

Problemas actuales, soluciones pendientes: el ejercicio ciudadano en la universidad pública uruguaya

Pocas veces las reflexiones sobre las problemáticas universitarias pueden hacerse con la omisión de referencias a niveles previos de escolarización. Si tan sólo reparáramos en la trayectoria estudiantil, a la universidad no se llega “desde ninguna parte”, sino desde una larga experiencia dentro de sistemas educativos que tienen, a nivel comparado, un notable grado de variabilidad.

Resumen

En Uruguay, la construcción de una nación republicana, fuertemente apoyada en el ejercicio de una ciudadanía activa, fue la principal fuerza impulsora en la creación de un sistema educativo inclusivo, con profunda preocupación democrática. En este artículo problematizaremos la organización y el real funcionamiento de la democracia universitaria, procurando mostrar la debilidad y los sesgos que sufre el

llamado “demos” universitario como expresión de la voluntad ciudadana en la definición y puesta en práctica de políticas universitarias. Para ello, nos basaremos en documentos y en datos cuantitativos contruidos sobre los resultados de las elecciones universitarias de 2014.

Palabras clave: universidades, ciudadanía, cogobierno.

POR ADRIANA MARRERO FERNÁNDEZ / LEANDRO PEREIRA DE LOS SANTOS Doctora en Sociología (U. de Salamanca). Profesora titular en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República O. del Uruguay. adriana.marrero.fernandez@gmail.com / Master en Sociología (U. de la República). Profesor en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República O. del Uruguay. leandropereirauy@gmail.com

Parecidas consideraciones podrían hacerse examinando la distribución presupuestal entre los distintos niveles educativos, las políticas de incentivos, la formación docente, las funciones educativas, las modalidades de financiamiento, y muchos otros asuntos que constituyen el núcleo de los estudios sobre la temática. Muchas veces, más que las cuestiones internas a la propia universidad, son estos asuntos que configuran un contexto más amplio de interpretación, los que condicionan y ayudan a explicar los perfiles políticos, sociales y económicos de los sistemas de educación superior y sus resultados.

En el caso uruguayo, esto no podría ser más evidente. Mientras las referencias a nivel mundial presentan tendencias alarmantes hacia la privatización de la educación superior y en el incremento del gasto que significa para los estudiantes o sus familias el hacer frente a los estudios en el nivel, Uruguay mantiene intocados dos de sus rasgos más característicos: el amplio predominio de la educación pública, que supera al 80% de la matrícula del país, y la completa gratuidad de sus cursos, tanto a nivel de pre como de post-grado, incluyendo a los doctorados. Sólo quedan excluidos de la gratuidad las titulaciones de postgrado de carácter marcadamente profesional y no académico. Desde el punto de vista formal, además, la universidad –paradigmáticamente la Universidad de la República (UdelaR), a la que nos referiremos como la primera y prácticamente única universidad pública del país– es abierta a todas las personas que hayan completado el ciclo de la educación media, sin exámenes de ingreso o prueba alguna. La apertura y la gratuidad, continuadores de los principios de obligatoriedad y gratuidad –hasta los 15 años– de los niveles educativos previos, son, quién puede dudarlo, mecanismos que responden a políticas con una fuerte voluntad de inclusión social y de democratización del conocimiento. En términos teóricos, no existirían obstáculos que impidieran a jóvenes con enseñanza media completa acceder a los estudios universitarios. Esto, además, se complementa con medidas compensatorias, tales como el boleto de ómnibus subsidiado para estudiantes, –gratuito en ni-

veles obligatorios y rebajados en los posteriores– y un doble sistema de becas (provisto por las dependencias de bienestar universitario y por el Fondo de Solidaridad) que contribuyen a hacer frente a los gastos educativos a las poblaciones más pobres.

Este sistema basado en los principios de gratuidad a todos los niveles, de obligatoriedad para la educación considerada básica, y de laicidad y secularización para la educación pública, fue tempranamente instrumentado –hace ya casi 150 años– a fin de lograr un doble propósito: por un lado, el de integrar a la escasa población criolla y a la creciente ola de inmigrantes al mundo del trabajo, proveyendo de las herramientas mínimas para el desempeño, como productor y ciudadano, en una sociedad que, desde el punto de vista económico y educativo, recibía fuertes influencias del modelo estadounidense.

La necesidad de generar un sistema inclusivo de educación para la formación ciudadana, estaba también forzada por otras características de la conformación de la población uruguaya: la masa de población criolla con escasa o nula formación, la masa de inmigrantes de distintas nacionalidades y lenguas de origen y, no menos importante, la creación de un nuevo imaginario ciudadano plenamente “uruguayo” desvinculado de la vocación de unidad con las Provincias Unidas del Río de la Plata (hoy Argentina) a fin de crear una identidad propia y singular. La laicidad vino a completar la tríada en la que se apoyaría la generación de esta ciudadanía nueva: gratuita, para que todos pudieran asistir, obligatoria para que los orígenes familiares no impidieran la inclusión de todos los niños y, laica, para que los distintos grupos inmigrantes y sus distintas religiones, así como las distintas ideas de cualquier tipo que fueran, no encontraran obstáculos en una escuela que se comprometía a no violentar sus modos de pensar y vivir, al tiempo que aseguraba la convivencia cotidiana de personas de distintos orígenes sociales y nacionales. La cohesión social y la integración eran, entonces, los pilares constitutivos de una ciudadanía consciente para un país en pleno proceso de modernización económica, político y cultural.

Es desde la matriz de este marco institucional y estratégico que tenemos que comprender la evolución de la educación uruguaya y, finalmente, el papel que la formación ciudadana viene a desempeñar no sólo en las decisiones políticas estatales, sino también en el seno de una universidad que, a mediados del siglo XX, viene a ser forjada según el modelo autónomo y cogobernado que propuso la exitosa y extendida reforma de Córdoba de 1918 y fuertemente apoyada en el principio de gratuidad y libre acceso.

*La laicidad vino
a completar la tríada en la que
se apoyaría la generación de esta
ciudadanía nueva...*

Con todo, este sucinto panorama no quedaría completo sin traer a colación la enorme dificultad que el sistema educativo público uruguayo, particularmente a nivel de educación media y universitaria, ha venido teniendo para hacer efectiva la inclusión que prometía la gratuidad y el libre acceso. Bien entrado el siglo XXI, la cobertura neta a nivel universitario (esto es, la tasa de jóvenes de entre 18 y 24 años que se encuentran cursando la universidad o estudios terciarios) apenas si alcanza al 25%. Esto es un dato preocupante, sobre todo considerando que en principio no existe más obstáculo para el ingreso a la universidad que la exigencia de haber culminado la educación media. Si bien esta última es en buena medida responsable del rezago de la tasa neta de escolarización terciaria, ello obedece a un orden de problemas que no hemos de tratar acá. Sin embargo, es bueno mantener en mente que cuando hablamos de los estudiantes universitarios, sólo estamos hablando de la cuarta parte de la población en edad de serlo.

A continuación, daremos cuenta de las principales características de la organización de la UdelaR, para, posteriormente, explicitar algunas cuestiones relacionadas con el modo de comprensión y ejercicio efectivo de la ciudadanía dentro de la misma.

Universidad de la República. Organización

La Universidad de la República O. del Uruguay (UdelaR) puede describirse, en términos de IESALC-UNESCO, como una macro-universidad, en cuanto constituye la “principal concentración organizada de las ciencias, las tecnologías y las labores intelectuales en cada país, cubren las distintas áreas del conocimiento, cuentan con la más prestigiosa acumulación de carreras de grado, son responsables del 80% de los programas académicos de posgrado acreditados, aportan más del 70% de la investigación que se desarrolla” (García Guadilla, 2002).

Más del 80% de la matrícula universitaria del país está concentrado en esta universidad que tiene casi 82,000 estudiantes e imparte programas de enseñanza en 23 áreas de conocimiento (Oddone y Perera, 2004). Al año 2009, la UdelaR contaba con 93 títulos de carreras de grado, 208 títulos de postgrado de los cuales 135 son especializaciones o similares, 60 son maestrías y 13 doctorados. Al año 2009 ofrecía 23 títulos técnicos y tecnológicos y 10 carreras terciarias no universitarias. La UdelaR reúne al 80% de los investigadores activos del país.

En cuanto a su organización institucional, tal como se explicita en el propio portal de la Universidad de la República, ésta es, desde el punto de vista institucional, un ente autónomo consagrado como tal por el Art. 202 de la Constitución de la República de 1967. El órgano “rector” de la universidad es el Consejo Directivo, que es “designado por los órganos que la integran y los consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados” (Art. 203). De aquí surge que el Consejo Directivo de la Universidad (denominado “Consejo Directivo Central” por la Ley Orgánica N° 12.549, del 29 de

octubre de 1958) no se integra mediante elecciones, sino por designación que en sesión especialmente convocada al efecto, deben hacer los órganos que componen la universidad. Los órganos de la universidad son: el Consejo Directivo Central, el Rector, la Asamblea General del Claustro, los Consejos de Facultades, los Decanos, las Asambleas del Claustro de cada facultad y los órganos a los cuales se encomienda la Dirección de los Institutos o Servicios. (Art. 6 de la Ley Orgánica).

Según esta ley el Consejo Directivo Central, el Rector y la Asamblea General del Claustro, tienen competencia en los asuntos generales de la universidad y en los especiales de cada facultad, instituto o servicio. Los Consejos de Facultades, los Decanos, las Asambleas del Claustro de cada facultad y demás órganos, tienen competencia en los asuntos de sus respectivas facultades, institutos o servicios, sin perjuicio de las atribuciones que competen en esa materia a los órganos centrales ni de la facultad de opinión que, en los asuntos generales, tienen todos los órganos de la universidad (Art. 7). Por el procedimiento de elección (elección directa) se integran los órganos universitarios llamados a designar al Consejo Directivo Central; y no sólo a designar a los miembros de éste, sino también, al rector de la universidad, y a cada uno de los Decanos de las distintas facultades que conforman la estructura general universitaria.

En suma, el Consejo Directivo Central, el Rector y los Decanos (todos ellos "órganos" en sentido técnico o jurídico, de la universidad), son provistos por designación. El Vice-rectorado es provisto también por designación, pero éste compete al propio Consejo Directivo Central. El Vice-rector (quien sufre al rector en caso de vacancia del cargo o impedimento o durante sus ausencias temporales) es designado entre uno de los miembros del Consejo Directivo Central, por mayoría absoluta de votos de sus componentes. Los órganos de la universidad que se integran por elecciones son: a) Los Consejos Directivos de cada una de las quince facultades, que duran 4 años en sus mandatos (5 docentes, 3 egresados, 3 estudiantes; el restante miembro de cada Consejo es el Decano, que

lo preside, pero no es electo directamente sino designado por la Asamblea del Claustro de su facultad). b) Las Asambleas del Claustro de cada facultad integradas por 15 docentes, 10 egresados y 10 estudiantes que duran dos años en sus mandatos. Las Asambleas del Claustro de cada facultad designan a su Decano. c) La Asamblea General del Claustro (de toda la universidad) se integra con 7 delegados de cada facultad: 3 docentes, 2 egresados y 2 estudiantes que duran dos años en sus cargos, y designa al rector en sesión especialmente convocada al efecto.

El rector debe ser ciudadano natural o legal, poseer título universitario expedido por la UdelaR (no título extranjero revalidado) y ser o haber sido Profesor Titular (máximo cargo docente) de la misma. El mandato del rector dura 4 años, y puede ser renovado una vez. Para una nueva designación deberán transcurrir 4 años desde la fecha de su cese. El Decano debe ser ciudadano natural o legal en ejercicio, y ser Profesor Titular en actividad en la respectiva facultad. El mandato de cada Decano dura 4 años, y puede ser reelecto en la misma forma que el rector.

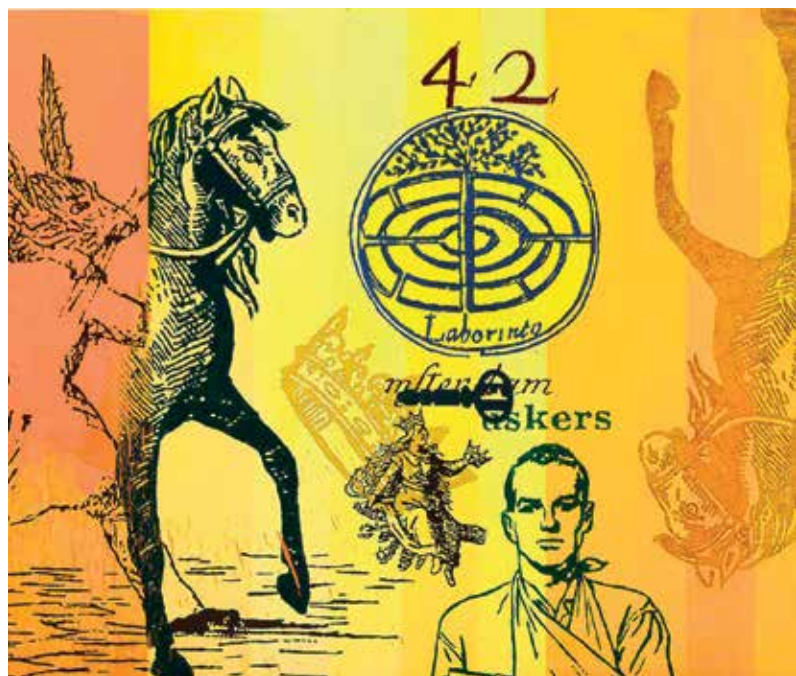
La ley N° 15.739, del 28 de marzo de 1985, capítulo XI Art. 29 al 43, que derogó parcialmente a la Ley Orgánica N° 12.549 de 1958, dispuso que la elección de miembros de los Consejos Directivos y las Asambleas del Claustro de cada facultad, así como la de miembros de la Asamblea General del Claustro, se realizaría por voto obligatorio y secreto, aplicándose la legislación electoral nacional y su principio de representación proporcional. Los padrones o nóminas de docentes, egresados y estudiantes son preparados por las autoridades universitarias y suministradas a la Corte Electoral, que es el órgano constitucional encargado de convocar a las elecciones universitarias, de organizarlas, y de juzgar (con carácter inapelable) acerca de todas las reclamaciones que pueden formularse.

Hasta acá, entonces, tenemos una organización institucional de la universidad que presenta algunos aspectos que representan fortalezas claras en cuanto al ejercicio pleno de una ciudadanía de tipo representativo,

como es la participación de la Corte Electoral en los comicios obligatorios que se celebran para la elección de las autoridades universitarias. Esto lleva a las elecciones universitarias al mismo nivel de contralor y de responsabilidad ciudadana que las elecciones nacionales. Sin embargo, hay también importantes diferencias respecto del modo cómo se configura la constitución del cuerpo electoral de la universidad, y el carácter indirecto de las elecciones.

En el primero de los aspectos a señalar, es que la obligatoriedad del voto alcanza solamente a los tres órdenes que integran la universidad, sus estudiantes, sus docentes y sus egresados. La exclusión del resto de la ciudadanía en unos comicios electorales que definen en buena medida las políticas universitarias que se llevarán a cabo y que potencialmente podrían alcanzar a muchos actores interesados en las mismas, señala un aspecto nada menor de la conformación de lo que se ha llamado el “demos” universitario, como si realmente, en el caso de una universidad que apenas llega a ser de masas, de carácter todavía elitista pudiera hablarse verdaderamente del “pueblo” universitario. Como veremos, esto tiene consecuencias en los modos de inserción de la universidad dentro de la sociedad y en el espacio de lo público. Pero además, la obligatoriedad no siempre garantiza pronunciamientos efectivos por parte de los órdenes, tal como veremos a continuación. Finalmente, cabe destacar otro aspecto que puede ser visto como problemático, esto es, la elección indirecta del rector y de los decanos de las facultades, máxime cuando, en algunas ocasiones, las elecciones a las asambleas se realizan previamente a la proclamación de los distintos candidatos a decanos o a rector.

Pero no son estas los únicos aspectos que pueden resultar cuestionados en el ejercicio de la ciudadanía universitaria. Los hay más sustantivos, ligados a los cometidos y fines que la propia universidad se fija para sí, y en qué medida los mismos se encuentran interrelacionados con la formación ciudadana y la incidencia de la universidad, a través de sus distintas funciones, en los debates que se



Repitiendo su nombre.
Acrílico, óleo, grafito sobre lienzo.
81 x 100 cm.



Un aire tibio y lento.
Óleo sobre lienzo.
89 x 116 cm.

procesan en el espacio público y en la retroalimentación entre órganos de política nacional y universitaria.

Antes de desarrollar los cuestionamientos que pueden surgir de estos aspectos, abordaremos los de tipo sustantivo, explicitando cuáles son los fines y cometidos que la universidad se atribuye a sí misma.

Ciudadanía universitaria y formación de ciudadanos

La universidad no es muy explícita cuando tiene que expresar la importancia de la formación ciudadana o más aún, su relación con la ciudadanía no universitaria en lo que hace a la formación para el ejercicio democrático de los derechos y deberes ciudadanos. En lo que respecta a lo que la misma universidad denomina su “Misión”, contenida en su Ley Orgánica como en su “Visión” como perspectiva de futuro, ambas reunidas en el Plan Estratégico de Desarrollo de la UdelaR, es difícil encontrar referencias directas a estas cuestiones.

La “Misión” de la UdelaR estaría recogida como “fines” de la universidad, tal como están formulados en el artículo 2 de su Ley Orgánica (Ley N° 12.549 del 29 de octubre de 1958), según el cual: “La Universidad de la República tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende. Le incumbe asimismo, a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas, y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno”.

Posiblemente, la más directa alusión de este párrafo a la relación con la sociedad genéricamente entendida, consista en el papel de la universidad en cuanto a “con-

tribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”, aunque estos, como es evidente, puedan referirse a asuntos muy diferentes de los relativos a la ciudadanía. En cuanto a los valores democráticos y otros principios como la justicia, libertad, bienestar social, etc., la universidad se compromete a su “defensa” lo que, siendo loable y adecuado, no refiere tampoco precisamente a su relación con la formación de esos principios, su ejercicio activo dentro de la institución, o la contribución a la formación en ellos a personas dentro y fuera de la institución.

En lo que refiere a la “Visión”, entendida como escenario actual y futuro, se encuentra desplegada dentro del Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República (PLEDUR) en términos de siete objetivos “estratégicos” que son:

1. Responder a la demanda creciente en educación superior, profundizando el proceso de Reforma Universitaria y promoviendo la equidad social y geográfica. *Producto: Formación universitaria.*
2. Impulsar la creación de investigaciones científicas, tecnológicas y artísticas, estimulando su calidad y su vinculación con la sociedad. *Producto: Nuevos conocimientos científicos, aplicaciones tecnológicas y creaciones artísticas.*
3. Promover en el relacionamiento con la sociedad y sus organizaciones, la construcción de aportes y soluciones que contribuyan a la superación de los factores que limitan el desarrollo sustentable y la mejora de la calidad de vida. *Producto: Acciones de extensión en la sociedad.*
4. Impulsar procesos de modernización en la gestión capaces de sustentar eficientemente las transformaciones de la Universidad de la República. *Producto: Mejora de la gestión institucional y técnico administrativa.*
5. Impulsar el desarrollo de la Universidad de la República en todo el país, como forma de promover la equidad geográfica y social. *Producto: Descentralización de sus funciones universitarias integrales y en forma articulada.*

6. Mejorar la atención de la salud de la población mediante acciones interrelacionadas entre los servicios del Área Salud de la UdelaR y con ello la calidad de la formación de recursos humanos en Salud y la generación y aplicación de nuevos conocimientos para los diferentes niveles de atención. Desarrollar en esos servicios actividades de referencia nacional dentro del sistema de salud, enfatizando el perfil del Hospital de Clínicas como hospital de alta complejidad y referencia nacional. *Producto: Mejora de la salud de la población atendida.*
7. Mejorar los procesos y las condiciones de estudio y trabajo, para incrementar la calidad en el desempeño de las funciones sustantivas de la Universidad de la República. *Producto: Mejora de las condiciones de estudio y trabajo.* (PLEDUR: 2005:25-55)

Como no es difícil percibir de los objetivos así delineados, parece posible afirmar que la relación de la UdelaR con el resto de la sociedad no universitaria (esto es, ni estudiantes, ni docentes ni egresados) pasa principalmente por las siguientes vertientes: a) producir nuevos conocimientos científicos, aplicaciones tecnológicas y artísticas; b) acciones de extensión universitaria; y c) atención de la salud. Esto, tal vez sin una percepción clara de sus consecuencias, parece colocar a la universidad en una situación de insularidad y relativo aislamiento de la vida cotidiana del ejercicio ciudadano y de la compenetración con la sociedad misma: la extensión y la salud son servicios que aparecen brindados desde la institución como centro de provisión de recursos para la satisfacción de una población no universitaria, pero difícilmente hace a la conformación de una ciudadanía informada a través del debate universitario sobre temas públicos, incluidos, claro está, los internos a la propia institución.

Una visión diferente, afín a la participación ciudadana y a la relación entre la universidad y la gente, es presentada por el ex rector de la UdelaR, Rodrigo Arocena, en un documento del año 2006, donde fundamentaba la importancia de una "Segunda Reforma Universitaria". En ese año, con vistas a la aprobación y promoción de un proyecto de ley para la modificación de la Ley Orgánica

de 1958, se había ya empezado a trabajar a fin de que ese nuevo proyecto estuviera pronto en el año 2008, a 50 años de la aprobación de aquella ley "insignia" del cogobierno y la autonomía universitarias. Adelantemos ya de paso, para no volver sobre el asunto, que tal proyecto de cambio legislativo nunca llegó a concretarse, a pesar de los ocho años de trabajo del mismo equipo rectoral, durante dos períodos al frente de la universidad. Simplemente, no se produjeron los acuerdos necesarios, al interior de la universidad, para promover proyecto alguno. No por ello, sin embargo, los documentos entonces producidos dejan de tener interés. Y en uno de ellos, el ex rector decía:

La dimensión política y participativa del desarrollo se vincula con las anteriores a través de la enseñanza fundamental de Amartya Sen: el desarrollo consiste ante todo en ver a la gente no como pacientes sino como agentes capaces de decidir y hacer; esto apunta al cogobierno universitario como escuela potencial de participación y ciudadanía.

La dimensión educativa y cultural del desarrollo tiene como columna vertebral la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y permanente, conectada con el trabajo a lo largo de la vida entera. En la promoción de esta verdadera revolución la UR tiene probablemente su mayor responsabilidad, así como su máxima posibilidad de contribuir al desarrollo nacional. (...)

En la lucha contra el subdesarrollo y la desigualdad, no hay perspectivas de éxito si no construimos posibilidades educativas de calidad, donde la gran mayoría de la población pueda encontrar sólidos apoyos para: (1) seguir aprendiendo siempre, incluso a nivel superior; (2) desempeñarse creativamente en el mundo del trabajo; (3) ejercer activamente la ciudadanía; (4) acceder a formas diversas de la cultura, y (5) capacitarse para proteger y mejorar la calidad de vida, en materia de salud, ambiente, convivencia,

etc. Así debe ser la Educación Nueva para todos.
(Arocena, 2006)

Está de más decir que la visión de Arocena era entonces una visión a largo plazo. Referirse a la posibilidad de que “la mayoría” de la población pueda seguir aprendiendo siempre, aún a nivel universitario, etc... cuando realmente la tasa neta de escolarización permanece prácticamente estancada en un porcentaje del 25%, en un país que no conoce rápidos crecimientos demográficos que desafíen los esfuerzos por ampliar esa escasa proporción, habla de un pensamiento orientado hacia un futuro indefinido, hacia un horizonte todavía lejano, aunque deseable.

Pero no pertenece al futuro, sino al tiempo presente en el que hablaba el ex rector, sus consideraciones sobre la importancia de la formación de ciudadanos y del aprendizaje en el ejercicio de la ciudadanía, que se encuentra en el cogobierno universitario. El cogobierno, obsérvese bien, aparece en su discurso casi limitado a la participación estudiantil en los asuntos de gobierno de la universidad, lo que convertiría a aquel, en una “escuela de ciudadanía”. En sus palabras:

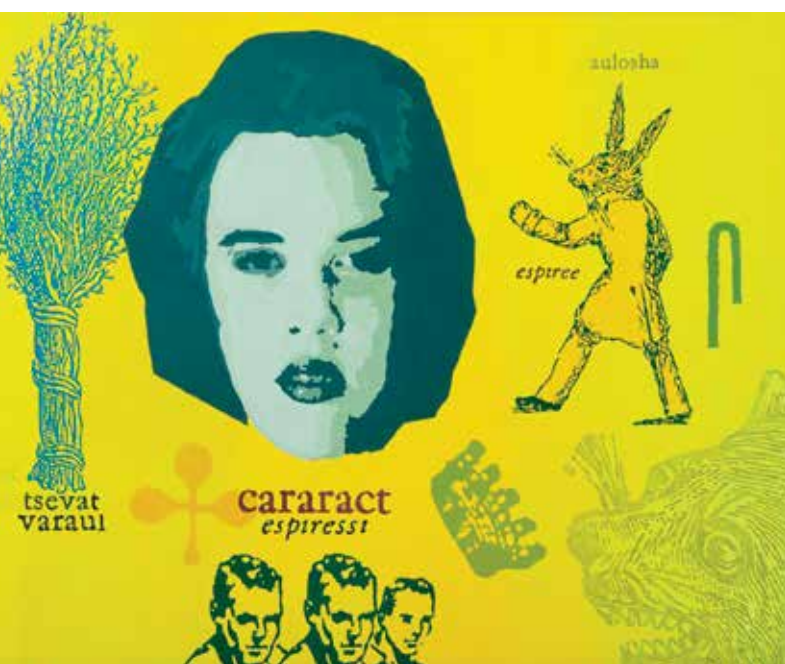
Primero que nada hay que decir por qué valorizamos tanto el cogobierno, la participación directa de los estudiantes en la toma de decisiones. En primer lugar porque es un derecho; en segundo lugar porque buena parte de los momentos de mayor creatividad de la UdelaR ha estado vinculada con las iniciativas estudiantiles (...); pero en tercer lugar, cosa que quizás es todavía más importante y se comenta muy poco, el cogobierno universitario es una fenomenal fuente potencial de ciudadanía, escuela de participación, hay 70,000 estudiantes que a través de su participación en el cogobierno pueden o podrían adquirir formación ciudadana.

Si Uruguay quiere desarrollarse, uno de los aspectos del desarrollo es el desarrollo político, la ciudadanía, el intervenir todos o muchos en lo que a todos nos concierne. A ser ciudadano no



Un espejo frente a otro.
Óleo, grafito sobre lienzo.
114 x 162 cm.

El suave y sordo golpear de las olas.
Óleo, grafito sobre lienzo.
73 x 92 cm.



se aprende leyendo un libro, se aprende participando, discutiendo con otros, escuchando puntos de vista distintos, aprendiendo a llegar a acuerdos colectivos. El cogobierno universitario es una fenomenal escuela potencial de ciudadanía.”¹

Dos aspectos merecen especial destaque del anterior discurso, referido al cogobierno. El primero, que sólo mencionaremos acá, es la ausencia de referencias a la integración de docentes y egresados en el cogobierno universitario. No sólo son los estudiantes quienes otorgan la calidad de cogobernada a la universidad. Los docentes, defendiendo sus propios intereses, y los egresados los suyos ya ligados al ejercicio profesional, son dos potentes actores cuya relevancia en la toma de decisiones, no puede ignorarse. Parte de este primer factor es también -quién puede dudarlo- la ajenidad de toda persona no ligada directamente con la universidad, respecto de las decisiones de política que ella puede tomar. La débil relación entre el poder ejecutivo, a través de su Ministerio de Educación y Cultura y la universidad debido a la autonomía universitaria, impide que las políticas de estado votadas por toda la ciudadanía en elecciones libres, tengan posibilidades de verse concretadas en las políticas llevadas adelante por una universidad que no responde a esa misma ciudadanía, sino a las corporaciones que la integran.

El segundo factor refiere, claro está, a esta “escuela de ciudadanía” que sería para los estudiantes universitarios, el cogobierno. Recordemos, respecto de esto, que todos los estudiantes universitarios deben tener al menos 18 años y presentar la credencial que los certifica como ciudadanos. O sea, los mismos estudiantes universitarios (al igual que los docentes y egresados) integran los padrones de electores para la elección de las autoridades nacionales: Presidente de la República, parlamentarios y otras autoridades locales.

Si consideramos, como modo mínimo de participación ciudadana la emisión del voto (que por otra parte es obligatoria tanto en las elecciones nacionales como en las universitarias), cabría esperar que, en esa “escuela

de ciudadanía” que es la universidad cogobernada, el porcentaje de votantes fuera tanto o más elevado que los emisores de votos en las elecciones nacionales. Además, en el caso de los estudiantes universitarios, docentes y egresados, se trata de personas que ya tienen el máximo nivel de escolarización (superior o más) que puede alcanzar un ciudadano, lo que podría llevar a esperar un grado mayor de comprensión de las problemáticas políticas en cuestión y, como parte de una corporación, un mayor grado de involucramiento con los destinos de la universidad. Esto, sin embargo, está lejos de ser así.

Examinaremos a continuación los resultados de las elecciones universitarias de 2014, buscando mostrar el grado de participación de egresados, estudiantes y docentes en las mismas, entendiendo, reiteramos, que el voto no es la máxima expresión del ejercicio ciudadano, sino la mínima, es decir, lo menos que puede hacer un ciudadano, que además, como si fuera poco, es obligado a presentarse a las mesas de votaciones, bajo la amenaza de sanciones significativas. No descartamos, claro está, que existan otras formas de ejercicio de la ciudadanía, tales como la participación en asambleas, reuniones, etc. Pero por su propia naturaleza, éstas tendrán, necesariamente un número de participantes menor al del total de votantes en elecciones obligatorias.

Ejercicio de la ciudadanía universitaria y nacional

2014 fue año de elecciones en Uruguay. No solamente porque en octubre y en noviembre tendrían lugar las dos instancias de las elecciones nacionales para la elección de autoridades del Parlamento y la fórmula presidencial que se produce cada cinco años, sino porque casi apenas comenzado el año, el 26 de marzo, tuvieron lugar las elecciones universitarias en la Universidad de la República, esta vez con elección de la Asamblea General del Claustro, encargada de designar al rector de la universidad. Ese 26 de marzo se eligieron los integrantes

para: Asamblea General del Claustro (ACG), Consejos (CF) y Asamblea de Claustro de cada una de las 14 facultades (ACF) y un instituto asimilado facultad.

Recordemos que la ACG está integrada por 45 docentes, 30 egresados y 30 estudiantes que representan a cada servicio. Los miembros designados duran dos años en la función. Las Asambleas del Claustro de las facultades se encuentran integradas por 15 docentes, 10 egresados y 10 estudiantes, y también duran dos años en la función.

El Consejo de Facultad está integrado por cinco docentes, tres egresados y tres estudiantes, con un mandato de cuatro años, aunque, por propia decisión, el orden estudiantil renueva sus consejeros cada dos años.

Dentro del orden estudiantil fueron escrutados 71,105 votos, un 82% del padrón de estudiantes habilitados para votar. En el orden docente 6,143 votos, un 90.5% del padrón de docentes habilitados, y de los egresados 91,224 votos un 80.6% del padrón de egresados habilitados.

Una simple comparación entre la composición de los votos entre los órdenes, permite percibir que los egresados son, por lejos, el orden que porcentualmente registró un mayor porcentaje de personas que, estando habilitadas para votar, no lo hicieron, u optaron por el voto en blanco o anulado. En efecto, 71,633 electores egresados (63.3% del total) votaron en blanco o anulado. A los egresados les siguen los estudiantes, de los cuales 40,924 (el 47.2%) no votó, votó en blanco o anulado, y por último los docentes, 2,388 (o sea el 35.2% del total de habilitados), que registran así el menor porcentaje de no voto, voto en blanco o anulado. Obsérvese que se trata, no obstante, de una cifra sumamente abultada, que supera un tercio del total de los docentes habilitados. En el total, podemos decir que más de la mitad de los habilitados para votar en las elecciones universitarias 114,945 (56%) no presta su apoyo a las listas que se presentan a la elección, lo que podría ser fácilmente interpretado desde la idea de que los mismos no se sienten representados por las opciones en juego. Se trata de un porcentaje sin duda muy alto, que pone en tela de juicio la vitalidad y la vigencia de la democracia universitaria.

Cuadro 1

Total de personas habilitados para votar en las elecciones universitarias 2014, votos emitidos, no voto, en blanco y anulado según cada orden

Orden al que pertenece	Habilitados para votar	Total de votos emitidos	Hojas	No votaron	En blanco	Anulado
Estudiantes	86,764	71,105	45,768	15,659	22,056	3,209
Docentes	6,787	6,143	4,397	644	1,596	148
Egresados	113,127	91,224	41,398	21,903	46,303	3,427
Total	206,678	168,472	91,563	38,206	69,955	6,784

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del escrutinio definitivo publicado por la Corte Electoral. El número de los habilitados para votar en cada orden es extraído de SeCIU.

Nota: Los datos hacen referencia a los votos de los tres órdenes correspondientes para el CF.

Cuadro 2

Número de habilitados para votar en las elecciones nacionales y en las elecciones universitarias

Orden al que pertenece	Habilitados para votar	Total de votos emitidos	Hojas	No votaron	En blanco	Anulado
Elecciones universitarias	206,678	168,472	91,563	38,206	69,955	6,784
Elecciones nacionales	2,654,832	2,355,416	2,197,309	299,416	63,591	60,042
Razón nacionales / universitarias	12.8	14.0	24.0	7.8	0.9	8.9

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del escrutinio definitivo publicado por la Corte Electoral para cada una de las elecciones.

Proceder a la comparación entre elecciones universitarias y nacionales, no es un ejercicio temerario. Finalmente, ambas elecciones son obligatorias, las dos son controladas por la Corte Electoral, quien proclama sus resultados, y ambas comprometen a asuntos vitales para el país y la universidad, como es la elección de sus autoridades y el rumbo de sus políticas. En el caso de la universidad, además, podría esperarse un mayor compromiso en el ejercicio del derecho y del deber del voto, en la medida en que la cercanía de los candidatos y la directa relación de los resultados electorales en la vida académica y profesional de los electores, parecería obligar a una mayor necesidad de tomar partido por las distintas opciones que se presentan.

Como principal diferencia entre ambas elecciones, claro está, se cuenta la diferencia numérica de los ciudadanos habilitados para votar. Solo un 8% de los ciudadanos que se encuentran habilitados para votar en las elecciones nacionales también lo puede hacer en las universitarias. Es decir, de cada trece habilitados para votar en las elecciones nacionales, sólo uno también lo está en las elecciones de la UdelaR.

Las características de la población que participan en una y en otra, por cierto, también difieren: en las

elecciones universitarias participan los sectores de la población con el más alto nivel educativo: todos, inclusive los estudiantes han alcanzado el nivel universitario de estudios y tantos docentes como egresados han obtenido también, al menos, un título de grado o profesional. Esto podría augurar una mayor concientización sobre el valor del voto, una más clara percepción de las diferencias políticas de las propuestas, y una mayor capacidad de reflexión sobre las consecuencias involucradas en una opción u otra. Sin embargo, sorpresivamente, el resultado es muy distinto.

En efecto, la proporción de ciudadanos que se pronuncian explícitamente a favor de una opción política y de unas listas de candidatos en una y otra elección es muy diferente. Mientras que las elecciones nacionales de 2014 hubo 423,049 (15.9%) ciudadanos habilitados para votar que optaron por no votar, votar en blanco o anular el voto, en el caso de las elecciones universitarias optaron por rechazar todas las propuestas presentadas 114,945 personas, esto es, el 56% de los habilitados para votar. Lo abultado de esta cifra lleva a profundos cuestionamientos acerca de las causas de tal fenómeno, difícilmente esperable en una institución que tanto se precia de sus mecanismos democráticos y participativos.

Ahora bien, ¿cuál es la entidad de este fenómeno en las distintas áreas de conocimiento, facultades y órdenes?

Si consideramos las áreas de conocimiento, tal como se encuentran agrupados los servicios por parte de la UdelaR, es observable la existencia de importantes diferencias en cuanto a la emisión de voto dentro del orden estudiantil de cada una de ellas. En el área de la Salud (integrada por Psicología, Enfermería, Odontología y Medicina) dos tercios (66.8%) de los estudiantes no votaron o votaron en blanco y anulado. En el área Social y Artística (Humanidades, Bellas Artes, Ciencias Sociales, Ciencias Económicas y Derecho) esa cifra alcanzó casi al 60% (59.2%) y en el área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat (Agronomía, Ciencias, Ingeniería, Química, Arquitectura y Veterinaria), donde hubo menor abstención o anulación del voto, éstas alcanzan, aún así al 40% (39.7%). Lamentablemente, los diferentes niveles de medición no nos permiten formular hipótesis válidas sobre la relación entre feminización de las áreas y el porcentaje de voto en blanco, anulado o no emitido. De todos modos, vale la pena consignar que alrededor del 63% de los estudiantes de la UdelaR son mujeres, y que el porcentaje de mujeres se distribuye de la siguiente manera: una gran mayoría cercana al 80% en el área Salud, un porcentaje aproximadamente similar a la distribución general en el área Social y Artística y una proporción minoritaria en relación a los hombres en el área Tecnológica y de Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat.

A partir de este panorama general por áreas, observemos qué ocurre en los distintos servicios o facultades de la UdelaR. El mayor absentismo (considerado como la suma entre los no votantes, votantes en blanco y anulados) en las elecciones universitarias de 2014, se registró en la Facultad de Agronomía, lo que tuvo lugar tanto dentro del orden estudiantil como en el orden de los egresados. En el orden estudiantil, optaron por descartar las hojas de votación o anularlas 2,116 (78.4%) de los habilitados y en el de egresados 4,722 (81.4%). Tan alto porcentaje de no pronunciamiento tiene aquí una explicación circunstancial, pero no por ello menos significativa, como

es la no presentación a tiempo de las listas ante la Corte Electoral, por parte de una de las agrupaciones que recibía una importante intención de voto. Ello impidió su participación en los comicios, lo que tal vez se reflejara en esta baja votación. Por otra parte, no es menor destacar la endeble legitimidad que este simple hecho, confiere a las listas ganadoras.

En términos de no pronunciamiento, le sigue el orden docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, donde 388 docentes, que representan el 51% de los mismos, sufragó en blanco, anulado o no concurrió a votar. En segundo lugar pueden mencionarse las facultades con mayor porcentaje de votación y por lo tanto con menor proporción de no voto, el voto en blanco y anulado: la Facultad de Medicina con 67.1% de votos a listas dentro del orden estudiantil; el orden docente de la Facultad de Enfermería con 87.4%, y el orden de egresados de la Facultad de Derecho con 48.1% de votos a listas.

Como dato muy significativo de estos comicios universitarios, vale la pena resaltar que en ningún servicio de la UdelaR, el orden de egresados logra alcanzar un número de pronunciamientos hacia listas superior al 50% de sus habilitados para votar.

No cabe duda que estas tasas de no concurrencia a votar, de decidirse por el voto en blanco o por anular el voto nos habla de un claro déficit en el ejercicio de la ciudadanía dentro de lo que comúnmente se llama el "demos universitario". Si consideramos, como ya hemos dicho que el voto, siendo obligatorio, es la mínima expresión de la participación política y ciudadana, el que este fenómeno de tan baja votación atravesase todos los órdenes de la universidad y todos los servicios de la misma, nos habla de una universidad que está lejos de mostrarse, aún a su interior, como un ámbito favorable al pronunciamiento de sus miembros. Ya sea por simple desinterés, por falta de convicción en la efectividad de las decisiones a tomar a través de la elección de una hoja de votación, o por disconformidad con los liderazgos de los órdenes, el caso es que el comportamiento electoral de

este *demos*, nos habla de una institución con un fuerte déficit democrático que está lejos de convertirse en la “escuela de ciudadanía” que el ex rector proclamaba como real. Esto es más preocupante debido no sólo al debilitamiento de la legitimidad de los electos a causa de la baja adhesión recogida, sino sobre todo, a que, excluidos el resto de los ciudadanos de las decisiones universitarias, finalmente éstas quedan en manos de muy pocos. A la luz del fracaso de la “nueva reforma universitaria”, consecuencia del bloqueo interno entre los distintos órdenes que perduró durante ocho años, hasta el abandono del proyecto, la universidad debería considerar con seriedad y responsabilidad el real funcionamiento del cogobierno, y el papel que la ciudadanía –toda la ciudadanía, soberana y libre– podría desempeñar en la definición de rumbos políticos con amplia base electoral.

A modo de conclusión

En síntesis, hemos hablado de una universidad pública, la más grande e importante del Uruguay, regida por una ley orgánica desfasada de los tiempos actuales que, atrincherada en los instrumentos que ha tomado de la Reforma de Córdoba –autonomía y cogobierno–, no

logra generar a su interior el necesario clima de debate y compromiso suficiente como para aglutinar al tan mentado *demos* universitario alrededor de propuestas políticas claras y creíbles. Aislada de la voluntad política de la ciudadanía y ajena a ella –debido al cogobierno y a la autonomía– y a los intereses políticos educativos, académicos, científicos y tecnológicos del ciudadano común, la Universidad de la República ha venido ocupando un lugar de insularidad en relación con aquellos a los que debe su sustento, su desarrollo y su razón de ser. Prácticamente estancada en su matrícula, sin capacidad de encarar fuertes innovaciones organizativas que acompañen su oferta académica a los tiempos actuales, sin posibilidades de llegar a otras poblaciones más que las que mantienen un fuerte interés profesional o académico, la universidad deriva según el peso relativo de los intereses particulares de las corporaciones que la componen, lo que es causa y consecuencia del debilitamiento del ejercicio desinteresado de las funciones de gobierno y de la legitimidad de las decisiones y de la falta de ellas. No puede esperarse que, en estas circunstancias, los miembros del *demos* tengan motivo alguno para entregar a alguien que no ven, a algún proyecto que no visualizan, su voto de confianza.

Nota

1. <http://www.espectador.com/politica/71874/arocena-propone-una-universidad-de-cercanias> (Publicado el viernes 23 de junio del 2006 a las 17:31 hs. Consultado el 10/03/2014)

Bibliografía

- Arocena, Rodrigo, (2007). “Reforma y descentralización” Informativo del Rectorado N° 174 en *Blog del Rectorado*: <http://www.universidadur.edu.uy/blog/?p=1049#more-1049> (consulta: 17/03/2015)
- Corte Electoral, elecciones universitarias 2014. “Resultados por hoja de votación, Escrutinio definitivo, circuitos ingresados” En: http://www.corte-electoral.gub.uy/Univer2014/RESULTADOS_UNIVERSITARIAS_2014.pdf (consulta: 13/03/2015)

- Cotelo E., (2006). “Por una Universidad de cercanías Aportes para la construcción colectiva de un plan de trabajo: Hacia la Segunda Reforma Universitaria” en *Espectador.com*: <http://www.espectador.com/politica/71874/arocena-propone-una-universidad-de-cercanias> (consulta: 14/03/2015)

Elecciones universitarias, SeCIU Universidad de la República, Padrones de habilitados para votar. En: <http://www.elecciones.edu.uy/> (consulta: 13/03/2015)

García Guadilla, Carmen (2002). *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, CENDES–Nueva Sociedad, Caracas.

Marrero, Adriana (2010). "La inclusión que nos falta: nuevos y viejos excluidos en la universidad pública uruguaya en la perspectiva del bicentenario", exposición en el Panel *Políticas educativas tendientes a la equidad en Latinoamérica. Indicadores alternativos e impacto de los estándares de comparación internacional en educación*, Congreso Iberoamericano de Educación METAS 2011, OEI, Bs. As.

Marrero, Adriana y Tenembaum, Gabriel (2010). "La Educación Superior Uruguaya de las últimas décadas: Algunos apuntes"; en António Teodoro Coord. *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano. Do*

elitismo à transnacionalização, pp. 225-244, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas.

Oddone, G y Perera, M (2004). *Educación Superior en Uruguay: Descripción y Financiamiento*, Udelar, Uruguay. En: <http://www.cinve.org.uy/wp-content/uploads/2013/01/educacion-superior-en-uruguay.pdf>

PLEDUR. Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República (2005-2009): <http://www.grupomontevideo.org/ndca/ndevaluacioninstitucional/wp-content/uploads/2014/09/Plan-Estrat%C3%A9gico-de-Desarrollo-de-Udelar-2005-2009.pdf> (consulta: 16/03/2015)

VI Censo de Estudiantes de la Universidad de la República, (2007). "Principales características de los Estudiantes de la Universidad de la República 2007" en Universidad de la República Dirección General de Planeamiento. Estadísticas Básicas. http://www.universidad.edu.uy/renderPage/index/pageld/452#heading_1283 (consulta: 17/03/2015)

Aquella primera mañana. Detalle.
Óleo sobre lienzo.
116 x 89 cm.