

---

# GRATUIDAD UNIVERSITARIA EN EL URUGUAY: ALTERNATIVAS Y DESAFÍOS ACTUALES<sup>1</sup>

## HIGHER EDUCATION, FREE STUDIES AND FUNDING IN URUGUAY: ALTERNATIVES AND CURRENT CHALLENGES

Mabel Dávila<sup>2</sup>  
Enrique Martínez Larrechea<sup>3</sup>

Recibido, 31 de marzo de 2019

Aprobado, 21 de mayo de 2019

DOI: 10.25087/resur7a1

### Resumen

Los debates en torno a los modelos universitarios en el Uruguay fueron inherentes y acompañaron la dinámica de desarrollo de la universidad en el país desde su creación a principios del siglo XIX. Además de las posiciones en torno a las problemáticas nacionales, reflejaron las diversas discusiones que se desarrollaban en el ámbito internacional y, sobre todo, latinoamericano. En la Ley Orgánica de la Universidad de la República se estableció el principio de gratuidad de la educación universitaria. A inicios de los años 1990, una innovación legislativa, el Fondo de Solidaridad universitaria estableció un pago ex post a realizarse por egresados del sistema público. Si bien la ley vinculaba este pago a la inserción profesional resultante, y no a la formación recibida, la legalidad de la norma y su carácter como mecanismo de financiamiento han sido discutidos por diversos actores. La introducción de esta innovación tuvo como contexto histórico el debate sobre los modelos de financiamiento de la universidad pública. Además, en la implementación posterior del Fondo, se amplió su aparato burocrático -sin proporción a las becas servidas- y se introdujo una nueva legislación tributaria. Con base en la revisión de la literatura y en el análisis documental- el artículo señala límites y desafíos del actual sistema, así como identifica alternativas en materia de políticas de educación superior.

**Palabras clave:** Educación Superior. Universidad – Financiamiento. Gratuidad de la enseñanza. Política educativa


### Abstract

The debates around the university models in Uruguay were inherent and accompanied the development dynamics of the university in the country since its creation at the beginning of the 19th century. In addition

---

<sup>1</sup> Una versión previa de este artículo fue publicado como capítulo, en Mauro Benente (compilador) "Donde antes estaba solamente admitido el oligarca" La gratuidad de la educación superior, a 70 años. pp.173-196.

<sup>2</sup> Mabel Dávila: Candidata a Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Investigación y Políticas Educativas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Profesora de grado y posgrado en universidades nacionales y extranjeras. Investigadora y consultora de distintos organismos nacionales e internacionales y autora de varias publicaciones sobre políticas educativas, educación superior y educación tecnológica. Profesora e Investigadora de IUSUR. [mabdavila@gmail.com](mailto:mabdavila@gmail.com)

<sup>3</sup> Enrique Martínez Larrechea – Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador) Magister en Ciencias Sociales con orientación en Investigación y Políticas Educativas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Investigador del SNI. Ex Director de Educación del MEC. Profesor e Investigador de IUSUR. [Martinez.larrechea@gmail.com](mailto:Martinez.larrechea@gmail.com), [enriquemartinez@iusur.edu.uy](mailto:enriquemartinez@iusur.edu.uy) - ORCID  <https://orcid.org/0000-0001-7453-2796>

to the positions on the national issues, they reflected the various discussions that took place in the international arena and in Latin America. In the Organic Law of the University of the Republic, the principle of free university education was established. At the beginning of the 1990s, a legislative innovation, the University Solidarity Fund established an ex post payment to be made by graduates of the public system. Although the law linked this payment to income derived from professional activities, and not to the qualification delivered, the legality of the norm and its character as a financing mechanism have been discussed by different actors. The introduction of this innovation had as its historical context of debate on the financing models of the public university. In addition, in the subsequent implementation of the Fund, its bureaucratic apparatus was expanded -without proportion to the scholarships served- and a new tax legislation was introduced. Based on the review of the literature and the documentary analysis - the article points out limits and challenges of the current system, as well as identifies alternatives of higher education policies related to the matter.

**Keywords: Higher Education. University - Funding. Free graduate studies. Educational Policy.**

## 1. INTRODUCCIÓN

Los debates en torno a los modelos universitarios en el Uruguay fueron inherentes y acompañaron la dinámica de desarrollo de la universidad en el país desde su creación a principios del siglo XIX. Además de las posiciones en torno a las problemáticas nacionales, reflejaron las diversas discusiones que se desarrollaban en el ámbito internacional y, sobre todo, latinoamericano. A partir de la Reforma Universitaria de Córdoba en 1918 comienzan a tomar relevancia las movilizaciones estudiantiles en toda la región que principalmente reivindicaban el principio de autonomía de la universidad respecto a otros poderes como el Estado y la Iglesia.

El principio de gratuidad como reivindicación de los movimientos de reforma universitaria se incorporó posteriormente. Si bien hubo algunos antecedentes previos, la gratuidad universitaria en el Uruguay comenzó a regir plenamente en 1958 cuando se aprobó la Ley Orgánica que aún hoy está vigente y establecía una serie de reformas que configuran las actuales características de la Universidad de la República. A continuación se aborda el tema de la gratuidad universitaria en el Uruguay, analizando la situación actual desde una perspectiva histórica, con énfasis en la discusión conceptual sobre los procesos de democratización de la enseñanza universitaria y su rol para la movilidad social.

El artículo comienza con la descripción de las principales características del sistema universitario uruguayo y sus mecanismos de regulación. Continúa con una contextualización histórica de los principales antecedentes sobre la gratuidad universitaria y su institucionalización. Finalmente se discute la situación actual y, particularmente, la polémica que plantea el mecanismo de transferencia de ingresos de los egresados de la universidad pública denominado Fondo de Solidaridad.

## 2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO URUGUAYO. LA IMPORTANCIA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Actualmente el sistema de educación superior uruguayo está conformado por tres subsistemas que tienen distintos tipos de regulación y evaluación: a) la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) está a cargo de la oferta superior de carreras técnicas y de formación docente que tienen carácter no universitario; b) el subsistema de educación superior privada que está bajo la órbita del Ministerio de Educación; c) el subsistema de educación universitaria pública que está conformado por dos instituciones, cada una de las cuales se manejan de manera autónoma, que son la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Tecnológica (UTEC), esta última creada en 2012.

El sistema educativo uruguayo tiene características distintivas. La forma de gobierno de

la educación en Uruguay tiene rango constitucional. En el Artículo 202 de la Constitución se establece que “La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos”. También que “Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”.

A pesar de que la interpretación de este artículo ha suscitado diversas discusiones, los Consejos Directivos a cargo de los distintos niveles de enseñanza se constituyeron en organismos autónomos e independientes entre sí. En consecuencia, el Ministerio de Educación ha tenido un rol secundario y escasa incidencia en el gobierno y la gestión de la educación. (Dávila, 2014)

Desde su creación, la universidad pública que fue variando de nombre hasta la actual denominación de Universidad de la República dominó la oferta de carreras universitarias. A pesar de la creación de instituciones universitarias privadas en las últimas décadas y de la reciente aparición de la UTEC, la UdelaR continúa siendo la principal universidad uruguaya considerando su tamaño. De acuerdo al Panorama de la Educación del año 2017 publicado por el Ministerio de Educación y Cultura, tomando en cuenta estadísticas de todo el país para ese año, esta institución concentra el 85% de ingresos y de la matrícula y el 72% de los egresos totales de la enseñanza universitaria de grado. Cuenta además con el 68,3% del personal docente y no docente del conjunto del sistema universitario. (MEC, 2017)

La mitad de la población del país habita en la ciudad de Montevideo y, atendiendo fundamentalmente a esta demanda, la universidad históricamente se ha desarrollado en esta ciudad. Si bien el grueso de la oferta universitaria sigue estando la capital del país, en los últimos años se ha incrementado la oferta universitaria pública y privada en el interior del país. En el caso de la educación pública el crecimiento se dio a partir de la creación de la UTEC que tiene sus sedes en las distintas regiones del país, y por la expansión de la UdelaR fuera de Montevideo.

De acuerdo al Anuario de la Universidad de la República publicado en 2016, la institución cuenta con 15 Facultades, 6 Escuelas, 3 Institutos, 1 Hospital Universitario y 3 Centros Universitarios Regionales. La oferta académica se estructura a través de las siguientes carreras: 4 carreras Preuniversitarias; 97 Licenciaturas, 44 carreras Técnicas y Tecnológicas y 9 Títulos Intermedios en el nivel de grado; 32 Doctorados, 87 Maestrías y 179 Diplomas/Especializaciones en el nivel de posgrado; y 4 Ciclos Iniciales Optativos o Programas equivalentes. Asimismo, poco más del 60% de los estudiantes matriculados son mujeres. (Universidad de la República, 2016).

### **3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y PRINCIPALES DEBATES SOBRE LA GRATUIDAD UNIVERSITARIA**

La creación de la universidad pública en el Uruguay acompañó desde sus orígenes en las primeras décadas del siglo XIX el desarrollo de la República y contribuyó a forjar el pensamiento de sus elites gobernantes. Tempranamente, en sintonía con los movimientos y debates internacionales, se plantearon discusiones sobre los fines, atribuciones y alcances de la universidad.

Si bien su origen fue religioso, el Estado tuvo una fuerte injerencia desde sus inicios implementándose una forma de gobierno que replicaba el modelo napoleónico con la designación del rector y la definición de carreras y planes de estudio, entre otras potestades. Entre otras batallas libradas a lo largo de su historia, la defensa del principio de autonomía fue el eje estructurante de la mayoría de las reivindicaciones, registrando avances y retrocesos a lo largo de la historia, determinados fundamentalmente por la coyuntura política nacional.

A pesar de la influencia del modelo humboldtiano en la Europa de ese entonces, su influencia terminó concretándose décadas después fundamentalmente como producto de la acción llevada adelante por algunos académicos reformistas.

A fines de ese siglo los movimientos reformistas pregonaban contra el elitismo universitario, con una fuerte impronta para democratizar la universidad. La clase dirigente dejó de ser el único destinatario válido de la enseñanza, que se pretendió extender efectivamente a las capas populares. (Universidad de la República, 1998)

Sobre todo a partir de la llegada del nuevo siglo fue clave el papel del movimiento estudiantil en la concreción de las reformas. En 1908 Montevideo había sido sede del Primer Congreso Americano de Estudiantes.

Esas reuniones, repetidas luego a lo largo de los próximos años en otros puntos del Continente, propagaron desde su origen una verdadera plataforma de reivindicaciones del sector estudiantil. Junto con aspiraciones pedagógicas y curriculares, se plantearon otras más amplias. Así se reclamó la intervención estudiantil en la vida política y administrativa de las Universidades - que la uruguayana comenzaría a aplicar mediante representación indirecta ese mismo año de 1908. Pero también y paralelamente fueron denunciados los grandes problemas sociales que la modernización acelerada provocaba y dejaba al descubierto en América Latina. (Universidad de la República, 1998, p.21)

Muchas de estas propuestas configuraron diez años después las demandas del reconocido movimiento de Córdoba. En la Reforma de 1918 fue destacado el rol de los estudiantes. En las décadas posteriores estos movimientos reformistas de las universidades latinoamericanas dieron lugar, en muchos casos, a reformas que fueron implementadas sustentadas en el principio de autonomía.

En Uruguay la autonomía universitaria fue reconocida con rango constitucional en la Constitución aprobada en el año 1917 (Gulla, 2018). El 15 de octubre de 1958 fue aprobada la ley 12.549 Orgánica de la Universidad que define a la Universidad como ente autónomo y establece la gratuidad de la enseñanza universitaria. Gulla (2018) igualmente observa un antecedente. La ley 5383 de 1916 establece la exoneración de los derechos universitarios de matrículas y exámenes consagrando la gratuidad universitaria.

En la normativa vigente en la actualidad el principio de gratuidad universitaria tiene rango constitucional.

Declarase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física, la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos. (Art. 71 de la Constitución de la República)

Los alcances de este artículo han generado polémica entre aquellos que sostienen que sólo recomienda la gratuidad de la enseñanza y por lo que se trata de una norma programática y una proclamación de aspiraciones, y aquellos que en posición contraria sostienen que la declaración de utilidad social de la gratuidad ya existente, implica el establecer la gratuidad en forma imperativa para las ramas de la enseñanza comprendidas en esa declaración. (Biasco, 2001)

En la Ley Orgánica de la Universidad de la República aprobada en 1958 se cierra esta polémica. En su artículo 66 establece que: "la enseñanza universitaria oficial es gratuita.- Los estudiantes que cursen sus estudios en las diversas dependencias de la Universidad de la República no pagarán derechos de matrículas, exámenes ni ningún otro derecho universitario.- Los títulos y certificados de estudio que otorgue la Universidad de la República se expendrán gratuitamente, libres de pago de todo derecho." Se trata de una norma interpretativa y aplicativa del artículo 71 de la Constitución.

A su vez, la Ley N° 16.226 de 1991 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, correspondiente al Ejercicio 1990, dispuso en el artículo 407: "Facúltase a la Universidad de la República a cobrar una matrícula a sus estudiantes que se hallen en condiciones

económicas de abonarla”. De acuerdo a Biasco (2001) la ley no impone el cobro de matrícula, sino que faculta a la Universidad a cobrar una matrícula. Esta normativa, discutible en relación a posibles contradicciones con el artículo 66 de la Ley Orgánica, se aplica en la implementación del cobro de derechos universitarios en algunos posgrados.

La Ley N° 19.043 de creación de la Universidad Tecnológica del año 2012 establece la autonomía de dicha institución pero no la gratuidad de los estudios. Por su parte, la Ley N° 15.739 de enseñanza que crea la ANEP establece la autonomía del ente y su cometido en “afirmar en forma integral los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza” (Artículo 6°).

#### **4. LA SITUACIÓN ACTUAL: GRATUIDAD UNIVERSITARIA Y MOVILIDAD SOCIAL**

Desde mediados del siglo XX mundialmente la universidad desarrolla un proceso gradual de transición de la educación de elites a la educación de masas. A medida que aumentaba la cantidad de estudiantes que accedían a la universidad, se planteaban diversas problemáticas que debían resolverse para atender esta nueva coyuntura. En este escenario la problemática del ingreso a la educación superior fue cobrando centralidad sobre todo vinculada a mejorar las oportunidades de movilidad social para más sectores de la población, particularmente, aquellos que cuentan con menores recursos. La calidad de la enseñanza, el financiamiento y las tasas de deserción y de egreso fueron problemas de debate en el marco de la formulación de políticas públicas para la educación universitaria. El tema de la gratuidad, no obstante, no fue planteado de manera generalizada en la mayoría de los países, salvo en algunos casos y, sobre todo, vinculado al financiamiento de la educación universitaria. Esta fue la situación de Argentina y Uruguay, países en los cuales la educación universitaria pública era gratuita desde mediados del siglo XX.

Para el caso de la educación universitaria en Uruguay cabe destacar dos cuestiones que en la actualidad se vinculan estrechamente y ponen en discusión el principio de gratuidad universitaria. La primera de ellas está vinculada al acceso a la universidad y la capacidad del sistema educativo, particularmente de la enseñanza media, para mejorar el acceso de los sectores socialmente más desfavorecidos a la universidad. La segunda está asociada a la implementación de un nuevo sistema de financiamiento, el denominado Fondo de Solidaridad, a través del cual los egresados de la universidad pública pasan a contribuir en el financiamiento del sistema universitario contradiciendo el mencionado interés constitucional de gratuidad que manifiesta el artículo 71 de dicha norma, así como también el artículo 66 de la Ley Orgánica que establece la gratuidad de la enseñanza universitaria oficial. Ambas cuestiones se discuten a continuación.

##### **Acceso a la universidad y segmentación social en el Uruguay**

La gratuidad universitaria como medida aislada no es condición suficiente para mejorar las oportunidades de acceso a la universidad. Necesita contextualizarse y medirse en relación a otros indicadores que muestren la capacidad del sistema educativo en su conjunto para generar movilidad social. En este sentido, es necesario conocer, entre otros aspectos, el perfil socioeconómico de los estudiantes que ingresan a la universidad.

Si bien no se documentan mayores análisis respecto al ingreso a la universidad en Uruguay, varios estudios evidencian que los problemas ocurren en etapas previas a la universidad. De acuerdo a Bogliaccini (2018) el acceso a la educación terciaria está condicionado por las tasas de desafiliación y culminación de educación media. Como no hay información rigurosa para valorar el acceso real a la educación terciaria -que incluye formación universitaria y no universitaria-, sino que los datos sobreestiman las oportunidades de acceso, para su estudio realizó un cálculo de matriculados por primera vez en educación terciaria como porcentaje de la población en el grupo de edad correspondiente. Se trató de un análisis puntual estimado a partir de la Encuesta Continua de Hogares, para el conjunto de programas del ciclo superior (universidad, magisterio, profesorado, Consejo de Educación Técnico Profesional y otros programas puntuales) para el año 2015, que arrojó una tasa de entrada por primera vez para la cohorte de 18 años del entorno del 16%, mientras que la tasa de finalización de secundaria es de 21%.

Este dato, que representa una aproximación medida indirectamente, es consistente con la tasa de egreso de educación secundaria para la cohorte de entre 18 y 20 años de edad del 29%. Por tanto, para esta cohorte en particular, Uruguay presentaría niveles de eficiencia altos en ingreso a educación terciaria: 77% de quienes terminan secundaria ingresarían a un programa de educación terciaria a los 18 años. (Bogliaccini, 2018)

Sin embargo, el problema se da por una alta segmentación en el acceso, dado que el grupo que culmina el nivel medio superior tiende a ser más homogéneo en términos socioeconómicos con sesgo hacia los estratos más favorecidos.

Estas conclusiones son corroboradas por una investigación realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa sobre las desigualdades en el acceso a la educación obligatoria. Según este estudio Uruguay avanzó en la disminución de las brechas de asistencia entre los distintos sectores sociales en los últimos 12 años, sin embargo continúan las dificultades para alcanzar la universalidad de todos los niveles correspondientes al ciclo obligatorio y, en especial, en el nivel medio superior. En general, las personas en edad de asistir a educación media, y más concretamente a educación media superior, se caracterizan por un acceso estratificado, siendo los adolescentes varones que provienen de hogares del nivel socioeconómico más bajo se encuentran con mayores barreras para acceder y permanecer en el sistema educativo obligatorio. (INEEd, 2018)

De acuerdo a estos autores, la comparación internacional con los países de la región – Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay- muestra que Uruguay presentó una reducción de la brecha en el acceso a la educación de niños de 4 y 5 años más acelerada que el promedio de los países de América Latina y el Caribe, mientras que la reducción de la brecha en el acceso a la educación de adolescentes de 12 a 14 y adolescentes de 15 a 17 disminuyó en menor proporción que en el promedio de los países de América Latina y el Caribe.

En cuanto a las brechas de asistencia de adolescentes de 12 a 14 años provenientes del nivel socioeconómico más bajo y más alto, los datos muestran que, en 2015, Chile no presenta diferencias de asistencia por nivel socioeconómico, Argentina y Brasil presentan brechas próximas al 2%, y Paraguay y Uruguay presentan brechas del 8,3% y 5,0%, respectivamente. Si bien se aprecian avances en términos de igualdad de la cobertura educativa al considerar la disminución de las brechas de 2006 a 2015 en todos los países considerados, las diferencias continúan siendo sustantivas en la región, y en países como Paraguay y Uruguay. Por su parte, la magnitud de las brechas de asistencia de jóvenes de 15 a 17 años son sustantivamente mayores en comparación al tramo de edad anterior en todos los países considerados. En este contexto, Uruguay presenta uno de los panoramas más desfavorables, con brechas cercanas al 25% para 2015, lo que se traduce en una de las situaciones con mayor desigualdad en el acceso a la educación obligatoria (junto con Paraguay), en comparación al promedio de los países de la región (17,7% para el mismo año). (INEEd, 2018, p.13)

En la misma línea analítica, otro estudio sobre esta problemática fue realizado por Bogliaccini (2018) y arriba a conclusiones similares. El problema de Uruguay ocurre fundamentalmente en materia de cobertura, a partir de una alta deserción en el ciclo medio y, consecuentemente, por una baja tasa de culminación del ciclo. Considerando estadísticas de la CEPAL de 2017 Uruguay es uno de los tres países en América Latina con menor tasa de culminación del ciclo superior de la educación media y uno de los tres que menos ha avanzado al respecto en la última década.

De acuerdo a este autor la situación de Uruguay es crítica en términos comparados tanto en relación con países de similar nivel de desarrollo humano como con países de la región de menor nivel de desarrollo humano. La tasa de egreso de la educación media superior es de 38,3% para jóvenes entre 18 y 20 años y de 29% para jóvenes entre 21 y 23 años en 2016, registrando un avance muy moderado en la década dado que partía de niveles bajos. En los países desarrollados la tasa neta de culminación del ciclo superior de educación media es mayor al 90%. América

Latina presenta una situación diversa tanto en cobertura como en tasas de culminación de ciclos, en particular en la educación media básica y media superior, estando Uruguay está en el grupo de mayor rezago de la región.

Esta situación refleja, comparativamente, el bajo porcentaje de la población con educación media completa. En efecto, para el tramo de edad entre 20 y 24 años Uruguay registra un 41,2% de personas con educación media completa, ante un 60% de promedio de la región. De esta forma, está entre los países que menos ha avanzado en términos de culminación del ciclo superior de educación media en la última década. Uruguay se ubica en penúltimo lugar en una región que ya se encuentra en desventaja respecto de los países desarrollados. (Bogliaccini, 2018)

### **El Fondo de Solidaridad: evolución de un mecanismo novedoso de financiamiento de la Educación Superior**

El Fondo de Solidaridad es un novedoso sistema de financiamiento, creado en el año 1994 por la Ley N° 16.524 como una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura, se constituyó en una persona de derecho público no estatal en 2002 a través de las modificaciones introducidas por la Ley N° 17.451. Por otra parte, la Ley N° 17.296 de 23/02/2001 amplió los cometidos del Fondo asignándole también la recaudación de un adicional, cuyo producto es volcado al presupuesto de la Universidad de la República. Por otra parte, la Ley N° 17.296 de 23/02/2001 amplió los cometidos del Fondo asignándole también la recaudación de un adicional, cuyo producto es volcado al presupuesto de la Universidad de la República.

Su objetivo -tal como lo expresa el artículo 1° de su ley de creación- fue establecer un fondo destinado a sostener un sistema de becas para estudiantes de la Universidad de la República y del Consejo de Educación Técnico-Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública.

El Fondo se integró con “aportes anuales efectuados por todos los egresados en actividad que posean título expedido o revalidado por la Universidad de la República, o por el nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional, una vez cumplidos los diez años de expedición o reválida del mismo” (Artículo 3°).

Con posterioridad fueron sumándose nuevos cometidos al Fondo de Solidaridad. La Ley N° 19.355 de 19/12/2015 y su Decreto Reglamentario N° 10/017 de 10/01/2017 introdujeron cambios en el marco regulatorio que modificó el sistema de aportes de los egresados y amplió los cometidos de la institución, “habilitándola a gestionar becas de otros organismos públicos y privados, así como también asesorar en la elaboración de proyectos, planes o programas de sistemas de becas.” Asimismo,

(...) la Ley N° 19.589 de 28/12/2017 con vigencia desde el 1° de enero de 2018 introduce nuevos cambios en el marco regulatorio de la institución. En su artículo sobre el cese del aporte, define como condición que el contribuyente haya accedido a una jubilación servida por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (artículo 73 de la Ley N° 17.738 de 07/01/ 2004), o por la Caja Notarial (artículo 52 de la Ley N° 17.437 de 20/12/2001), o por el Banco de Previsión Social que incluya las actividades profesionales que motivan aportes al Fondo de Solidaridad; siempre que en todos los casos anteriores cese en toda actividad profesional remunerada. (Fondo de Solidaridad, 2017, p.5)

También propone limitar, a futuro, los crecientes gastos que demanda la cada vez más grande estructura burocrática y que generan cuestionamientos por parte de los contribuyentes.

Los gastos de administración y funcionamiento del Fondo de Solidaridad, a partir del ejercicio iniciado el 1° de enero de 2018, no podrán insumir más de un 6% de los ingresos brutos del ejercicio inmediato anterior, luego irán disminuyendo en un medio punto porcentual anual

hasta llegar al 5% en el 2020. Los excedentes generados anualmente serán destinados a constituir un fondo de reserva que deberá ser aplicado al otorgamiento de becas en futuros ejercicios. (Fondo de Solidaridad, 2017, p.5)

En efecto, aproximadamente la mitad de los aportes de los egresados tienen como destino el financiamiento de la estructura burocrática del Fondo o son derivados hacia “otros destinos”. De acuerdo a la información del año 2017, los aportes de los egresados constituyeron ese año \$ 1.037.016.030 y las becas para estudiantes fueron de \$ 556.419.261. Es decir, sólo el 53,6% de los aportes fue destinado a becas. Por su parte, en 2017 el 39,2% de la recaudación estaba constituida por el adicional destinado al financiamiento de la UdelaR.

En el siguiente cuadro se puede observar la evolución de los aportes y su destino entre 2014 y 2017. De acuerdo a esta información si bien los montos de los aportes, tanto del fondo como del adicional, crecieron así como también de las becas, el porcentaje destinado al adicional tuvo menor crecimiento que el porcentaje del fondo en los años considerados. Sin embargo, este crecimiento de los aportes para el fondo no se vio reflejado en un aumento sustancial de las becas cuyo monto relativo respecto al total recaudado se mantuvo en el entorno de los 52 a 54%. El crecimiento de la recaudación, por lo tanto, fue destinado al financiamiento de la estructura burocrática del Fondo.

| Año  | Aportes de egresados |             |               |             | Becas para estudiantes |           |
|------|----------------------|-------------|---------------|-------------|------------------------|-----------|
|      | Fondo                | Adicional   | Total         | % adicional | Becas                  | % recaud. |
| 2014 | 503.920.483          | 409.340.155 | 913.260.638   | 44,8%       | 477.371.219            | 52,3%     |
| 2015 | 522.204.836          | 422.356.286 | 944.561.122   | 44,7%       | 498.843.176            | 52,8%     |
| 2016 | 568.635.652          | 427.930.020 | 996.565.672   | 42,9%       | 539.593.804            | 54,1%     |
| 2017 | 630.105.182          | 406.910.848 | 1.037.016.030 | 39,2%       | 556.419.261            | 53,7%     |

Fuente: Fondo de Solidaridad: Resultados (2018) y Memoria y balance anual (2017)

De acuerdo a la información aportada por el Balance y Memoria anual del año 2017, en ese año se otorgaron más de 8.200 becas a estudiantes del nivel terciario de la UdelaR, CETP y UTEC, superando así las 110 mil becas otorgadas desde la creación del Fondo. Entre 2008 y 2017 los becarios anuales aumentaron en un 42% y las solicitudes en un 60%. En esos 9 años se pasó a gestionar cuatro veces más de estudiantes y egresados, lo que generó la duplicación de los funcionarios. A partir del año 2016 se pasó de administrar 35.000 cuentas de contribuyentes a 75.000. (Fondo de Solidaridad, 2017)

Asimismo, la institución reconoce que su estructura está sobredimensionada, así como también en la necesidad de implementar un uso más austero de sus recursos:

Conscientes de la percepción de la sociedad, en particular de los contribuyentes que financian con su aporte el sistema solidario, de que la organización posee una estructura burocrática sobredimensionada, se trabajará sobre la base de la austeridad en el gasto y con una mayor eficiencia en el empleo de los recursos, cumpliendo estrictamente con los topes para gastos asignados por la ley. (Fondo de Solidaridad, 2017, p.3)

### Discusión crítica del Fondo de Solidaridad

El Fondo de Solidaridad debe ser puesto en el contexto del debate sobre el financiamiento de la educación superior a comienzos de los años noventa, cuando la teoría del capital humano impulsado por una agencia financiera multilateral como el Banco Mundial, ponía el acento en la tasa de retorno individual derivada de los estudios superiores.

Las encuestas de hogares en los diversos países suelen mostrar la alta correlación significativa que se deriva de los niveles de ingreso según el nivel de instrucción alcanzado. En este sentido, la inversión pública en el nivel superior resultaría regresiva por cuanto el beneficio de



esta inversión tiende a concentrarse en sectores socioeconómicos de mayor ingreso, estableciendo una suerte de “efecto Mateo”, que refuerza el acceso al capital cultural por parte de estos sectores y sus herederos.

Este tipo de diagnósticos sobre el financiamiento de la educación superior se expresó a mediados de la década (con posterioridad a la puesta en funcionamiento del Fondo) en el documento de política del Banco Mundial hacia la educación superior: *Educación superior. Lecciones de la experiencia*, en el que el banco llamaba a los países a financiar la educación básica, abriendo la educación superior al cofinanciamiento por sus usuarios. (Banco Mundial, 1995; Psacharopoulos, 1985).

Esta perspectiva fue criticada por las asociaciones de universidades públicas, y por la UNESCO, señalando la visión restringida de la educación superior que se derivaba del análisis de la tasa interna de retorno individual por la inversión.

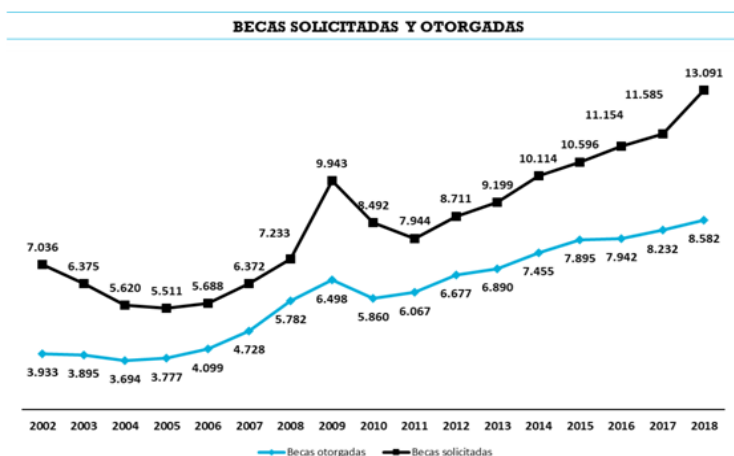
Esta perspectiva dejaba de lado el derecho y el deber del estado de conducir una política de educación superior y de promover el acceso a la educación superior vía la gratuidad. El enfoque del Banco Mundial tendía a subestimar, o desestimar, las externalidades positivas de la inversión, esto es los beneficios que tiene para la sociedad el contar con personas con formación avanzada. (Coraggio y Torres, 1999).

Cabe consignar que el Banco Mundial, en sucesivos documentos de estrategia hacia la educación superior fue modificando su perspectiva inicial.

### Resultados del Fondo de Solidaridad: incertidumbres sobre los impactos y requerimientos de actualización

El Fondo ha tenido un desempeño creciente en cuanto a las becas solicitadas y otorgadas, como puede verse en el gráfico siguiente, lo que indicaría la pertinencia social de aquel. A partir de 2013, se amplió la distancia entre las becas aceptadas y la demanda insatisfecha por las mismas.

Gráfico 1



Fuente: Fondo de Solidaridad - <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/category/resultados/>

Para Doneschi, A., Novas, V., & Velázquez, C., 2013:20)

la enseñanza pública en el Uruguay es gratuita; sin embargo, existen diversos costos que debe enfrentar el estudiante, tanto directos como de oportunidad, que pueden ser significativos para los estudiantes de menores recursos. Por lo tanto, un sistema de becas dentro del sistema terciario es una herramienta básica si se busca una generalización de este nivel educativo. El Fondo de Solidaridad es un sistema original a nivel internacional, que basa el financiamiento de sus becas en la solidaridad intergeneracional.

Estos autores analizaron, con información del año 2013, diseños alternativos de financiamiento destacaron que en todos los casos

el VAN del aporte al Fondo que el egresado representativo haría a lo largo de su vida laboral bajo los distintos diseños: (i) sólo llega a recuperar, como máximo, el 17,6% del costo de su formación; (ii) es sensiblemente menor al precio de carreras similares en universidades privadas. La tasa efectiva de aporte (el peso de la contribución sobre los ingresos) en ningún caso supera la mínima TIR. El cambio del esquema de financiamiento propuesto conduciría a un sistema más equitativo, sin desincentivar la demanda por educación terciaria pública.

Sería necesario actualizar esta información a la fecha, sobre todo considerando las modificaciones realizadas a partir de 2015 y varios cuestionamientos que surgieron a raíz de los mecanismos de recaudación implementados actualmente. Particularmente, respecto a los criterios aplicados para definir los montos de los contribuyentes que eventualmente pueden llegar a tener efectos de regresividad dado que no consideran diferencias por gastos –número de hijos, actividades desarrolladas- sino que se efectúan estimaciones teóricas sobre la base de un modelo general.

Si bien no se pueden atribuir los resultados educativos a una única causa, cabe considerar en este escenario de implementación del nuevo sistema de financiamiento, algunos indicadores de resultados para la UdelaR. En este sentido, la evolución de los ingresos de alumnos en esta institución presenta una tendencia creciente, no obstante, los egresos a partir de 2012 se estabilizaron en el entorno de los 6.000 estudiantes (Panorama de la Educación, 2017).

Por otro lado, un estudio reciente de Arim y Burone (2018) trató de “evaluar los efectos de las becas sobre las trayectorias estudiantiles en dos dimensiones: avance y continuidad. Según el estudio:

*“los estudiantes que reciben la beca avanzan un 25,81 % más al cabo de un año en relación al promedio de avance del total de estudiantes.”* El efecto es significativo tanto si se atiende el avance al cabo de un año como de dos años.

Al cabo de un año los estudiantes que obtuvieron la beca avanzan un 16,80 % más que el promedio de los estudiantes que solicitaron beca y no la obtuvieron y al cabo de cuatro años presentan un avance del 47,08 % mayor en relación con la media de este grupo”.

Las becas tienen un efecto mucho mayor en los estudiantes que trabajan y estimula el avance que les permita conservar la beca. En relación a la continuidad, también se hallaron asociaciones positivas, en especial en contexto de altos niveles de deserción durante el primer año de los estudios universitarios.

### **Polémica sobre la relación con el principio de gratuidad.**

El Fondo de Solidaridad constituyó un mecanismo novedoso de financiamiento que en cierta medida puede ser conceptualizado como un sistema de arancelamiento ex post, servido por los egresados. En este sentido, podría interpretarse como una norma en tensión con el principio de gratuidad. Los impulsores del Fondo de Solidaridad subrayaron que los aportes de los egresados se relacionaban, más que con la formación, con la inserción profesional de los graduados, cumplidos diez años de su egreso.

Por ello resulta procedente analizar las posibles contradicciones legales del Fondo de Solidaridad con el marco legal que consagra la gratuidad.

En principio, la Constitución en su artículo 71 declara la “utilidad pública” de la gratuidad de la educación superior. Si la utilidad pública debiera ser implementada en forma asertiva, estaríamos en presencia de una contradicción. En cambio, si el texto constitucional distingue entre la necesidad y la utilidad (como lo señalan algunos juristas), sería posible que la norma legal pudiera interpretar y modular específicamente la “utilidad de la gratuidad” -como ocurre actualmente en el nivel de ciertos posgrados universitarios de tipo profesional.

La Ley Orgánica de la UdelaR vigente desde 1958 establece en su artículo 66 la gratuidad

de la enseñanza universitaria oficial. Si bien una ley posterior podría derogar esta disposición tácita o expresamente, en el caso de un ente autónomo se requeriría, dado el principio de especialidad de los entes, la preceptiva consulta a la Universidad.

La ley que creó el Fondo de Solidaridad fue impugnada en tres oportunidades por inconstitucionalidad ante la Suprema Corte en forma infructuosa.

En especial resulta polémico el pago del adicional, que termina financiando a la propia universidad, y no al establecido como destino en el artículo 1º: el financiamiento de un sistema de becas.

Otra inconsistencia sobreviniente respecto a la política establecida por el Fondo es el hecho de que la ley de creación de la UTEC (2012) omitió todo artículo sobre la gratuidad de los estudios, por lo que sus graduados se encontrarían en otra situación legal. Asimismo, eventualmente podrían surgir dudas con respecto a la retroactividad de la aplicación de la medida.

Por su parte, también podría existir una contradicción con respecto a la Ley General de Educación que establece en su artículo 15 que “la educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores. Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios”. Y sobre la gratuidad específicamente en su artículo 16 sostiene que “el principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo”.

## 5. CONCLUSIONES

Normativamente, en Uruguay la utilidad pública de la gratuidad universitaria está establecida en la Constitución de la República, así como también lo está el principio de gratuidad en la Ley Orgánica de la Universidad de la República.

Sin embargo, el Fondo de Solidaridad y el cobro de aranceles en posgrados profesionales en UdelaR parecen especificar, cuestionar o limitar los alcances de dicha gratuidad.

Ambos dispositivos estarían en este caso también en contradicción con respecto a la Ley Nº 18.437, ley General de Educación vigente desde 2009, que establece la gratuidad de la educación pública.

Además, los egresados del Fondo de Solidaridad no sólo financian becas para estudiantes sino que también terminan contribuyendo al financiamiento de la educación y de la nueva estructura burocrática creada para llevar adelante tal fin, lo que parece violatorio incluso del texto de la ley que creó el Fondo de Solidaridad.

En cambio, cabe otra línea de interpretación si se considerara que el pago de los aportes de los graduados se fundamenta en los beneficios de su inserción laboral y no en un arancel o pago por la formación, en cuyo caso no existiría esta contradicción legal.

Aun en este caso, el Fondo de Solidaridad debería sufrir una relectura en el marco de la reforma tributaria que introdujo el impuesto a la Renta de las personas. En este escenario, si se plantea como objetivo una educación superior tendiente a favorecer la movilidad social y generar más oportunidades, tal vez sería más equitativo que los aportes surgieran del marco impositivo general en proporción a los ingresos de las personas y no a la duración de las carreras profesionales que cursaron, es decir fueran pagados por los estudiantes de familias mayores recursos que acceden a la educación terciaria pública.

El esfuerzo de los egresados de la educación terciaria pública, para sostener dicha entidad no ha sido lo eficaz que debiera haber sido en los últimos años en el cumplimiento del objetivo de generar mayores oportunidades, en la medida que sólo la mitad de lo recaudado por dicho ente se destina a becas, mientras se percibe el aumento de la demanda insatisfecha.

Hay que sumar en este punto un sistema de educación media que de acuerdo con las comparaciones internacionales tiene pobres resultados de egreso, es socialmente segmentado y no contribuye a mejorar las diferencias sociales.

En suma, la gratuidad de la educación superior es un principio consagrado en el marco normativo. Sin embargo, la aplicación efectiva de dicho principio no debería hacer olvidar la capacidad contributiva diferencial de los diversos segmentos socioeconómicos.

Adicionalmente, debe estudiarse la utilidad de la gratuidad en relación con actividades - como los posgrados profesionales- que transferirían gratuitamente a los particulares, herramientas competitivas en el mercado, sin una contrapartida que lo justificase.

Para concluir, el Fondo de Solidaridad representó una herramienta novedosa y de interés en la promoción de la equidad de la educación superior a través del pago de becas basadas en aportes de egresados con cierto tiempo de inserción en el mercado de trabajo.

Sin embargo, el establecimiento de un aporte adicional legalmente controversial, que financia a la estructura universitaria, la extensión de los aportes al financiamiento de gastos corrientes del propio Fondo y el crecimiento de la estructura burocrática y de los costos de administración, la introducción en el país de una reforma tributaria que habilitaría a financiar un sistema de becas para la educación superior según la capacidad contributiva de las familias y de las personas, constituyen factores que exigen y habilitan una nueva reflexión. Habría que sumar también cuestionamientos a los mecanismos de recaudación, y eventuales efectos de regresividad sobre los contribuyentes.

Se trata de repensar las estrategias de promoción de la equidad en el acceso y la continuidad en la educación superior, en especial de los universitarios socioeconómicamente menos aventajados, con el fin de ampliar la base democrática de la educación superior.

Un debate adicional es en qué medida los aportes a un Fondo de Becas no debería promover tasas más altas de culminación de la educación media superior, sin limitarse exclusivamente al otorgamiento de becas en el nivel terciario.

En este capítulo hemos intentado problematizar los desafíos del financiamiento y la promoción de la equidad en la educación superior, del marco normativo, así como las nuevas formas de financiamiento y la desactualización relativa de esos instrumentos, temas de debate que continúan abiertos y que requieren nuevas investigaciones y el diseño de políticas públicas adecuadas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Arim, R. y Bourone, S. (2018). Efectos de las becas del fondo de Solidaridad en las trayectorias estudiantiles de FCEA. Montevideo: Udelar – FCEA.
- Banco Mundial (1995). La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Banco Mundial: Washington DC
- Biasco, E. (2001). La gratuidad de la enseñanza pública superior en el Uruguay. Recuperado en: <https://eva.udelar.edu.uy/>
- Bogliaccini, J.A. (2018). La educación en Uruguay mirada desde los objetivos de desarrollo sostenible. Montevideo: INEED.
- República Oriental del Uruguay (2013) Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: IMPO
- Coraggio, J. L., & Torres, R. M. (1999). La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos. Centro de estudios multidisciplinares.
- Dávila, M. (2014). “Universidad Tecnológica: aportes para su discusión a partir de la experiencia nacional e internacional”. En E. Martínez Larrechea y A. Chiancone (coord.). La educación uruguaya del futuro que necesitamos hoy. Montevideo: Ed. Magró.
- Doneschi, A., Novas, V., y Velázquez, C. (2013). El financiamiento del fondo de solidaridad en Uruguay. Jornadas del CEA. Montevideo. Recuperado de <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Anexo%20XV.pdf>.
- Fondo de Solidaridad (2017). Memoria anual y balance 2017. Montevideo: Fondo de Solidaridad. Recuperado de: [www.fondosolidaridad.org.uy](http://www.fondosolidaridad.org.uy)
- Fondo de Solidaridad (2018). Resultados 2018. Montevideo: Fondo de Solidaridad. Recuperado de: [www.fondosolidaridad.org.uy](http://www.fondosolidaridad.org.uy)
- Gulla, M. (2018). La ley orgánica universitaria de 1958: avances hacia la democratización de la enseñanza superior en el Uruguay. Integración y Conocimiento N°8 (1). Dossier Especial: A Cien Años de la Reforma Universitaria de 1918.
- INEEd, (2018). Desigualdades en el acceso a la educación obligatoria. Montevideo: INEEd.
- Ley Orgánica de la Universidad de la República. Ley Nro. 12.549 de 1958.
- Ley N° 15.739 de enseñanza de 1985.
- Ley N° 18.437 General de Educación de 2009.
- Ley N° 19043 de creación de la Universidad Tecnológica de 2012.
- MEC (2017). Panorama de la Educación 2017. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- Psacharopoulos, G. (1985). Returns to education: a further international update and implications. *Journal of Human resources*, 583-604.
- Universidad de la República (1998). Breve historia de la Universidad de la República. Montevideo: Universidad de la República, Colección del Rectorado.
- Universidad de la República (2016). Síntesis estadística de la Universidad de la República. Montevideo: Universidad de la República.