noroeste, el Noreste y el Este del Uruguay. Ello implicaba construir capacidades académicas, de gobierno y gestión. No se puede hacer de un día para otro ni simplemente por una resolución de las autoridades centrales. Requiere combinar las iniciativas de la gente directamente involucrada con el proceso en cada región y el apoyo de la Universidad en su conjunto. En 2013, según lo aconsejado por los organismos consultivos de la UdelaR en el Noroeste y en el Este, se consideró concluida la primera etapa de la construcción institucional en dichas regiones, y se entendió que ello requeriría algo más de tiempo en el Noreste. En las elecciones del 26 de marzo de 2014 los estudiantes, docentes y egresados eligieron como es usual sus representantes a los organismos colectivos que gobiernan la UdelaR y sus Facultades; ello también tuvo lugar en los Centros Regionales del Noroeste y del Este. La democracia participativa en la Universidad a escala regional ha sido ampliada.

## TENDENCIAS EN LA GRADUACIÓN

Cada año, aproximadamente dieciocho mil estudiantes finalizan la Enseñanza Media en Uruguay; esa cifra no ha cambiado mucho en bastante tiempo. Todos ellos pueden inscribirse en una o más carreras de la UdelaR. Alrededor de doce mil personas inician efectivamente sus estudios en alguna de ellas. Al presente, unas seis mil se gradúan cada año en la UdelaR. Ambos números han venido creciendo, especialmente el segundo. Comparando la cifra de quienes efectivamente empezaron a estudiar hace algunos años, la tasa de graduación es de aproximadamente 58%. La proporción no es menos que en las universidades privadas, donde el estudio no es gratuito.

Uruguay tiene cuatro universidades privadas. Grosso modo, el 20% de los estudiantes universitarios están inscriptos en ellas y casi 80% en la UdelaR (la Universidad Tecnológica, también pública, fue creada recientemente). Las cifras de graduación presentan una relación similar, pero

la proporción correspondiente a las universidades privadas parece estar creciendo.

En una rápida mirada a la evolución de la graduación en la UdelaR cabe notar que el promedio anual fue 3.240 en el período 1986-1988 y 4.184 en 2004-2006; por primera vez en la historia superó los 5.000 graduados en 2011; en 2012 fueron más de 6.000. En 2011-2013 el promedio anual fue 6.032, 44% más que en 2004-2006 y 86% más que en 1986-1988.

¿Qué puede pasar en el futuro? Los números dicen algo muy importante: si la graduación terciaria pública y privada se incrementa a la tasa en que lo ha hecho en la UdelaR durante la última década, no menos del 50% de quienes nacen hoy en Uruguay completarán un nivel terciario de educación. La generalización de la educación terciaria sería una realidad.

El desarrollo inclusivo requiere, sobre todo en los países periféricos, que cada generación alcance un nivel educativo promedial sustancialmente más alto que la de sus padres. La madre y el padre del 54% de quienes hoy estudian en la UdelaR no tuvieron siquiera la oportunidad de iniciar estudios a nivel terciario.

## RECAPITULACIÓN

En 2007 las líneas orientadoras para intentar reformar la Universidad fueron definidas por su Consejo Directivo Central, el cual en junio de 2013 aprobó por unanimidad un documento que analiza cambios y perspectivas para la UdelaR en el período 2005-2020. Su párrafo de conclusión afirma que, si se presta atención efectiva a las prioridades fijadas en el documento, los cambios en curso se consolidarían de tal forma que al finalizar esta década una primera etapa de la nueva Reforma Universitaria estaría culminando y la contribución fundamental de la Universidad al Desarrollo se habría confirmado.

## POSIBILIDADES Y DIFICULTADES DE LA UNIVERSIDAD PARA EL DESARROLLO: CIERTAS LECCIONES DE UNA EXPERIENCIA

En la sección de conclusión de Arocena y Sutz (2017) se discuten varios factores que condicionan las posibilidades de las universidades para el desarrollo, subrayando que su influencia

concreta debe ser estudiada en su contexto específico. Aquí se aborda tal discusión, de forma autocontenida, en el marco de la experiencia descripta previamente. Como en el texto mencionado, el hilo conductor es: ¿quiénes son los interesados? Vale decir, ¿qué grupos, estratos o movimientos, en las universidades y en el conjunto de la sociedad, son tales que sus intereses materiales e ideales pueden conectarse con el impulso al papel de las universidades en el desarrollo?

## SOBRE LA EDUCACIÓN AVANZADA Y PERMANENTE

La primera tarea de la Universidad para el Desarrollo es remodelar la enseñanza para contribuir a la generalización de los aprendizajes avanzados a lo largo de toda la vida. Tal prioridad sintoniza con las aspiraciones sociales a más educación; puede pues tener varios apoyos. Eso sucedió con la transformación descentralizadora de la UdelaR: ella sintonizó con los intereses de muchos en el Interior por acceder a la enseñanza terciaria; obtuvo apoyos específicos del gobierno nacional, de varios gobiernos locales y de organizaciones sociales; fue impulsada por muchos actores, incluyendo académicos que veían en tal transformación oportunidades nuevas y mejores para su propio trabajo y para cooperar con la sociedad.

Sin embargo, el gobierno uruguayo no ha asumido la meta de generalizar la educación terciaria. Pero políticas que fueron en algún momento promovidas en Brasil y más recientemente en Chile, así como el tradicional acceso abierto a las universidades públicas en Argentina y Uruguay sugieren que no es imposible que tal meta devenga prioritaria en el sur de América Latina.

Expandiendo el acceso a la Educación Superior, la Universidad para el Desarrollo puede conectarse con los intereses de mucha gente. Pero es sabido que no pocos de los que obtienen títulos profesionales en universidades gratuitas con acceso libre, que defendieron como estudiantes, cambian de actitud como egresados e impulsan la restricción del acceso a las universidades para limitar el número de competidores en su propia profesión. Ello se relaciona con asuntos éticos pero también con el papel efectivo que el conocimiento avanzado desempeña en cada país.



## SOBRE LA DEMANDA DE CONOCIMIENTOS

El papel del conocimiento en cada sociedad condiciona, por supuesto, las posibilidades de una universidad que quiere impulsar la enseñanza, la investigación y el uso socialmente valioso del conocimiento para contribuir al desarrollo inclusivo. En Uruguay, como en la mayoría de los países periféricos, la demanda de conocimiento avanzado que proviene de las dinámicas económicas es muy débil; por ende también lo es en materia de posibilidades ocupacionales para científicos naturales y profesiones relacionadas; esas posibilidades no son grandes para la gente altamente calificada en general. Si la mencionada demanda es débil, difícil resulta que el proyecto de generalizar la enseñanza avanzada y permanente consiga apoyos fuertes y duraderos.

En especial, la debilidad de la demanda de mercado en materia de conocimiento avanzado genera grandes problemas para mejorar la producción de bienes y servicios en general. Desde hace mucho la UdelaR intenta colaborar en el manejo de tales problemas. Algunos de los instrumentos empleados –como el Programa de Vinculación de Universidad, Sociedad y Producción o la creación de un Centro de Extensivismo Industrial– fueron descritos en secciones anteriores.

Si dicha débil demanda proveniente de las dinámicas económicas en las periferias no es encarada y compensada en formas múltiples que incluyen el apoyo a la potencialmente grande demanda social de conocimiento avanzado y altas calificaciones, el desarrollo será difícil en la realidad del siglo XXI. Y escasas serán las posibilidades de las universidades para contribuir al desarrollo. Pero la contribución del conocimiento avanzado y las altas calificaciones a la mejora de la calidad de vida –particularmente, de gente carenciada en países periféricos– es potencialmente grande. Si el Estado promueve tal demanda social, ampliará los espacios para el aprendizaje avanzado, la investigación propia y el uso socialmente valioso del conocimiento. Así podría forjarse una estrategia para el desarrollo inclusivo con especialización en actividades relacionadas con necesidades básicas –salud, vivienda, alimentación, ambiente, etc.– y con alto valor agregado de conocimiento.

“

LA PRIMERA TAREA DE LA UNIVERSIDAD PARA EL DESARROLLO ES REMODELAR LA ENSEÑANZA PARA CONTRIBUIR A LA GENERALIZACIÓN DE LOS APRENDIZAJES AVANZADOS A LO LARGO DE TODA LA VIDA.

”

A su vez, si algo así sucede, la Universidad para el Desarrollo podría reflejar los intereses de grupos sociales importantes; podría ser apoyada por los sectores que aspiran a un tipo inclusivo de desarrollo; podría ser impulsada por actores comprometidos en la promoción de tal desarrollo, particularmente en ciertos ámbitos del Estado.

Como una de varias contribuciones pequeñas a convertir semejantes posibilidades en realidades, la UdelaR ha implementado el Programa de Investigación e Innovación orientadas a la Inclusión Social, que también fue descrito antes. Algunos actores del sector público uruguayo colaboraron con ese Programa. Pero el gobierno como tal no mostró interés en promover actividades similares con alcance mayor como política de Estado.

## SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXPLÍCITAS O IMPLÍCITAS QUE PREVALECE

Nos encontramos aquí con la cuestión fundamental de las políticas públicas prevalecientes y de sus marcos ideológicos. En la periferia no es fácil encontrar políticas públicas que impulsen el desarrollo como la expansión basada en el conocimiento de las capacidades y libertades. Además, como regla las políticas de innovación están muy alejadas de las políticas sociales.

En ciertos casos las políticas de innovación están lejos incluso de las políticas educacionales. Así se abre un foso separador entre aprender

en contextos creativos (por ejemplo los que integran enseñanza, investigación y extensión) y trabajar en contextos que demandan sistemáticamente resolver problemas no rutinarios, o sea, innovar. Conectar aprendizajes e innovación constituye una clave mayor para el desarrollo, como lo subraya, por ejemplo, la concepción de los Sistemas Nacionales de Innovación. Desconectar el aprendizaje de la innovación genera amplios espacios de aprendizaje rutinario y pequeños espacios de innovación encapsulada. Cuando ello sucede, los proyectos de construir una Universidad para el Desarrollo usualmente expresan el interés de pocos, tienen débiles apoyos, y son impulsados por movimientos pequeños o efímeros.

Cuando existen políticas nacionales para el desarrollo inclusivo basado en el conocimiento, con sólido cimiento ideológico, propuestas afines a la noción de Universidad para el Desarrollo pueden tener consecuencias positivas duraderas y bastante relevantes. Cuando tales políticas están ausentes, los intentos de impulsar la contribución de las universidades al desarrollo tendrán probablemente influencia limitada; no obstante, a veces sus logros concretos pueden ser valiosos en sí mismos y también, como ejemplos de lo que podría obtenerse mediante intentos más amplios y “sistémicos”. En ambos casos los factores internos son también relevantes. Algunos de ellos serán considerados a continuación.

## SOBRE EL SISTEMA DE EVALUACIÓN ACADÉMICA

Los criterios institucionales para reclutar y promover personal académico influyen profundamente su desempeño en la enseñanza, la investigación y la colaboración externa. Prioridades, agendas y modalidades de trabajo son modeladas por los sistemas de reconocimiento académico. Tales sistemas asignan usualmente alta relevancia a la investigación de calidad internacional, pero menos a la combinación de tal calidad con la vocación social; esta última implica tareas difíciles, que además demandan mucho tiempo. Se vinculan con enseñar mejor a un número creciente de estudiantes, elegir problemas de investigación que son relevantes aunque puedan no ser “de corriente principal”, cooperar con diferentes actores en procesos interactivos de aprendizaje. En breve, los sistemas



prevalcientes de evaluación académica realmente no impulsan el uso socialmente valioso del conocimiento en general, ni la investigación en todo tópico relevante.

En la UdelaR se hizo un esfuerzo sostenido para elaborar un sistema de evaluación orientado al desarrollo. Como resultado de amplias consultas, se alcanzó un consenso preliminar que puede ser resumido como sigue.

La evaluación académica debiera ser una herramienta para mejorar sistemáticamente el nivel de las actividades universitarias. Debiera promover un conocimiento en profundidad de cada disciplina específica, de sus conexiones con otros ámbitos de la cultura y de sus relaciones con la sociedad en su conjunto. Las pautas de evaluación debieran considerar, en forma plural e integrada, la enseñanza, la investigación, la extensión y la cooperación con la sociedad así como las actividades de dirección y coordinación académica y la participación en el gobierno de la universidad. Las capacidades a promover deben incluir las requeridas para: (1) enseñar a alto nivel en contextos diferentes con modalidades que atraigan a estudiantes distintos y les permitan ser los principales actores de los procesos de aprendizaje; (2) investigar de manera original en torno a cuestiones relevantes, prestando especial atención al trabajo en equipo y a las oportunidades para nuevos investigadores; (3) contribuir a la comprensión pública de los problemas colectivos y de sus soluciones en procesos interactivos de colaboración.

Se afirmó que la evaluación de la investigación debe tener en cuenta los caracteres específicos de cada área de conocimiento, en sus aspectos disciplinarios e interdisciplinarios. Las diferentes maneras de validar tanto la calidad como la relevancia de la producción de conocimiento deben ser consideradas. El propósito es calibrar las contribuciones sustantivas, individuales y colectivas, a la producción y socialización del conocimiento. En particular, se debería brindar apoyo a las opciones riesgosas de abordar problemas nuevos y difíciles sin resultados garantizados, con el propósito de abrir vías originales para la generación de conocimiento y su uso socialmente valioso. Tales opciones pueden crear “escuelas” –vale decir, programas de investigación y tradiciones originales– que contribuyan a la autonomía cultural en la creación de alto nivel.

Un consenso inicial fue construido en torno a tales criterios; en general los decanos y los representantes de estudiantes, docentes y egresados parecían dispuestos a ratificarlos. Pero el consenso no fue respaldado por la mayoría de los investigadores de la Universidad. Muchos de ellos argumentaron que el énfasis en la integración de funciones y en la cooperación resultaría perjudicial para la investigación. Desde nuestro punto de vista es justo al revés: si se fomentan las conexiones entre generación y utilización socialmente valiosa del conocimiento, ambas son favorecidas; en particular, la agenda de investigación se ampliará, la investigación endógena se enriquecerá y el respaldo social a la investigación crecerá. Pero el hecho es que los criterios tradicionales para la evaluación académica no fueron modificados profundamente, lo que supuso una seria limitación del proceso transformador.

### **SOBRE LAS RELACIONES ACADÉMICAS INTERNACIONALES**

Las actividades universitarias resultan altamente influenciadas asimismo por la cooperación académica internacional, que es fundamental para una Universidad para el Desarrollo, pues ella debe vincular el conocimiento de máximo nivel con el desarrollo inclusivo. Sin embargo, tal cooperación fomenta usualmente las concepciones dominantes de universidad y los sistemas tra-

cionales de evaluación. Tiene frecuentemente un carácter “Norte-Sur”, donde las diferencias en recursos económicos y cognitivos se reflejan en las prioridades, los criterios de evaluación e incluso en la división de tareas. Por consiguiente las universidades del sur requieren disponer de equipos con nivel y energía suficientes para la cooperación sin subordinación, de modo de incorporar sus propios problemas y enfoques a la agenda de trabajo conjunto.

Hace más de veinticinco años la UdelaR promovió la creación de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, que al día de hoy incluye las más importantes universidades públicas del Cono Sur de América. Fortalecer esa Asociación es una manera particularmente importante entre otras de, primero, expandir la cooperación Sur-Sur, que a su vez fortalece la posición del Sur en las relaciones académicas con el Norte y, segundo, defender a escala internacional el ideal de universidad socialmente comprometida. En tal ámbito ideas afines al enfoque elaborado en este texto fueron presentadas por la UdelaR. Desde 2012, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo organiza periódicamente un Foro regional sobre Reforma Universitaria.

### **SOBRE LA GOBERNANZA ACADÉMICA**

Hablando en general, dadas las tradiciones académicas y el tipo de logros que –de facto y *de iure*– son más frecuentemente reconocidos nacional e internacionalmente, los académicos como tales se ven más disuadidos que estimulados a trabajar con una perspectiva de desarrollo. Como cuerpo, es difícil que impulsen tal perspectiva. Ello a su vez se refleja en lo que las universidades hacen y no hacen. Así la cuestión de la gobernanza universitaria aparece en el primer plano.

Una Universidad para el Desarrollo requiere un marco institucional que: (1) promueva el trabajo académico de alto nivel; (2) abra ciertas posibilidades de combinar en forma relativamente coherente las iniciativas autónomas de las universidades, sus conexiones con la sociedad civil y su cooperación con las políticas públicas cuando se orientan hacia el desarrollo inclusivo; (3) eviten subordinar las universidades a los intereses de élites externas o internas.

“

**DESCONECTAR EL  
APRENDIZAJE DE LA  
INNOVACIÓN GENERA  
AMPLIOS ESPACIOS DE  
APRENDIZAJE RUTINARIO  
Y PEQUEÑOS ESPACIOS  
DE INNOVACIÓN  
ENCAPSULADA.**

”

Las instituciones tienen que ver con las “reglas de juego”, formales e informales. El marco institucional incluye los procedimientos formales de gobierno y administración, como los establecen leyes y regulaciones, así como los procedimientos informales modelados por intereses, tradiciones, conocimientos y valores. Incluso un marco institucional favorable no garantiza el compromiso de la universidad con el desarrollo inclusivo. El mismo necesita también una construcción ideológica y política que se verá condicionada tanto por el “afuera” como por el “adentro” de la universidad. Por ende, será siempre contingente. Cuando el conocimiento no es la base de las dinámicas económicas ni de las políticas públicas para el desarrollo, esa construcción, aunque pueda ser temporariamente exitosa, será inevitablemente débil.

La gobernanza en la UdelaR está enmarcada en su autonomía y en el cogobierno de estudiantes, docentes y estudiantes. Una y otro están consagrados tanto en la ley como en la tradición, de forma que abre espacio para cierto tipo de democracia participativa. Ésa no es la gobernanza preconizada por los modelos para la reformas de las universidades que prevalecen en el mundo. Así, cuando la expansión y transformación de la UdelaR en el interior del Uruguay es reconocida a nivel nacional, merece subrayarse que su sistema de gobernanza permitió: a) elaborar una estrategia para la descentralización y la regionalización con amplio respaldo; b) abrir espacios para numerosas iniciativas provenientes de grupos académicos directamente involucrados en el proceso; c) obtener múltiples colaboraciones “a nivel de terreno” para construir nuevas redes de aprendizaje e innovación.

En una perspectiva de largo plazo, la gobernanza de la UdelaR vertebrada por la autonomía y el cogobierno participativo ha sido la base para promover el acceso libre y gratuito a la Educación Superior; incluso cuando no era esa la política oficial. Como resultado, la tasa de graduación de la UdelaR se incrementó en más del 700% durante los últimos cincuenta años mientras que la población del Uruguay creció menos del 30%. Democratizar la educación y el conocimiento es el corazón del ideal latinoamericano de universidad socialmente comprometida. El sistema de gobernanza asociado ha tenido

sus puntos altos y bajos. Pero puede constituir el marco institucional que facilite cambios importantes en un contexto de educación en democracia. Ello ha sido corroborado una y otra vez, por ejemplo, por el proceso de cambios que recientemente tuvo lugar en la UdelaR.

### **SOBRE LAS ACTITUDES DE LOS ESTUDIANTES**

Las contribuciones de las universidades al desarrollo están altamente condicionadas por las actitudes prevalecientes de académicos y estudiantes. Respecto a las últimas, siempre importa mucho lo que los estudiantes en general esperan y demandan de las universidades. Las motivaciones de aquellos estudiantes que se involucran activamente en los procesos de toma de decisiones también importan en ciertos casos: por ejemplo, las universidades públicas latinoamericanas han mostrado, a menudo, una significativa influencia de los movimientos estudiantiles que participan activamente en el cogobierno y en el acontecer social en general.

La Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay elaboró en 2006 un documento titulado “Doce premisas para una Reforma Universitaria” (ver Apéndice), que constituyó una referencia mayor para el proceso de cambios que se ha descrito en este texto. En 2009, cuando se realizó la Conferencia Mundial de Educación Superior, la Federación divulgó una versión inglesa de dicho documento, en la cual se dice que fue escrito para la elección rectoral de 2006, como parte de la propuesta de cambio en el horizonte de la Segunda Reforma Universitaria. En los años siguientes, tuvieron lugar significativas variaciones en la orientación e influencia de esa Federación. Sin embargo, en el período 2006–2014 en su conjunto, el movimiento estudiantil fue el mayor impulsor colectivo de la Reforma intentada.

### **SOBRE LAS ACTITUDES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN MATERIA DE CONOCIMIENTO AVANZADO**

En numerosas situaciones, los movimientos estudiantiles tienen real influencia en las relaciones entre la universidad y la sociedad. Ello sucede en Uruguay, donde la Federación de Estudiantes

Universitarios ha tenido siempre relaciones estrechas con los sindicatos. Esa Federación y las actividades de extensión han sido históricamente las principales promotoras de las vinculaciones de la UdelaR con varios actores sociales. Con tales antecedentes, durante los últimos años algunas actividades fueron reforzadas y diversificadas, por ejemplo, los programas educativos para trabajadores o pequeños productores. Y algunas nuevas actividades fueron implementadas, como el programa de investigación conjunto con el movimiento sindical unificado del Uruguay.

De una manera u otra, semejantes tareas apuntan a democratizar el conocimiento. La lección que proviene de tal experiencia es que las posibilidades de una Universidad para el Desarrollo dependen considerablemente de las orientaciones de los movimientos sociales y de sus actitudes respecto al conocimiento avanzado. Tales actitudes incluyen usualmente ejemplos de lejanía, desconfianza, hostilidad, expectativas positivas más o menos bien informadas, y hasta la voluntad de involucramiento en las políticas y acciones relacionadas. Pero esto desborda el asunto de la Universidad para el Desarrollo. Las actitudes de los actores populares hacia el conocimiento constituyen un desafío crucial para estrategias orientadas al desarrollo inclusivo que, como Amartya Sen, vean a la gente no como pacientes sino como agentes.

### **OBSERVACIONES FINALES**

Después de 2014, la Reforma como proceso global fue descontinuado. Varias de sus políticas específicas fueron mantenidas y otras puestas en revisión. Es pues demasiado temprano para evaluar el período post Reforma y, consiguientemente, la Reforma en sí misma. Sus limitaciones incluyen, sin duda, su débil capacidad para encontrar y organizar apoyos. Algunos de sus logros concretos, en conjunto bastante modestos, han sido descritos aquí. Cabe conjeturar que esos logros viables no hubieran sido posibles si no se les impulsaba en el contexto de un proyecto general y muy ambicioso para la casi inviable transformación global de la universidad. Tal vez el análisis presentado en este texto sea de alguna utilidad para esfuerzos mayores y más exitosos en la promoción del aporte de las universidades al desarrollo.

# APÉNDICE: DOCE PREMISAS PARA UNA REFORMA UNIVERSITARIA

DOCUMENTO DE LA FEDERACIÓN DE  
ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DEL  
URUGUAY, 2006, FRAGMENTO

## LA UNIVERSIDAD ENTRE TODOS

[...] Toda la sociedad tiene el derecho y la responsabilidad de pronunciarse sobre su Universidad y su destino. La visión de nuestro pueblo [...] debe conformar una contribución sustantiva en el programa que conduzca a la transformación de la Universidad en un modelo de la nueva Universidad Latinoamericana, siempre fiel a los principios que la han conducido a lo largo de su historia, pero renovada en su brío transformador.

## LA UNIVERSIDAD ABIERTA

Los estudiantes queremos muchos más estudiantes universitarios. Es una verdad inocultable que a la formación supe-

rior no accede quien lo desea sino los que pueden entre aquellos que lo desean. Uruguay expone una tasa de escolarización terciaria muy inferior a la media de los países centrales y no es posible soñar con un Uruguay distinto, justo, solidario que le brinde la posibilidad de desarrollarse integralmente a todos, si la educación no deja de ser un derecho formal, pero no efectivo y continúa en los hechos constituyendo un privilegio. [...]

## LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

[...] La autonomía es un valor constitutivo de la Universidad Latinoamericana, pero no es una excusa para la sordera ni para el enclaustramiento universitario. La Universidad se debe a su pueblo y sólo

una mal comprendida autonomía puede justificar una Universidad que se aísla de los problemas que nuestro pueblo sufre. La Universidad Latinoamericana debe estar absolutamente inmersa en la sociedad a la que pertenece.

## LA UNIVERSIDAD COGOBERNADA Y PARTICIPATIVA

[...] El cogobierno participativo no sólo debería ser la expresión más profunda de la democracia universitaria, sino una herramienta para la construcción de ciudadanos críticos, responsables y comprometidos con el destino su pueblo. Una nueva reforma universitaria debe bregar por devolver su vida al cogobierno [...].

La Universidad de las funciones integradas Las tres funciones de la Universidad Latinoamericana no pueden ser concebidas como compartimentos estancos, entidades disjuntas y muchas veces apenas apreciadas. [...] Interconectar las tres funciones, con estrategias creativas de educación, con aproximaciones tempranas a la producción de conocimiento, con interacción permanente con la sociedad extramuros debe ser uno de los objetivos fundamentales de la transformación universitaria.

## LA PRIMERA FUNCIÓN: UNA EDUCACIÓN LIBERADORA

[...] Una educación liberadora, en el marco de un país subdesarrollado y dependiente, no puede obviar las diferencias al inicio con las que llegan los estudiantes en función de la realidad social y económica que los comprenda. Pero una educación superior nueva no debe clasificar para distribuir a sub niveles educativos de "diferente categoría" en función de las situaciones académicas al inicio, sino que debe promover un trayecto distinto para personas con formaciones distintas, pero con un horizonte convergente, e igualador. [...]

### LA SEGUNDA FUNCIÓN: LA CREACIÓN DE CONOCIMIENTO PERTINENTE

[...] En un contexto de subdesarrollo, de recursos limitados, de infraestructura restringida es absolutamente imprescindible la elaboración de agendas de investigación que establezcan prioridades claras vinculadas con el desarrollo nacional en todas las dimensiones del desarrollo. Esto no significa la eliminación de las miradas de largo plazo, no representa una enfoque cortoplacista de la investigación o la sobrevaloración de la investigación aplicada, en perjuicio de la investigación fundamental. [...] la educación superior no puede desligarse de la producción de conocimiento, por lo que deben elaborarse políticas efectivas de incorporación de todos los estudiantes desde muy temprano a los ámbitos de creación de conocimiento, desarrollo e innovación, tanto en la Universidad como en otros ámbitos de la sociedad y del sector productivo.

### LA TERCERA FUNCIÓN: UNA UNIVERSIDAD INMERSA EN LA SOCIEDAD

[...] La extensión universitaria, comprendida como un espacio de formación exclaustrada, inserta en la sociedad, bidireccional, contributiva al desarrollo local y nacional, es una de las mejores herramientas

para formar individuos de la mayor estatura ética, con el mayor compromiso con su pueblo y con su tiempo y, por cierto, plenamente conscientes de los padecimientos a los que los modelos de exclusión han conducido a la mayor parte de la sociedad. Es también, en su sentido amplio, un instrumento para vincular a la Universidad con el país y para contribuir con el crecimiento cultural y político de todos los universitarios y los no universitarios.[...]

### LA UNIVERSIDAD COMPROMETIDA, RESPONSABLE Y CRÍTICA

[...] Una Universidad que calla es una Universidad prescindente, aislada y muchas veces cómplice. Pero para que pueda producirse el pronunciamiento universitario, su contribución a la cultura y a la defensa de los derechos culturales, políticos, económicos y sociales de toda la humanidad, la comunidad universitaria debe asumir un profundo compromiso social y actuar con la mayor responsabilidad sin ahorrar la crítica cuando corresponda en el ejercicio de la más amplia libertad de opinión y su consagrada autonomía.

### LA UNIVERSIDAD PROMOTORA DE LA CULTURA

[...] Acrecentar, difundir y defender

la cultura es concebir a la Universidad a su vez como un gran espacio cultural de nuestro país y no debe, entonces, la Universidad restringirse a salones y laboratorios, debe ser teatro y cine, y danza y mural y sala de exposiciones plásticas permanentes y espacio literario y sitio que promueva el sincretismo de todas las formas de expresión artística que coexisten en nuestro pueblo. [...]

### LA UNIVERSIDAD PARA TODOS

Un país que pretenda construirse sobre la base de la justicia social y de los más profundos valores democráticos, debe empeñarse en generalizar el acceso a todas las ramas de la educación y a la educación superior; en particular. [...] Una educación de calidad, pertinente, diversa cuyas puertas no se clausuren y sigan abiertas durante toda la vida. [...]

### LA UNIVERSIDAD PARA EL DESARROLLO

La Universidad de la República debe estar profundamente comprometida con el cambio político y económico que requiere nuestro país. [...] Comprometerse con un horizonte de desarrollo nacional supone comprender que además de crecimiento económico debe haber justicia distributiva, y pleno respeto de los derechos humanos [...]

## REFERENCIAS

- Arocena, R. y Sutz, J. (2017):** "Inclusive Knowledge Policies when Ladders for Development are gone: some considerations on the potential Role of Universities", in Brundenius, C., Göransson, B. and Carvalho de Mello, J. (Editors) *Universities, Inclusive Development and Social Innovation: An International Perspective*. Dordrecht: Springer, 49-69.
- (2016): *Universidades para el desarrollo,*

- publicación de UNESCO para el Foro Abierto de Ciencias Latinoamérica y Caribe, Montevideo.
- <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/Policy-PapersCILAC-UnivParaDesarrollo.pdf>
- Arocena, R. (2014).** *Trabajando por una Segunda Reforma Universitaria: la Universidad para el desarrollo. Memoria del Rectorado 2006-2014*. Montevideo: Universidad de la República.
- (2017): "Fostering the developmental role of

- the university in Uruguay", in Brundenius, C., Göransson, B. and Carvalho de Mello, J. (Editors) *Universities, Inclusive Development and Social Innovation: An International Perspective*. Dordrecht: Springer, 179-198.
- Bianco, M. y Sutz, J. (Coord.) (2014).** *Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República: aciertos, dudas y aprendizajes*. Montevideo: CSIC-Ediciones Trilce.
- Sen, Amartya (2000):** *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.

