

Notas para la actualización de la Ley Orgánica de la UR

Documento del Rectorado de la UR

Febrero 2008

Presentación

Este texto apunta a ratificar y concretar la propuesta de que la UR aborde en 2008 la actualización de su Ley Orgánica (LO).

Alcanzar esa meta es imprescindible para afirmar la vigencia efectiva, en el siglo XXI, de los principios que inspiraron el texto legal conquistado en 1958. Precisamente, para afirmar esta idea es que proponemos hablar, al referirnos a las modificaciones a dicho texto, de *actualización de la LO*.

En estrecha conexión con lo anterior, la actualización de la LO se concibe como una de las herramientas necesarias para llevar adelante la Segunda Reforma Universitaria (2da RU). La Reforma no se reduce por cierto a la nueva ley pero, sin ésta, aquélla se verá seriamente dificultada.

Destaquemos todavía el componente simbólico de la tarea propuesta. Una recorrida por la UR puso de manifiesto que el principal obstáculo para concretar cambios en profundidad es el descreimiento mayoritario respecto a su viabilidad. Quizás abordar la modificación de la LO convenga de que “la cosa va en serio”, por lo cual valdría la pena involucrarse más en la definición y concreción de transformaciones de fondo.

Si la tarea tiene relevancia interna, más grande aún es su relevancia externa. Uruguay vive un período propicio para grandes cambios, lo que constituye una oportunidad que el país no ha conocido en mucho tiempo. En 1983 la movilización de la juventud universitaria anunció la llegada de una primavera democratizadora que habría de barrer con la dictadura. Hoy, entre los requisitos para profundizar la democracia, urge definir un marco legal para la educación pública que esboce un programa de cambios y promueva el avance en esa dirección.

En 2008 los colectivos de la UR y la institución como tal debieran hacer un gran aporte a la tarea indicada, lo que incluye la actualización de su propio marco normativo. Si no se aprovecha la ocasión para poner proa hacia una nueva educación, se habrá generado una gran decepción. Y, si la mejora sustantiva de los textos legales no abarca a la enseñanza universitaria, ello será perjudicial para el país, para la enseñanza pública en su conjunto y, muy particularmente, para nuestra propia casa de estudios. Hace falta pues que en la UR avancemos a lo largo de dos sendas interconectadas:

- (1) La contribución universitaria a la elaboración de la nueva Ley de Educación; con tal propósito el Consejo Directivo Central de la UR (CDC) ya aprobó un documento general de orientación, que debe ser difundido, discutido y enriquecido.
- (2) La elaboración, a iniciativa de la propia Universidad y en amplio diálogo con toda la Sociedad, de una propuesta de actualización de la LO; eso es lo que aquí se propone.

Lo dicho antes inspira estas “Notas”, que están estructuradas en dos partes y una conclusión que recapitula el planteo. En la primera parte se enuncian algunos criterios orientadores, organizados en cuatro secciones: (1) se resumen las dimensiones definitorias de la 2da RU; (2) se consignan los principales problemas que la actualización de la LO debe ayudar a atacar; (3) se sugieren algunas metas específicas para la redacción del nuevo texto de la LO; (4) se presenta una sintética visión acerca de la evolución del cogobierno. En la segunda parte, los criterios orientadores se traducen

en propuestas más específicas, formuladas de manera primaria y sin ninguna pretensión de confeccionar una lista exhaustiva, buscando tan sólo ilustrar, concretar y complementar lo expuesto en la primera parte. Para no tratar ciertos asuntos de manera excesivamente parcial, no todo se refiere estrictamente a modificaciones de la LO; si algún lector considera que varias de esas propuestas podrían ser implementadas sin esperar a un nuevo texto legal, estamos plenamente de acuerdo. Como se apuntó, la actualización de la LO es parte necesaria del proceso transformador pero en modo alguno requisito previo para abordar cambios significativos.

Los cimientos de este planteo se encuentran en varias resoluciones adoptadas por el CDC durante 2007, particularmente (i) las recogidas en el fascículo *Hacia la Reforma Universitaria* No. 1, y (ii) la resolución sobre la Ley de Educación del 6-11-07.

Aún en un texto tan preliminar como éste, conviene subrayar que su finalidad no es otra que la de impulsar las capacidades colectivas para proponer, discutir y decidir democráticamente. Entre los cometidos del rectorado figura ese papel impulsor, ni menos ni más. Al igual que para la Segunda Reforma en su conjunto, corresponde reiterar que habrá actualización de la LO sólo si los grandes colectivos universitarios asumen la cuestión y protagonizan su concreción.

PARTE I.- Criterios orientadores para la actualización de la Ley Orgánica de la Universidad de la República

(I.1) Hacia la Segunda Reforma Universitaria

La Reforma de Córdoba, iniciada a comienzos del siglo XX, se propuso transformar a la universidad latinoamericana para convertirla en una institución al servicio de la democratización integral de la región, enfrentando tanto la subordinación externa como la desigualdad social interna. Reivindicó la democratización de las propias casas de estudio, fundamentalmente a través de la participación estudiantil en el gobierno de las mismas. Cuestionó a la vez al autoritarismo entonces prevaleciente y al tipo de enseñanza que le es afín. Afirmó que la tarea educativa es ante todo una relación espiritual entre estudiantes y docentes. Dice el Manifiesto de Córdoba de 1918: “La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejerce mandando, sino sugiriendo y amando: *enseñando*. Si no existe una vinculación espiritual entre el que enseña y el que aprende, toda enseñanza es hostil y por consiguiente infecunda. Toda la educación es una larga obra de amor a los que aprenden.” Los adversarios del cogobierno lo eran también de la enseñanza activa. En 1928 Carlos Quijano los caracterizó así: “Los que se oponen a que el estudiante intervenga de una u otra manera en el gobierno universitario, hacen de él un ente ‘pasivo’, cuya única misión es recibir la enseñanza, sin derecho de crítica, de libre examen. Se va así a la Universidad dogmática. El profesor habla y el alumno escucha y conviene. No hay duda de que esta Universidad es la Universidad ideal desde el punto de vista del ‘orden’. Pero nadie dejará de reconocer que aplicando el mismo criterio, los cementerios resultan maravillosos.”

La Reforma procuró poner el conocimiento y el accionar universitario al servicio de la mejora de las condiciones de vida de los sectores postergados, particularmente a través de la definición de la *extensión* como tercera función, a cultivar conjuntamente con las funciones de enseñanza e investigación. En esa perspectiva, cuestionó con dureza la desatención a la investigación que prevalecía asimismo en las universidades de la época. Afirmó también el Manifiesto de 1918: “Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes, que se empeñan en ofrecer el triste

espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático.” Con sus luces y sombras, el Movimiento Latinoamericano de la Reforma Universitaria, que se desplegó a lo largo de varias décadas del siglo XX, fue el intento más vigoroso, en ocho siglos de historia universitaria mundial, de modificar la distribución del poder dentro de la institución para poner el conocimiento al servicio del progreso colectivo y de la justicia social.

En el siglo XXI *el conocimiento es más poder que nunca*: vale decir, se ha convertido en un factor mucho más gravitante todavía que antes en las dinámicas sociales, en los riesgos colectivos, en las relaciones de subordinación de unos grupos y países a otros, en las oportunidades para mejorar la calidad de vida de la gente. La distribución del poder depende cada vez más de quienes acceden al conocimiento y de quienes controlan su creación, transmisión y utilización. Poner al conocimiento al servicio de la disminución de la desigualdad y de la mejora de las condiciones de vida de las mayorías, en sus diversas facetas, significa impulsar la *democratización del conocimiento*. Una de las herramientas para colaborar a ello es una transformación integral de las universidades que recoja, en las condiciones sociales y culturales de nuestra época, la herencia de la Reforma de Córdoba, por lo cual la pensamos como una *Segunda Reforma Universitaria*.

Las ideas orientadoras de la Segunda Reforma pueden caracterizarse a partir de tres dimensiones definitorias:

- (i) *Revitalización del ideal latinoamericano de universidad* comprometida con la sociedad, abierta, gratuita, cogobernada, democrática en lo interno y orientada a colaborar con la democratización de la sociedad en su conjunto. Este ideal inspiró a la Ley Orgánica de 1958, y por ello la nueva propuesta se presenta como su *actualización*. La faceta participativa de este ideal tuvo su formulación clásica ya en 1908 cuando, a propuesta de la delegación uruguaya, el Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes levantó la reivindicación de la participación directa del estudiantado en el gobierno de las universidades. Durante las últimas décadas, ese ideal latinoamericano se ha visto severamente erosionado por la realidad universitaria del continente; su vigencia no será preservada mediante una estrategia puramente defensiva sino a través de su capacidad de inspirar un programa de cambios a la altura de los desafíos de nuestro tiempo. La UR tiene la obligación y la posibilidad de hacer una real contribución en esa dirección pues, sin ocultar las múltiples carencias que padece nuestra institución, afirmamos con convicción que es una de las universidades donde más vivos están los valores de la Reforma de Córdoba.
- (ii) *Generalización de la enseñanza avanzada*, de calidad y conectada a lo largo de la vida entera con el trabajo creativo, entendida como columna vertebral de la *educación popular*, de raíz vareliana, para el siglo XXI. Semejante meta le impone a la Universidad la obligación de enseñar de maneras muy variadas, para ayudar a aprender a personas de distintas edades, antecedentes, experiencias e inserciones laborales. Cuando en 1968 los estudiantes de diversas latitudes hicieron suyos los postulados del Movimiento de Córdoba, a menudo sin conocerlos, la Carta de la Sorbona afirmó: “Todo el mundo estudiará si todo el mundo produce, consume, trabaja y estudia al mismo tiempo.” Entre las diversas facetas de la democratización del conocimiento, una de las más gravitantes es la generalización de la enseñanza avanzada y permanente. Plantearse esta meta

le da hoy todavía más importancia que ayer a la práctica conjunta de la enseñanza, la investigación y la extensión, que constituye uno de los pilares del ideal latinoamericano de universidad. Para formar estudiantes autónomos, capaces de aprender a alto nivel y de seguirlo haciendo siempre, la enseñanza debe asignar espacio creciente a la resolución de problemas, vale decir, a las prácticas conectadas con la investigación. Para que todos puedan seguir aprendiendo siempre, en las aulas y fuera de ellas, trabajando y resolviendo problemas, la enseñanza debe apelar cada vez más al valor formativo de la extensión, en tanto colaboración de variados actores que conjugan distintos saberes en diversos espacios, haciendo un uso socialmente valioso del conocimiento, y por ende contribuyendo a democratizarlo.

- (iii) *Construcción de una Universidad para el Desarrollo*, entendido desde la mejor tradición latinoamericana en sentido integral, como desarrollo humano sustentable. Se apunta a la construcción de un país productivo con justicia social y preservación ambiental. La cuestión es expandir las libertades y las capacidades individuales y colectivas para mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. Hoy se ve al desarrollo así entendido como fruto ante todo de la cooperación entre colectivos diversos, a lo que por cierto apunta desde siempre la extensión universitaria. Cabe decir que la idea de Universidad para el Desarrollo está en germen en el artículo 2 de la LO cuando, entre los fines de la UR, incluye el de “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública.” Por supuesto, se trata de colaborar asimismo a la resolución de semejantes problemas. Ante la nueva centralidad del conocimiento, esa finalidad de la Universidad deviene potencialmente aún más valiosa. Ella realza también el papel de la conjugación de investigación y extensión, que pone de manifiesto problemas de importancia social y canaliza esfuerzos hacia su resolución, contribuyendo así a la generación de conocimiento relevante, que es una manera de democratizar el conocimiento. Todo esto es de particular importancia para la UR, institución pública que ha venido fortaleciendo su colaboración con el conjunto del Estado y debe hacerlo cada vez más para servir a toda la población.

En suma, la Segunda Reforma Universitaria apunta a forjar una verdadera Universidad para el Desarrollo en tanto institución que, orientada por el ideal latinoamericano de universidad y activamente comprometida con la generalización de la enseñanza avanzada, colabora cada vez más activamente con una pluralidad de protagonistas colectivos para generar conocimientos, transmitirlos y ponerlos al servicio de la sociedad y fundamentalmente de sus sectores más postergados.

(I.2) Algunos grandes problemas generales a atacar

La 2da RU, y particularmente la actualización de la LO, deben contribuir a la mejor resolución de cuestiones neurálgicas para la República y en particular para su Universidad. El esfuerzo sin duda considerable que exigirá la actualización de la LO se justifica por la gravedad de los problemas involucrados, que constituyen obstáculos mayores para el avance cuantitativo y cualitativo de la educación nacional así como, más en general, para el desarrollo integral del país. Entre varias cuestiones del tipo indicado figuran las que se anotan a continuación:

- (i) *El acceso altamente insuficiente a la formación avanzada de calidad y a la creación cultural, así como las asimetrías sociales y geográficas que lo signan.* En Uruguay poco más de un tercio de los jóvenes completan la enseñanza media; los que lo hacen en el Interior tienen grandes dificultades para proseguir sus estudios. No mucho más del 10% de cada generación puede obtener una formación de nivel terciario, cosa que logra en promedio más del 50% en los países ricos. Entre nosotros poquísimas personas tienen ocasión de seguir aprendiendo a nivel avanzado durante toda la vida. La desigualdad en el acceso a la educación superior afianza la desigualdad social en general y contribuye a perpetuar el subdesarrollo nacional.
- (ii) *Las capacidades comparativamente débiles de nuestro país para generar conocimientos y sobre todo para usarlos en pro del desarrollo nacional.* En la tarea de revertir esta situación le cabe una gran responsabilidad a la UR, que es la principal generadora de conocimientos del Uruguay y la institución con mayores conexiones del Sistema Nacional de Innovación. En esta perspectiva, corresponde reiterar que la conjunción de enseñanza avanzada, investigación y extensión es una clave insoslayable del desarrollo integral en nuestra época y, en especial, de la construcción de un país productivo.
- (iii) *La imperiosa necesidad de ampliar la participación ciudadana en la orientación de la enseñanza, la investigación y el uso de los conocimientos.* Esta es condición imprescindible para construir un país con justicia social. En el mundo de hoy, la escasa incidencia de las mayorías en esos temas se refleja en que una abrumadora proporción de los nuevos conocimientos se aplica en beneficio de minorías. Como lo han destacado por ejemplo los estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el conjunto de la investigación mundial, la atención a los problemas de los pobres es marginal. Ello ahonda la desigualdad y perjudica la inclusión social. La democratización de la sociedad resulta jaqueada por la falta de democratización del conocimiento.
- (iv) *Un organismo moderno no puede tener un marco normativo rígido y difícil de adaptar a circunstancias cambiantes.* La rigidez institucional conspira contra el adecuado cumplimiento de los propósitos de cualquier organización, sobre todo en una época de transformaciones aceleradas. En especial, la autonomía de la Universidad en el siglo XXI debe incluir la capacidad de ajustar fluidamente sus estructuras reglamentarias, para poder resolver en cada etapa de la mejor manera posible la tensión entre fines permanentes y contextos cambiantes. La actualización de la LO tiene un papel fundamental a jugar en la consagración legal de esta dimensión ineludible en una concepción moderna de la autonomía universitaria. Por supuesto, la flexibilidad adaptativa debe tener como marco la reafirmación legal de los fines fundamentales de la Universidad y de los rasgos definitorios de su cogobierno participativo.
- (v) *La Universidad no puede reducirse a ser una “fábrica de profesionales”, de horizontes estrechos y limitadas especializaciones.* Su deber es ofrecer, en colaboración con otras instituciones y actores colectivos, una educación integral. Tiene que ofrecer una formación que permita a sus graduados seguir aprendiendo siempre, ejercer activamente la ciudadanía, desempeñarse creativamente en el mundo del trabajo, acceder a la diversidad cultural, contribuir a la mejora de la calidad de vida, individual y colectiva.

- (vi) *Nuestra Universidad tiene que funcionar de manera cada vez más democrática, genuinamente participativa, transparente, eficiente y socialmente responsable.* El cogobierno debe ser ampliado y vivificado, pues constituye un derecho, una fuente de posibles innovaciones y una escuela potencial de ciudadanía. La sociedad tiene que estar mejor conectada con la Universidad y diversos actores colectivos han de poder contribuir a la orientación de las labores universitarias. Los procesos de decisión y ejecución de una institución muy grande y compleja han de ajustarse en función de las posibilidades y las urgencias de nuestro tiempo. Aunque entre gobierno y administración no existe una frontera nítida, si esas actividades se confunden, se genera lo que habitualmente se llama “burocracia”, en desmedro tanto de la administración eficiente como del gobierno participativo.
- (vii) *Las estructuras académicas, políticas y gestionarias de la UR no favorecen la mejor resolución de problemas como los indicados, e incluso la dificultan.* Ejemplos de ello son la segmentación de la institución en compartimentos escasamente vinculados, el funcionamiento dificultoso de órganos fundamentales para el tipo de gobierno participativo que inspiró la LO, y la lentitud de los procedimientos administrativos. Ello desalienta en particular a los jóvenes y contribuye a elevar la edad promedial de quienes participan en la conducción de la institución, dificultando una renovación generacional en las instancias decisorias que constituye una verdadera urgencia nacional. En medida significativa, las estructuras refuerzan la tendencia profunda a ver a la Universidad sólo como un ámbito al que se va a buscar un salario, un diploma o algún otro tipo de reconocimiento individual. Los cambios estructurales y reglamentarios no son panaceas, pero pueden conformar un ambiente más propicio para los muchos que sienten a la universidad como una comunidad de gente que trabaja y aprende junta, donde la calidad de vida material y espiritual depende grandemente de los esfuerzos y las iniciativas individuales y colectivas.

(I.3) Algunas metas para la actualización de la Ley Orgánica

Las principales metas que han de orientar la redacción del nuevo texto de la Ley Orgánica debieran incluir, entre otras, las indicadas a continuación, que han de ser enunciadas en el capítulo I y eventualmente especificadas en los capítulos siguientes de la Ley:

- (i) La ratificación de los principios orientadores de la Ley de 1958, formulados en sus artículos 2 (Fines de la Universidad), 3 (Libertad de opinión) y 5 (Autonomía).
- (ii) La inclusión explícita, entre los fines de la UR, de la contribución a la generalización de la enseñanza avanzada y permanente así como al desarrollo humano sustentable del país.
- (iii) La viabilización del aporte de la UR a la construcción de un sistema nacional de enseñanza terciaria pública, constituido por una red coordinada y diversificada de instituciones autónomas, cogobernadas, gratuitas y de libre acceso.
- (iv) Una formulación actualizada y clara de las tres funciones definitorias del ideal latinoamericano de universidad y de sus conexiones mutuas.

- (v) Una elaboración adecuada de los fundamentos y del papel del cogobierno, que apunte a su jerarquización, robustecimiento legal y ampliación al conjunto de la población universitaria.
- (vi) La apertura de oportunidades a otros actores sociales para contribuir, bajo formatos variados, a la orientación de la institución.
- (vii) La construcción de una estructura de decisiones que combine una conducción colectiva central – responsable del accionar orgánico de la institución, de su orientación general y del cumplimiento de sus fines – con una amplia cuota de autogestión en diversos ámbitos – para fomentar la participación y la diversidad de iniciativas, la agilidad en la ejecución y la atención adecuada a problemas específicos.
- (viii) Un marco normativo flexible, que permita profundizar tanto la participación como la eficiencia mediante la descentralización y la delegación de funciones, con confianza a priori y control a posteriori.
- (ix) Una conceptualización moderna, rica y también flexible de la estructura académica, que tenga en cuenta servicios o institutos de distinto tipo, como corresponde a las dinámicas variadas y cambiantes de la enseñanza, la investigación y la extensión.
- (x) La conformación de un texto legal de carácter “programático”, tanto porque establece metas orientadoras de largo plazo como porque forja un marco normativo que combina la explícita afirmación de los principios con la capacidad de la propia Universidad para adaptar fluidamente los instrumentos a la evolución de las circunstancias, lo cual, en tiempos de cambio permanente, es imprescindible para la autonomía efectiva de la institución.

De las diez metas propuestas para la actualización de la LO, las seis primeras tienen un carácter “doctrinario”, en tanto expresan una concepción de la misión social de la Universidad, mientras que las cuatro últimas metas son más bien de tipo “estructural”, pues apuntan a caracterizar un marco normativo y funcional adecuado al cumplimiento de la misión de la Universidad. Se entiende que, en conjunto, esas diez metas contribuyen a dibujar el proyecto de una Universidad del siglo XXI que sea efectivamente autónoma, democráticamente cogobernada, eficientemente gestionada, académicamente calificada y socialmente comprometida.

(I.4) Sobre la evolución del cogobierno

Los dos aportes mayores de la LO de 1958 son la consagración legal, en su artículo 2, del compromiso social de la Universidad y la instauración de un régimen de cogobierno, con participación directa del estudiantado. Ahora bien, ese régimen fue pensado concretamente hace mucho tiempo. La actualización de la LO debe contribuir a revitalizar su vigencia. Para ello es preciso revisar la forma en que fue instrumentado y los fundamentos que la orientaron. Lo haremos aquí, muy sumariamente, a partir de un documento fundamental en la elaboración doctrinaria de la Reforma en el Uruguay, el Estatuto Universitario de 1935.

En plena dictadura de Terra, el proyecto de Estatuto Universitario proclama un ideal que, en las antípodas de la autarquía, reivindica una autonomía al servicio de la sociedad. “Las Universidades actuales no son, ni podrían ser, como se pretendía en la Edad Media, y lo eran en cierto modo, instituciones cerradas, herméticamente aisladas del mundo exterior.” (p. XXXI) Por el contrario, la Universidad “que anhela gobernarse

con la más amplia autonomía” debe probar que utiliza “esa libertad de acción técnica en beneficio de la enseñanza y de la sociedad”, garantizando que “al amparo de normas estatutarias autonómicas” no podrán expandirse “la indolencia ni la ineptitud.” (p. LXXVII). En esta perspectiva, se reivindica que en la conducción de la Universidad haya una representación de la sociedad que no se limite a sus actores internos tradicionales. Junto a quienes enseñan y a los estudiantes “se hace precisa la ingerencia en la Universidad de una tercera fuerza que represente la opinión pública” (p. XIX), tarea que se asigna a los egresados. Consiguientemente, el artículo 5 del Estatuto propuesto en 1935 dice: “La población universitaria está integrada por tres órdenes: profesores, estudiantes y egresados.” En el artículo 9 se afirma que la participación de cada uno de ellos en el gobierno de la Universidad “es un derecho y un deber”.

Distingamos el ideal esbozado de la manera propuesta para concretarlo, a fin de corregir y actualizar esta última. La noción orientadora podría ser descrita como “autonomía conectada”, distinta tanto del enclaustramiento de inspiración medieval como de la sumisión a cualquier poder externo, tan frecuente en la experiencia universitaria mundial de ayer y de hoy. De acuerdo al ideal latinoamericano, se apunta a combinar la autogestión de los actores internos de la universidad con una estrecha colaboración con actores externos, que incluye incluso una representación del conjunto de la sociedad en los organismos universitarios. En tal entendido, cabe formular las siguientes tres observaciones:

- (i) Cuando la educación debe extenderse a lo largo de la vida entera, ya no puede haber, en sentido estricto, “egreso” de la Universidad. Quienes culminan una carrera deben seguir estrechamente vinculados al mundo universitario, combinando permanentemente ejercicio profesional y estudios. Los egresados tienden a ser cada vez más un actor interno de la Universidad, de particular importancia para todo lo que se refiere a la ampliación de la enseñanza más allá de las aulas. La actualización de la LO debe encarar el tema con una interpretación moderna según la cual *el orden de “egresados” está integrado por los graduados y los estudiantes de postgrado*. Ello implica reconocer la “ciudadanía universitaria” de los estudiantes de postgrado, hoy excluidos del “demos”, y ratificar que son estudiantes de grado los que integran el orden estudiantil.
- (ii) En este texto denominamos docentes y funcionarios a quienes en la Universidad se suele designar, respectivamente, como funcionarios docentes y no docentes. Esta última expresión, como se ha observado a menudo, es desafortunada, porque un colectivo no debe ser definido por lo que no es. Por otra parte, las universidades y las instituciones académicas en general tienen en el mundo contemporáneo una gravitación creciente que incluye el requisito de que sus funcionarios “no docentes” sean, cada vez más, funcionarios técnicos altamente capacitados en muy diversas facetas de la gestión. Su involucramiento en actividades de gobierno de tales instituciones es pues potencialmente cada vez más importante. Cabe en suma afirmar que: *La “población universitaria” está integrada por estudiantes, docentes, graduados y funcionarios, todos los cuales tienen el derecho y el deber de participar en el gobierno de la Universidad*. La nueva LO tiene que abrir cauce – atendiendo al marco constitucional que más abajo se evoca – al proceso de incorporación de los funcionarios al cogobierno.
- (iii) El afianzamiento y la profundización de los vínculos entre universidad y sociedad ha de incluir la exploración de vías para que actores externos a la institución tengan representación significativa en instancias relevantes de la

vida universitaria. Esta es una cuestión complicada, que exigirá “inventar” y ensayar. La aspiración a la “representación de la sociedad civil” es altamente compartible pero, en muy variados ámbitos, intrínsecamente difícil de implementar. Es posible que la inserción externa de la UR, colaborando orgánicamente con otros actores en tareas que a todos interesan, ayude considerablemente a que ciertas opiniones muy sentidas en la sociedad tengan genuina influencia en la universidad. En cualquier caso, contraproducente sería pretender cristalizar una fórmula cualquiera en el texto legal. La LO actualizada debiera: (a) explicitar *el propósito de que la sociedad en su conjunto colabore orgánicamente a la orientación del accionar universitario*; (b) posibilitar una gama de iniciativas que apunten en esa dirección.

PARTE II.- Sugerencias sumarias varias

(II.1) Sobre la generalización y diversificación de la enseñanza avanzada

- (1) Tal como la UR lo ha propuesto para la nueva Ley de Educación, la LO debiera favorecer la creación, copatrocinada con ANEP, de nuevas instituciones de Enseñanza Terciaria así como la colaboración para la formación de docentes (Ver resoluciones del CDC del 31 de marzo, 14 de agosto y 6 de noviembre de 2007).
- (2) La nueva LO debiera diseñar un marco normativo para los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria, facilitando la colaboración en los mismos de la UR, la ANEP, municipios, el conjunto del sector público y actores sociales de cada región (Ver resoluciones del CDC del 17 de julio y 14 de agosto de 2007).

(II.2) Sobre los órganos y la integración de la Universidad

- (3) La redacción de la nueva LO deberá tener en cuenta que el artículo 203 de la Constitución establece: “El Consejo Directivo de la Universidad será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados”.

A los temas mencionados en el texto constitucional se refieren, entre otros, los siguientes artículos de la actual LO:

Artículo 4 - Integración de la Universidad.- La Universidad estará integrada por las Facultades, Institutos y Servicios que la constituyen actualmente o se creen o se le incorporen en el futuro.

Artículo 6 - Órganos de la Universidad.- La Universidad actuará por medio de los órganos que establece la presente Ley, cuya integración y atribuciones se determinan en los artículos siguientes.

Los órganos de la Universidad son: el Consejo Directivo Central, el Rector, la Asamblea General del Claustro, los Consejos de Facultad, los Decanos, las Asambleas del Claustro de cada Facultad y los órganos a los cuales se encomienda la dirección de Institutos o Servicios.

Artículo 8 - Integración del Consejo Directivo Central.- El Consejo Directivo Central se integrará en la siguiente forma:

- a) el Rector;
 - b) un delegado designado por cada Consejo de Facultad e Instituto o Servicio asimilado a Facultad, en la forma establecida en el artículo 12;
 - c) nueve miembros designados por la Asamblea General del Claustro, conforme al artículo 14.
- (4) Surge de las transcripciones precedentes que la cuestión de *los órganos que integran la Universidad*, a los que se refiere la Constitución, plantea aristas diversas de la mayor importancia. Necesita una interpretación clarificadora que, por supuesto, respete el texto constitucional y, a la vez, permita avanzar hacia ciertas metas esbozadas antes en estas “Notas”, muy particularmente la ampliación del cogobierno.

(II.3) Sobre la transformación de la estructura académica

- (5) La estructura actual de la UR, en lo que se refiere a los principales Servicios que la integran, refleja todavía el predominio de la visión de la Universidad como agrupamiento de facultades. Esa visión inspiró la (por cierto muy polémica) elaboración de la Ley Orgánica de 1908 y, como lo destacaba el Rector Maggiolo en 1968, sigue vigente en la actual LO. Un ejemplo entre muchos de ellos lo ofrece su artículo 8, antes transcrito, en relación a la integración del CDC. Inspira estas notas la convicción de que, si bien las facultades son componentes fundamentales e insustituibles de la Universidad, ésta tiene que ser algo muy distinto de un agrupamiento de facultades. La transformación de la estructura académica es necesaria para: (i) tener en cuenta las dinámicas contemporáneas de la generación, transmisión y utilización del conocimiento, que conectan cada vez más a las diversas disciplinas; (ii) potenciar la capacidad de la UR para cumplir de manera unificada con sus fines definitorios; (iii) combinar las identidades colectivas que se forjan en cada uno de los distintos ámbitos universitarios con el sentido de pertenencia a una misma institución.
- (6) En especial, la modernización académica debiera incluir una concepción diversificada de lo que puede ser un *Servicio Académico* (Facultades, Centros Regionales, Espacios de naturaleza interdisciplinaria, etc.). Esta tendría que ser también una categoría que se adquiere cuando se alcanza un nivel determinado en el desarrollo de la enseñanza, la investigación y la extensión, antes de lo cual podría tratarse de un Servicio Experimental. La estructuración de la carrera docente ha de facilitar esta transición de Servicio Experimental a Servicio Académico, la cual debe incluir el llegar a contar con un número adecuado de docentes de alto grado.
- (7) Cada Servicio Académico debe tener tanto una sólida estructura de cogobierno propia como una adecuada inserción en la conducción colectiva de la institución. En particular, convendría avanzar hacia una integración del CDC donde tengan representación todos los Servicios Académicos, sea a través del representante de un cierto conjunto de tales Servicios, sea individualmente, pero en todos los casos con voz y voto.

- (8) Una faceta fundamental de la transformación estructural la constituye el fomento a la cooperación interdisciplinaria “horizontal”. Ello apunta, por un lado, a crear instancias específicas de esa naturaleza, tanto de carácter estable como transitorio (programas o proyectos). Por otro lado, es preciso priorizar la colaboración entre distintos Servicios Académicos para el desempeño de las tres funciones universitarias. En especial, corresponde promover esa colaboración en lo que se refiere a carreras compartidas, total o parcialmente. Más en general, el fomento de la enseñanza por problemas y de sus conexiones con la investigación y la extensión tiende a promover la cooperación “horizontal”. Es fundamental, en esta perspectiva, plantear la meta de que todo estudiante universitario tome cursos en más de un Servicio Académico. La LO actualizada debe viabilizar fluidamente, desde el punto de vista normativo, tales propósitos, que apuntan a reforzar la identidad institucional y el sentido de pertenencia a la Universidad como tal.

(II.4) Sobre el gobierno de la institución

- (9) Tomando como fundamento lo consignado más arriba en los numerales (3) y (4), la LO debiera consagrar la integración del CDC a partir de los órdenes y servicios académicos, dejando librada a resolución interna (con mayoría especial) todo lo referente a procedimientos de elección, composición y número de integrantes.
- (10) La AGC se convertirá en Asamblea de Universidad. Sin desmedro de lo que se refiere a la elección de los miembros del CDC – ver antes (3) y (4), así como más abajo la sección sobre procedimientos electorales - la LO establecerá la integración de dicha Asamblea por estudiantes, docentes, egresados y funcionarios. Todo lo demás referente a la composición de la Asamblea será de resorte interno de la UR.
- (11) La LO consagraría la existencia de un Consejo Ejecutivo (CE), con funciones acordes a lo que sugiere su nombre, integrado por el rector, representantes de los órdenes y delegados de conjuntos de Servicios Académicos. La especificación de ello quedaría también librada a resolución de la propia UR. Esto último habilitaría por ejemplo a: (i) incluir un representante de los funcionarios; (ii) encargar la representación de los Servicios Académicos en el Consejo Ejecutivo a coordinadores de macro áreas, electos y con tareas específicas, que fortalecerían en particular la colaboración a la que se hizo referencia en el numeral (8).
- (12) La LO posibilitaría la conformación de un equipo rectoral, todo él de carácter electivo, que compartiría las funciones reservadas al rector, en formas cuya especificación sería también de resorte interno de la UR.
- (13) Cada Claustro de un Servicio se convertirá en Asamblea del respectivo Servicio Académico. Sin desmedro de lo que se refiere a la elección de los Decanos – ver antes (3) y (4), así como más abajo la sección sobre procedimientos electorales - la LO establecerá la integración de dichas Asambleas por estudiantes, docentes,

egresados y funcionarios del Servicio Académico. Todo lo demás referente a la composición de estas Asambleas será de resorte interno de la UR.

- (14) La LO debiera no establecer rígidamente pero sí hacer posible la conformación de equipos decanales (por ejemplo, la Asamblea de Facultad podría designar un Vice Decano y un Director General de Facultad, con atribuciones delegadas por el Decano).
- (15) La delegación y desconcentración de funciones debiera ser ampliamente posibilitada por la LO, pero no impuesta (ratificando la idea de marco flexible); podría ser del CDC al CE, del CDC a los Servicios Académicos, y de los Consejos de los Servicios a Comisiones de instituto o carrera, etc. No sería fija y para siempre, sino temporal y sujeta a revisión.
- (16) La delegación de funciones debe ser acompañada por el control a posteriori, incluyendo la existencia a alto nivel de un Organismo de Registro y Revisión Normativa de todas las resoluciones universitarias, que estaría presidido por un integrante del equipo rectoral.

(II.5) Sobre las elecciones universitarias y temas conexos

- (17) Para ser Rector convendría requerir ciudadanía natural o legal en ejercicio, título universitario expedido o reconocido por la UR (de acuerdo a un procedimiento precisamente reglamentado que asegure el nivel académico), ser o haber sido profesor titular de la misma durante no menos de cinco años y tener no menos de diez años en total de ejercicio de la docencia en la propia institución.
- (18) El Vicerrector será designado en la forma que determinará la ordenanza respectiva. No necesariamente será miembro del CDC. Integrará el equipo rectoral y actuará de manera permanente. Sustituirá al Rector no sólo durante su ausencia del cargo sino también, con su acuerdo, en el cumplimiento de algunas de sus diversas funciones, cuando así se estime conveniente. Tendrá además tareas específicas, como alguna que se sugiere más abajo.
- (19) Para ser Decano convendría requerir ciudadanía natural o legal en ejercicio, y ser profesor titular o agregado en actividad del respectivo Servicio Académico (Nota: para que un Servicio Experimental pase a Servicio Académico debería tener un mínimo de grados 4 y 5)
- (20) Se suprimiría la exigencia de que por los menos tres miembros de los Consejos de Facultad deben ser profesores titulares. Esa exigencia no tiene fundamento doctrinario compatible y conspira contra el imprescindible rejuvenecimiento promedial de la conducción universitaria.
- (21) Respecto a las proporciones en que los distintos órdenes estarán representados en los diferentes organismos, el texto de la nueva LO podría establecer que: (i) ello será materia de ordenanza, aprobada con una mayoría especial, incluso dentro de cada orden, y estando asegurado por ley que nunca un solo orden

tendrá la mayoría absoluta de los integrantes de organismo alguno; (ii) mientras no se apruebe la respectiva ordenanza, se mantendrá la composición actual.

(II.6) Sobre la ampliación y el robustecimiento del cogobierno

- (22) Como se sugiere en (I.2.vi) y (I.3.v), fomentar el cogobierno constituye una de los cometidos cardinales de la UR, en particular porque la participación en el cogobierno es parte de la formación integral que la institución ofrece a sus estudiantes.
- (23) Por vías como las sugeridas en el presente texto y otras, la LO posibilitará ampliar la participación en el cogobierno de los funcionarios universitarios. La formulación precedente busca tener en cuenta los obstáculos, ya mencionados, que la Constitución plantea para la conformación de un “cuarto orden” equiparado a los otros, pero también ratifica la voluntad de avanzar sostenidamente en la dirección indicada.
- (24) La UR debe ofrecer preparación, de carácter optativo y acreditable, para el ejercicio de labores de cogobierno a todos los integrantes de la “población universitaria”. En el caso de los estudiantes, se ofrecería además formación introductoria optativa a la carrera y a la universidad; ambas actividades podrían tener reconocimiento curricular.
- (25) Robustecer el cogobierno requiere una diversidad de medidas. Algunas, como la delegación de funciones, ya han sido mencionadas. En esta dirección, la LO debería habilitar nuevas posibilidades para consultar, opinar y decidir (consultas electrónicas, plebiscitos, creación de organismos amplios tipo Claustro pero transitorios para abordar una determinada cuestión, etc.).
- (26) Ampliar la participación en la definición de la orientación académica de tareas específicas puede mejorar el desempeño de las mismas, suscitar el interés y activo involucramiento de más gente, e incluso constituirse en una vía de acceso al desempeño de labores generales de cogobierno. En esta dirección, convendría por ejemplo facilitar la conformación, en distintas carreras o grupos de carreras, de comisiones directivas, asambleas representativas o salas, a las que podrían delegarse funciones, en la forma sugerida en los numerales 15 y 16.
- (27) También es necesario jerarquizar los organismos amplios que son elegidos cada dos años en elecciones en las que participan decenas de miles de personas, como las Asambleas de Universidad y de los Servicios Académicos. Podría, por ejemplo, asignárseles potestades para definir algunas ordenanzas, para asesorar en determinado tipo de gastos, para decidir en materia de delegación de funciones dentro de una Facultad, para organizar un proceso de consulta sobre determinado asunto, para crear “salas” dedicadas a una temática determinada, etc. Cuando su pronunciamiento sea preceptivo, se les fijaría plazos comparativamente cortos para la adopción de decisiones.
- (28) Para ampliar la participación en la elección indirecta de autoridades, cuando las Asambleas funcionan para elegir integrantes del equipo rectoral o decanos,

podrían integrarse con doble número de representantes de los órdenes electores, por ejemplo incorporando una línea de suplentes. Sería más representativo y podría suscitar algún interés mayor por formar parte de las listas.

(29) Respecto a los electores y elegibles, se buscaría integrar los órdenes con universitarios que sean potencialmente cogobernantes activos. Se trata, por un lado, de reconocerles a todos ellos su “ciudadanía” universitaria. Y, por otro lado, se trata de evitar la figuración en los padrones electorales de personas alejadas de la institución, lo que en particular da una imagen distorsionada de los niveles de participación. Sería conveniente que el texto legal posibilitara que la respectiva ordenanza considere como integrantes de los órdenes de estudiantes, docentes, egresados y funcionarios, respectivamente, a: (i) los estudiantes de grado que hayan aprobado algún curso o materia durante los dos últimos años; (ii) los docentes que ocupan cargos de carácter estable (en sentido a definir por ordenanza); (iii) los graduados que manifiesten su interés por mantener un vínculo con la institución y los estudiantes activos de postgrado; (iv) los funcionarios efectivos.

(30) Fomentar la participación va bastante más allá de lo esbozado antes. Tiene que ver, en general, con las “condiciones de vida” en la institución. Se sugiere avanzar hacia la transformación del Servicio Central de Bienestar Universitario en un nuevo organismo (cuya coordinación sea tarea central del Vice-Rector, figura cuya redefinición se propone para el nuevo texto legal) que constituya un verdadero *Departamento de vida universitaria, deporte, cultura, respaldo a la inserción laboral y participación*.

(31) Como se apuntó en la primera parte de este texto, la LO debe posibilitar una apertura a la sociedad civil para que ésta contribuya a la orientación de la UR, en formas diversas a ser precisadas por los organismos de conducción universitaria, en las que cabría dar amplias posibilidades a las asociaciones con diversos actores para el cumplimiento de los fines de la UR y la mejor realización de sus funciones.

(II.7) Sobre los planes de estudio y la enseñanza en general

(32) En tiempos de la generalización de la enseñanza avanzada y permanente, conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa, una variedad de actividades que eran casi desconocidas cuando se elaboró la actual LO tendrán que llegar a ser usuales. Por ejemplo: diversidad de trayectorias educativas, combinando avances “verticales” y desplazamientos “horizontales”; tramos de carreras o carreras enteras compartidas entre varios Servicios Académicos; ciclos iniciales o comunes, por área, macro área o subárea; modalidades muy variadas para la enseñanza de una misma disciplina o grupo de disciplinas, dentro y fuera de las aulas; reconocimiento de antecedentes diversos – no sólo educativos sino también laborales y otros – como indicadores de la formación adecuada para proseguir determinados estudios; validación de actividades de investigación y extensión, etc. Hacer realidad la enseñanza avanzada y permanente exige desarrollar la permanente capacidad de adaptación de la enseñanza. Sin mecanismos que favorezcan la innovación curricular y permitan

una sistemática puesta al día de la oferta educativa, las mejores iniciativas corren el riesgo de ver la luz del día cuando ya son obsoletas. Este es uno de los motivos fundamentales por los cuales la transformación de la estructura académica resulta imprescindible.

(33) En especial, la conducción universitaria debe poder definir a cuál o cuáles de las Asambleas (de la Universidad y de los Servicios Académicos), o de los ámbitos creados por dichas Asambleas, se solicitará asesoramiento en materia de planes de estudio. Más en general, la actualización de la LO debe ofrecer un marco normativo que posibilite una discusión seria y una decisión pronta de los diversos aspectos vinculados a la orientación general de la enseñanza universitaria, a la sistemática mejora de su calidad y a la continua ampliación de las posibilidades de seguir aprendiendo siempre.

Recapitulación y perspectivas

La UR debe avanzar en su contribución a la modernización democratizadora de la educación nacional planteando la actualización de su propia LO.

El nuevo texto legal debe reafirmar el ideal de universidad comprometida con la sociedad que colabora con el desarrollo integral del país.

En estas “Notas” se presentan varias sugerencias para la nueva LO que sintéticamente apuntan a:

- la generalización de la enseñanza avanzada, en particular a través de la contribución de la UR a la construcción de un Sistema Terciario de Enseñanza Pública;
- la consolidación y ampliación del cogobierno, “hacia adentro y hacia afuera” de la institución;
- la consagración de una concepción moderna de la autonomía, que haga posible la transformación permanente de la propia institución;
- la afirmación de una Universidad integrada, democrática y activa, cuyos procesos de decisión y ejecución combinan, de manera ágil y eficiente, la unidad de acción de la institución con la participación amplia y la democracia “de base”;
- la construcción de una estructura académica diversificada, interconectada y flexible, constituida por Servicios Académicos de distinto tipo, con incidencia en la conducción de la institución y “horizontalmente” vinculados, para el mejor cumplimiento de la “triple y única” función de enseñanza, investigación y extensión;
- la formación integral de los estudiantes, en tanto individuos cultos, ciudadanos activos y personas autónomas que acceden de forma responsable al conocimiento;
- el fortalecimiento de las capacidades de la UR para cumplir con su fin de contribuir al estudio, la comprensión pública y la solución de los problemas de interés general.

En 2008 conmemoramos los cien años del Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes, los noventa años del Manifiesto de Córdoba, los cincuenta años de la conquista de la Ley Orgánica, los cuarenta años de la insurgencia estudiantil mundial de 1968, los veinticinco años de la Semana estudiantil de la primavera de 1983 que anunció la democratización del país. Para estar a la altura de esos grandes esfuerzos colectivos de ayer, tenemos que mostrar que, en una instancia promisoriosa de la historia

nacional, la Universidad es capaz de impulsar su propia transformación. La hora es ahora.