

Políticas de Recaptación de Recursos Humanos Calificados: El Caso Uruguayo

Andrea Bielli, Adriana Peluffo y Martín Zamalvide

VI Jornadas Latino-Americanas de Estudios Sociales de la Ciencia
y la Tecnología (VI ESOCITE)

Río de Janeiro, Brasil . 28 - 30 de mayo de 2008

VII ESOCITE

Río de Janeiro 28-29-30 de mayo de 2008

Políticas de Recaptación de Recursos Humanos Calificados: El Caso Uruguayo

Andrea Bielli¹, Adriana Peluffo² y Martín Zamalvide³

1. Introducción

Uruguay es un pequeño país en desarrollo que se caracterizó hasta principios de siglo XX por ser un país receptor neto de flujos migratorios. Esta situación cambió drásticamente durante la segunda mitad del siglo XX en la que comienza a predominar la salida de uruguayos al exterior. La dictadura militar de los años 70 profundizó esta tendencia que se mantiene estable hasta fines de la década de los 90 y experimentó un incremento dramático en la crisis económica del 2002.

Luego de la restauración democrática a fin de recaptar recursos humanos calificados y recomponer los cuadros docentes de la Universidad de la República (UR) se implementaron desde diversas instituciones estatales diferentes programas tendientes a facilitar el retorno de científicos uruguayos. Desde la órbita del gobierno nacional se instrumentó una serie de leyes que apuntaron a promover la reinserción a través de incentivos económicos y regulación de beneficios en relación a la seguridad social. En forma paralela las instituciones dedicadas a la promoción y generación de conocimiento científico lanzaron un conjunto de medidas en este mismo sentido. Entre ellas, las políticas más relevantes fueron desarrolladas por Universidad de la República a través del Programa de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior que comenzó a funcionar en 1985. Otro elemento relevante fue la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) en esa misma época, que impulsó el retorno al país de científicos uruguayos de reconocida trayectoria. El núcleo principal de quienes regresaban a través de ambos programas era científicos e investigadores

¹ Unidad Académica CSIC, Universidad de República, Universidad del País Vasco, España; e-mail: andrea@csic.edu.uy

² Unidad Académica CSIC, Universidad de República, Universidad de Amberes, Bélgica; apeluffo@csic.edu.uy

³ Unidad Académica CSIC, Universidad de República; Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México
mzamalvide@csic.edu.uy jzamalvide@colmex.mx

que migraron por razones políticas y que en muchos casos habían completado su formación en Universidades extranjeras.

No obstante los cambios negativos en la situación socioeconómica y en el campo científico del país determinaron nuevos patrones de movilidad de los científicos uruguayos que pueden estar asociados a lo que generalmente se denomina como “fuga de cerebros”. Este cambio también impactó en la generación de un nuevo perfil de usuarios de los programas de apoyo a la reinserción nacional, claramente diferenciado de los usuarios iniciales y que en muchos casos no se ajustaban a los requerimientos de las bases y objetivos específicos de los programas. La hipótesis central que estructura este trabajo es que frente al fenómeno de la migración de científicos por motivaciones políticas se produjo una respuesta institucional rápida, flexible y efectiva mientras que frente a una migración de científicos motivada por razones económicas o por cambios en las prácticas de formación de investigadores la respuesta ha sido lenta y con una escasa efectividad. Esto abre diversas interrogantes acerca de la percepción de los “policy makers” en cuanto a las características de ambos fenómenos y en cuanto a los arreglos institucionales diferenciados que se generaron en las dos situaciones.

En este trabajo analizamos las políticas de retorno implementadas por la Universidad de la República y el PEDECIBA a lo largo de las últimas tres décadas, apuntando a caracterizar las condiciones de salida de quienes luego retornaron al país a través de estos programas, las características de la población efectivamente beneficiaria y un análisis preliminar de los resultados obtenidos. Este análisis se sostiene desde de vista metodológico en la técnica de análisis de documentos, la revisión de las bases de datos de los programas y entrevistas a informantes calificados.

2. Algunas características de la emigración uruguaya

Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX Uruguay fue un país receptor neto de flujos migratorios. Importantes contingentes migratorios llegaban de Europa, principalmente de España e Italia. Esta situación cambió drásticamente en la segunda mitad del siglo XX. Los flujos migratorios se revirtieron por completo y desde los años 1960 el Uruguay se convirtió en un país en el que la emigración se instaló como un fenómeno estructural. En esa década las condiciones económicas sufrieron un deterioro importante que implicó la baja real de salarios y el incremento del desempleo, con la consiguiente reducción de los niveles de vida de los hogares, por lo que la estrategia migratoria fue una de las

alternativas que desarrolló parte de la población uruguaya (Pellegrino y Vigorito, 2005:4). La instalación de la dictadura militar en el año 1973 agravó esta tendencia, que a lo largo de los siguientes decenios tuvo momentos de agudización durante las diferentes crisis económicas. Los años de gobierno militar provocaron la migración forzosa de militantes políticos y sindicales, por lo que un número importante de trabajadores, artistas e intelectuales dejaron el país. Al mismo tiempo las políticas económicas implementadas a la sazón redujeron los salarios por lo que también cierto sector de la población se marchó por motivos económicos. Se cree que en el año 1974 emigraron más de 70 mil personas y si bien en los dos años siguientes la intensidad de no fue tan pronunciada, el período 1974-1976 registró las tasas más altas de emigración en la historia del país.

Luego del regreso de la democracia en 1985 el número de población emigrante descendió levemente. Parte de quienes habían abandonado el país por razones políticas retornaron en los años siguientes a la finalización de la dictadura. La situación económica tuvo un cierto período de bonanza en esa misma época, pero ello no alcanzó a detener la salida de uruguayos hacia el exterior. Los uruguayos continuaron emigrando durante los años 1980 y 1990 y la recesión económica que se inició hacia 1999 promovió un nuevo incremento del número de emigrantes que llegó a sus niveles más altos cuando tuvo lugar la crisis del año 2002.

En síntesis, desde 1960 en adelante el Uruguay se ha caracterizado por una pérdida constante de población. Entre los años 1963 y 1975 se estima que emigraron cerca de 200 mil uruguayos. Entre 1975 y 1985 cerca de 180 mil y entre 1985 y 1996 alrededor de 100 mil personas. Entre 1996 y 2004 habrían emigrado 100 personas más, por lo que el país habría perdido unas 580 mil personas entre 1963 y 2004. Las estimaciones nacionales sobre el número de uruguayos que residen actualmente en el exterior indican que éstos representan aproximadamente el 13% de la población residente en el país al día de hoy, lo que supera ampliamente las estimaciones del volumen de emigrantes de otros países de Latinoamérica con fuerte tendencia migratoria (Cabella y Pellegrino, 2005).

Por otra parte, se ha caracterizado a la población que abandona el país como una población constituida por hombres adultos jóvenes, tendencia que se ha mantenido desde la década de 1970 hasta la última oleada migratoria. Los niveles educativos de esta población han sido estimados en medios y altos en comparación con la población de la misma edad que permaneció en el país. Esto había sido así para los emigrantes de los años 1970 y 1980, y

volvió a registrarse en los emigrantes del período 1999-2004 (Pellegrino y Vigorito, 2005). Además, se estima que el número de profesionales residentes en el exterior ha sido importante desde por lo menos los años 1980. La predisposición migratoria de los profesionales uruguayos ya había sido un problema detectado a mediados de los años 1970. Se ha señalado actualmente, además, que en aquellos hogares de personas con niveles terciarios de educación la propensión migratoria es mayor. De hecho existen políticas expresas en países de Europa para reclutar trabajadores calificados. La emigración uruguaya por consiguiente experimentó un fenómeno de selectividad en el que las malas condiciones laborales del país para los individuos con niveles altos de educación y las políticas de migración de los países receptivos se conjugaron para acentuar la partida de la población calificada

Por otra parte, los destinos de la emigración uruguaya han sido variados. Desde los comienzos de su vida como país independiente sus países vecinos han sido receptores habituales de pobladores uruguayos, en especial la Argentina. A partir de los años 1960 se optaría además por traslados hacia países más distantes como Estados Unidos, Canadá e incluso Australia. Parte de las modificaciones de las políticas migratorias de esos países explica este fenómeno, por ejemplo, Australia instalaría un programa específico para la contratación trabajadores uruguayos. Por otra parte, la existencia de lazos familiares e históricos con Europa alentó la migración hacia ese continente, por lo que los flujos migratorios desde Uruguay hacia los países del Norte se instalaron de forma estable. De cualquier manera, la dirección de las corrientes migratorias uruguayas hacia los países de dicha zona del globo es un fenómeno de la migración reciente, pues en los años 1970 la mayoría de los uruguayos se dirigían hacia Argentina (Pellegrino y Vigorito, 2005). Es necesario tener en cuenta que los países de la región estaban experimentando al mismo tiempo que Uruguay crisis económicas de envergadura.

3. EL PEDECIBA y el retorno de investigadores

Hacia mediados de los años 1980 se creó el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) con el objetivo de establecer una infraestructura estable para fomentar la investigación y formación en las áreas de Biología, Física, Informática, Matemática y Química. Esta iniciativa era fruto de un convenio establecido entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad de la República, pero había contado para su concreción con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de UNESCO. El programa era además el producto directo de los esfuerzos realizados por la comunidad científica uruguaya durante los años siguientes a la reapertura democrática para recomponer la actividad académica que se había visto seriamente afectada durante la dictadura militar. En estos esfuerzos habían participado tanto investigadores que habían permanecido en el país como aquellos que habían debido emigrar por razones políticas (Barreiro, 1997: 30-42). En los hechos, durante sus primeros años de funcionamiento, el PEDECIBA fue un instrumento de recaptación de investigadores, pues aglutinó a buena parte de quienes regresaban al país luego del exilio.

El gobierno nacional había creado en marzo de 1985, a través de la ley 15.737 (ley de amnistía) la Comisión Nacional de Repatriación “para facilitar y apoyar el regreso al país de todos los uruguayos que quieran hacerlo” (artículo 24 de la ley). Entre 1985 y 1987 la comisión había facilitado el retorno de aproximadamente 14.000 personas entre niños, adolescentes y adultos. Entre estos últimos se calculaba que alrededor de 2.000 tenían formación universitaria antes de su partida, cerca de 1.800 había finalizado esa formación en durante el exilio, por lo que cerca de 4.000 personas que había regresado con el apoyo de la Comisión contaban con formación universitaria. La Comisión informaba en ese momento que de este total un poco más de 2.000 repatriados poseían el título de doctor (Barreiro, 1997:26)⁴. Evidentemente estas cifras no implicaban que todos los retornantes con formación universitaria y doctoral participaran activamente en actividades de investigación y desarrollo.

La Comisión Nacional de Repatriación firmaría en 1986 un convenio con la Comisión Económica Europea para el retorno de uruguayos calificados. A través de este acuerdo se pretendía apoyar el regreso de aproximadamente 200 investigadores que por su trayectoria

⁴ Barreiro (1997) supone que esta cifra probablemente esté sobredimensionada puesta en el Uruguay suele considerarse como doctores a profesionales como médicos y abogados sin que ello implique que hayan realizados estudios doctorales de postgraduación.

académica pudiesen impulsar el desarrollo del país. Al momento de la creación ya se contaba con un primer grupo de científicos que había manifestado su voluntad de reinsertarse en el país y que se integraron directamente al PEDECIBA. Se calcula que ese primer contingente se componía de 113 investigadores del área básica que se convirtieron en investigadores permanentes ya fuese de la Universidad de la República, del PEDECIBA o de ambas instituciones al mismo tiempo (Silveira, 1994, cit en Barreiro, 1997). Muchos de ellos hicieron usufructo de lo que se llamó Becas de la Comisión Nacional de Repatriación-PEDECIBA, pues el convenio preveía apoyos económicos concretos para facilitar la instalación de los investigadores en el país. La Comisión Económica Europea cubría los gastos de avión de los investigadores y sus familias y una mensualidad de U\$S 250 por el término de un año, mientras que la Comisión Nacional de Repatriación se comprometía a proporcionar salarios hasta que el investigador accediera a un cargo efectivo, entre otras ayudas como asistencia en salud y educación para familiares o exoneración de aranceles aduaneros.

Al mismo tiempo la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) facilitó, por medio de la tramitación de pasajes aéreos a costos reducidos, el regreso de investigadores que se incorporaron al PEDECIBA. Esta organización había implementado en el año 1974 el Programa para el Retorno de Personal Calificado Latinoamericano para promover y facilitar el retorno, de manera organizada y planificada, de científicos, profesionales y técnicos latinoamericanos que residían fuera de sus países, en especial aquellos que se encontraban en Europa y Estados Unidos.

El programa pretendía, además de facilitar la repatriación, lograr una inserción certera de estos profesionales y técnicos, pues se entendía que su integración era beneficiosa para el desarrollo económico y social de sus países de origen. Su presencia activa permitiría también replicar sus conocimientos y experiencias en los trabajadores locales con los cuales se pondrían en contacto. Con ello, la OIM buscaba compensar la falta de recursos humanos altamente calificados en los países de América Latina. Al momento de la finalización de las dictaduras militares de Argentina, Chile y Uruguay el programa resultó un instrumento intensamente utilizado (Pellegrino, 2001).

En términos generales, los investigadores que retornaron del exterior con la creación de PEDECIBA fueron investigadores del área básica que había dejado el país por motivos políticos y regresaban con estudios de postgrado realizados en el exterior, muchas veces con

experiencia de investigación y docencia en institutos y universidades extranjeras de relevancia. Los estudios de maestría y doctorados nacionales no existían en ese momento por lo que la presencia de estos repatriados promovió la creación de los primeros postgrados en ciencias básicas. Por otra parte, muchos de ellos habían sido docentes universitarios antes de la dictadura militar y pudieron recuperar sus antiguos cargos a través de la Ley de Restituidos que permitía a los funcionarios públicos volver a ocupar los puestos que habían tenido que abandonar durante la dictadura militar.

De hecho, además de impulsar el desarrollo de las ciencias básicas en el país, el PEDECIBA funcionó como un espacio aglutinador de investigadores y como herramienta para la concreción de políticas de retorno, pero esto último sólo durante un período de tiempo limitado. El programa fue clave para la traída de los primeros contingentes de investigadores en la segunda mitad de la década de 1980 y no más allá de ese período. Durante los años 1990 se consolidó como programa de impulso a las ciencias básicas, especialmente a través de la formación de programas de maestría y doctorado y de apoyos financieros concretos para la realización de investigación con ayudas para la compra de equipamiento, asistencias a eventos académicos en el exterior y visitas de profesores extranjeros. Logró instalar espacios estables de formación y de investigación, pero una vez finalizado el convenio con la Comisión Económica Europea no desplegó políticas concretas de recaptación de investigadores.

En la primera etapa del PEDECIBA, los retornos se impulsaron sobre todo por iniciativa de algunos científicos para reagrupar la “diáspora” de investigadores uruguayos dispersa en distintos países. A través de contactos personales entre investigadores residentes en el Uruguay y de investigadores uruguayos emigrados se planificó el regreso al país de un importante contingente de científicos. La organización de estas comunidades de investigadores fue determinante para facilitar estos regresos. En muchos casos, los investigadores retornados utilizaron los mecanismos existentes de forma conjunta. Como sucedió con los residentes en Venezuela, núcleos enteros de científicos uruguayos que se encontraban en un país determinado regresaron casi al mismo tiempo. Los esfuerzos no fueron individuales y, como indicaba uno de los investigadores que volvió al país para ocupar uno de los cargos de dirección del programa, los investigadores no conocían ni tuvieron que buscar información sobre los instrumentos existentes que facilitaban el retorno, sino que

simplemente utilizaron programas como el de la OIM o las becas de apoyo de la Comisión de Repatriación a través de las gestiones realizadas por el PEDECIBA.

En este sentido, el PEDECIBA es un ejemplo exitoso de vinculación entre comunidad científica residente en el país y comunidad científica residente en el extranjero. Lo que podría incluso hacer pensar que es un antecedente temprano de las experiencias que posteriormente se pusieron en marcha para la conformación de redes entre los científicos que permanecieron en sus países y los científicos emigrados. Pero hay que tener en cuenta que la red de investigadores del PEDECIBA funcionó buscando un espacio real de reinserción en el país de los investigadores emigrados. Como veremos esta es la característica principal de todos los programas de recaptación de recursos humanos en investigación científica que se han desplegado en Uruguay hasta hace muy poco tiempo.

4. Políticas de retorno de la Universidad de la República

Otra de las instituciones que ha desarrollado políticas expresas de recaptación de recursos humanos para la investigación ha sido la Universidad de la República. Los instrumentos que ha empleado han variado a lo largo del tiempo, pero siempre mantuvieron el cometido de generar espacios concretos de inserción dentro de la institución para los investigadores residentes en el exterior que manifestaban un interés expreso en volver al Uruguay. En conjunto, con mayor o menor énfasis y con algunas interrupciones en distintos momentos, las políticas de recaptación de la UR han estado activas por más de veinte años.

También para la UR el período postdictatorial marcó el inicio de los programas de fomento al retorno de investigadores, pero en su caso, los distintos instrumentos desarrollados lograron ir más allá de los años en los que se contaba con una política estatal de retorno llevada adelante por la Comisión Nacional de Repatriación. A mediados de los años 1980 la UR abrió su primer programa de recaptación de recursos humanos, pero abriría otros durante los años 1990 y la década del 2000. En la primera fase el apoyo financiero de organismos internacionales sería fundamental para el desarrollo de estas políticas, pero al poco tiempo la UR asumió con sus propios recursos financieros el funcionamiento de los programas⁵.

⁵ En términos generales la sustitución de recursos financieros provenientes del exterior por recursos financieros nacionales ha marcado la evolución de todas las políticas de fomento a la investigación en el Uruguay.

En suma, en el transcurso de veinticinco años pondría en funcionamiento cuatro programas: el programa de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior, el programa de Becas de Retorno y los programas de Becas de Inserción y de Becas de Adecuación. Los dos primeros implicaban necesariamente el retorno de investigadores al país, mientras que los dos últimos no apuntaban estrictamente a científicos residentes en el exterior, y pretendieron funcionar además como un mecanismo para la retención de “cerebros”.

4.1 El Programa de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior

De los diferentes programas que la UR impulsó para promover el retorno de investigadores el más importante ha sido el de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior, que tuvo su origen en los planes de repatriación que se instrumentaron inmediatamente después al fin de la dictadura militar. Al igual que el PEDECIBA durante los años 1985 a 1990 la UR suscribió un acuerdo con la Comunidad Económica Europea para financiar las contrataciones de los investigadores que retornaban. Pero a diferencia del PEDECIBA, que centraba sus apoyos exclusivamente en las ciencias básicas, el programa de la UR cubría todas las áreas del conocimiento. A partir de 1990 las contrataciones fueron asumidas en su totalidad por parte de la Universidad en base a la “Ordenanza sobre Contratación de Docentes Provenientes del Exterior” que se elaboró para dichos efectos. Con la creación en 1992 de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) que tenía el cometido de fomentar las actividades de investigación dentro de la UR el programa pasó a ser gestionado por la misma.

El programa se creó con el objetivo de contratar científicos o técnicos de reconocida trayectoria para la realización de tareas de investigación y facilitar su inserción en la UR. Estaba previsto que la contrataciones se efectuaran a solicitud de una facultad, escuela, o servicio universitario, tomándose especialmente en cuenta la trayectoria académica del candidato y su plan de trabajo. En la medida que los recursos financieros resultaran insuficientes para cubrir la totalidad de solicitudes se otorgaría prioridad a los candidatos uruguayos. Las contrataciones se realizarían por un año con opción a renovación por un segundo año y se instaba a las distintas facultades y escuelas que para la finalización del período de dos años de contratación a través del programa se llamara a concurso para la provisión de un cargo efectivo de igual nivel que el que poseía el contratado. Este cargo

efectivo sería costado por los presupuestos de cada facultad o escuela y no por los fondos centrales de la UR con los que se financiaba el programa.

Desde que la CSIC asumió su gestión, el programa funcionó sin modificaciones hasta 1997. En el período comprendido entre los años 1992 y 1997 lo hizo con intensidad y se llegó incluso a generar más contrataciones que las que se había concretado en los años de restauración democrática a través del mismo programa. Sin embargo, a fines de 1997 la CSIC decidió destinar recursos financieros para el programa de dedicación exclusiva a la UR tomando recortando parte de los recursos destinados al programa de Contratación de Científicos, por lo que el número de contrataciones que se realizaron de allí en más fue sustancialmente inferior. Además, desde 1995 se venían desarrollando debates continuos en la CSIC sobre la pertinencia de continuar con el programa. Parte de esta discusión se debía a que el perfil de los usuarios se había modificado en el transcurso de los años. Mientras que el primer contingente que retornó a fines de los años 1980 estaba conformado por científicos de mayor edad y experiencia, que había abandonado el país por motivos políticos y que en muchos casos ya habían sido docentes de la UR previo a la dictadura militar, aquellos contratados a mediados de los años 1990 se caracterizaban por ser doctorados recientes, que habían perdido su vinculación con la UR cuando habían decidido emprender estudios de postgrado fuera del país⁶. Se discutían entonces si era pertinente contratar a jóvenes doctorados que manifestaban su intención de retornar al país, cuando en la ordenanza del programa se estipulaba que las contrataciones estaban dirigidas a investigadores de reconocida trayectoria.

Por otra parte, en el período 1992-1997, el programa había insumido el 39% de los recursos financieros destinados al conjunto de programas de Recursos Humanos que la CSIC había gestionado en esos años, sin que eso se hubiese redundado claramente en la reinserción a largo plazo de los investigadores contratados. Para el año 1998, de los contratados entre 1992 y 1995 sólo 41,8% contaba con un cargo estable en la UR luego de finalizado el contrato realizado a través del programa (Unidad Académica de CSIC, 1998).

Por consiguiente, a partir de 1998 la CSIC decidió limitar el número de contrataciones a unas cuatro o cinco por año e interrumpió las estrategias de difusión del programa que hasta

⁶ Este mismo problema ha sido debatido recientemente por la Comisión Sectorial de Postgrado de la UdelaR que ha manejado la posibilidad de prolongar los períodos de licencia por estudio a aquellos que realizan sus posgrados en el exterior a fin de evitar la desvinculación total con esta casa de estudio.

el momento se habían puesto en práctica. Por un período de diez años el programa funcionó débilmente hasta que a comienzos del presente año se decidió volver reforzarlo.

Si se analiza la evaluación de las contrataciones durante todos los años de funcionamiento del programa, es posible delimitar las características de los usuarios del mismo y observar las fluctuaciones que las decisiones tomadas por CSIC imprimieron en el número de contrataciones realizadas por año. Esta evolución histórica (Cuadro N° 1) revela dos grandes "picos" de contrataciones. Uno se presenta en el año 1987, antes de que la CSIC se hiciese cargo de la administración del programa, el cual es explicado por el retomo de científicos al país como consecuencia del cambio en la situación política nacional debido a la reapertura democrática⁷. El segundo pico ocurre en el año 1992 asistiéndose a una fuerte demanda, a partir de la cual se realizan 35 nuevas contrataciones. A pesar de que no es posible establecer ninguna explicación clara al respecto, este segundo fenómeno podría ser parcialmente atribuido a una mayor difusión de las actividades de la CSIC (en tanto administradora del programa), en dicho año. De 1993 a 1996 el número de contrataciones se mantiene estable, oscilando alrededor de las 25 contrataciones por año. Asimismo, es particularmente claro el quiebre producido en el programa a partir del año 1997. Desde ese momento el número de contratos desciende abruptamente por debajo de la decena⁸.

Ahora bien, podría también aventurarse que el propio número de investigadores que tenían voluntad expresa de retornar al país mermó sustancialmente desde 1997. Durante los años 2001 y 2002 la recesión económica dio un nuevo impulso a la emigración uruguaya y es poco probable que existiese un gran número de investigadores uruguayos que pretendiesen retornar al país en ese momento. A pesar de ello, el programa continuó generando contrataciones incluso en ese período. Y con la decisión tomada en este año de reimpulsarlo nuevamente, sólo entre los meses de enero y marzo se ha registrado el mismo número de contratos que en todo el año 2002. Es de suponer que la demanda al programa podría llegar a ser mayor y que al día de hoy éste aún tiene vigencia.

⁷ En el 1987 se realizaron 34 contrataciones mientras que en el período 1988-1991 se realizaron 17 contrataciones.

⁸ Es de destacar además, que la propia información sobre los contratos fue registrada de manera cada vez más parcial, por lo que no ha sido posible recuperar datos fidedignos para las contrataciones generadas entre los años 2003 y 2007, aunque se supone que en conjunto no superan la media decena.

Cuadro n° 1- Contrataciones realizadas entre 1992 y 2008.

Año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
1	0	0	0	0	0	0	0
2	11	4	9	5	5	2	36
3	14	11	9	12	13	3	62
4	4	4	2	6	2	2	20
5	6	6	5	4	3	1	25
Total	35	25	25	27	23	8	143

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2008	Total
1	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	0	0	0	0	0
3	6	5	4	0	3	4	22
4	1	1	2	0	0	0	4
5	1	1	0	0	1	0	3
Total	8	7	6	0	4	4	29

Fuente: elaboración propia

En relación a los grados de los cargos contratados estos se concentran, desde 1992 al 2008, en los niveles superiores del escalafón docente (grado 3 al 5). Sin embargo parecería existir una cierta tendencia a concentrar las contrataciones en los grados 3, pues éstas representan el 70% de las contrataciones totales producidas durante el período de funcionamiento más intenso del programa (Unidad Académica de CSIC, 1998). Durante el período 1987-1991 los grados 3 representaban tan sólo el 10% de los contratados, por lo que efectivamente es de suponer que las contrataciones que se realizaban durante los años 1990 apuntaban a una población de científicos que no contaban aún con una larga trayectoria, mientras que las contrataciones realizadas anteriormente alcanzaban a otro perfil de investigadores. No obstante, no es posible afirmar que las contrataciones realizadas durante la segunda mitad de los años 1980 recayeran mayoritariamente en científicos de carrera consolidada. De hecho, la mayoría de los contratos correspondientes al año 1987 fue para cargos del nivel más bajo del escalafón docente y sólo puede decirse que las contrataciones realizadas en los años 1990 y 1991 tuvieron una cierta tendencia a concentrarse en los grados más altos (Cuadro N° 2).

Cuadro n° 2- Contrataciones por grado académico realizadas de 1987 a 1991

	gr 1	gr 2	gr 3	gr 4	gr 5
1987	20	3	2	5	3
1989	0	0	0	1	4
1990	0	0	1	2	2
1991	1	1	2	1	1
	21	4	5	9	10

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas contrataciones para las que se contaba con el dato)

Por otra parte, si se toman en cuenta el país de procedencia de los investigadores contratados entre 1992 y 2002 es notoriamente de los países de Europa y Estados Unidos de donde proviene más de la mitad de los retornantes (Cuadro N° 3).

Cuadro n° 3- Región de procedencia de las contrataciones realizadas de 1992 a 2002

Región	No.	%
MERCOSUR y Chile	26	17
Otros países Latinoamérica	21	13
Europa y Estados Unidos	82	53
Otros países	6	4
s/d	21	13
Total	156	100

Fuente: elaboración propia

En estos países los contratados habían completado sus estudios de postgrado, siendo el doctorado el nivel académico máximo que había alcanzado el 54% de ellos, seguido por el 19% de maestrías. Eran pocos los que no poseían estudios de postgrado y en todo caso, pertenencia a servicios universitarios, como la Escuela de Música, que solían demandar poco al programa (Cuadro N° 4).

Es necesario tener en cuenta, que a pesar de la existencia de los programas de postgrado del PEDECIBA y de la creación de postgrados en la Facultades de Ingeniería y Ciencias Sociales hacia mediados de los años 1990, la práctica de realizar estudios de maestría y doctorado en el exterior se mantiene vigorosa hasta el día de hoy, además, muchas especialidades carecen aún de ofertas de postgrado en el país.

Cuadro n° 4- Nivel académico máximo de las contrataciones realizadas de 1992 a 2002

Nivel Académico	No.	%
Doctorado	84	54
Maestría	29	19
Especialización	16	10
Licenciatura	2	1
s/d	25	16
Total	156	100

Fuente: elaboración propia

En definitiva, este perfil de los usuarios del programa como investigadores que habían abandonado el país para la realización de estudios de doctorado y maestrías que retornaban al país insertándose en grados docentes de nivel medio se instaló rápidamente una vez que la CSIC comenzó a gestionar al programa. Con ello, este instrumento pasó de dar respuesta a la problemática del retorno de investigadores exiliados políticos, a dar respuesta a la problemática de reinserción de los investigadores que se habían marchado en búsqueda de mayor formación académica. Esta situación se encontraba configurada ya en 1992.

4.2 El Programa de Becas de Retorno

Otro de los programas implementados por la UR y que fuera gestionado por CSIC fue el de Becas de Retorno, que tenía por objetivo apoyar la reinserción de docentes que luego de haber realizado estudios en el exterior regresaban al país y aún mantenían un cargo en la universidad. El programa preveía una adecuación salarial a un cargo superior a través del pago de la diferencia entre el cargo original y al que aspiraba el docente retornado, así como un fondo de gastos de forma de facilitar las actividades de investigación. Funcionó en el período 1993-1997 durante el cual se financiaron 74 becas y dejó de funcionar en 1998. Su cierre coincidió con las mismas circunstancias financieras que redujeron las proporciones del programa de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior.

La evolución histórica del programa muestra que la población usuaria del mismo coincidía a grandes rasgos con la población usuaria en los años 1990 del programa de Contrataciones, con la salvedad que en este caso habían conservado sus cargos en la UR. Es decir, se trataba de docentes del nivel más bajo del escalafón que al retorno del exterior estaban en condiciones de llegar hasta el nivel medio de la carrera docente (grado 3) pero no más allá de éste. Si se tienen en cuenta los grados docentes que poseían los candidatos y los grados docentes solicitados a través de este programa entre los años 1994 y 1997 (Cuadros N°

5 y N° 6), las reconversiones se producían principalmente de grados 1 y 2 hacia grados 2 y 3. Incluso un cierto porcentaje aceptaba únicamente el fondo financiero de instalación sin aspirar a la reconversión del grado 1 en un grado superior.

Cuadro n° 5- Becas de Retorno según grado docente del solicitante entre 1994 y 1997

Grado actual	No	%
Grado 1	14	27
Grado 2	24	47
Grado 3	12	24
Grado 4	1	2
Grado 5	0	0
Total	51	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Cuadro n° 6- Becas de Retorno según grado otorgadas entre 1994 y 1997

Grado solicitado	No	%
Grado 1	3	6
Grado 2	17	31
Grado 3	19	35
Grado 4	10	19
Grado 5	5	9
Total	54	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Como se puede observar en el caso de las becas concedidas entre los años 1995 y 1997 (Cuadro N° 7), también en este programa los estudios de doctorado y maestría predominaban dentro del nivel de formación máximo alcanzado por los candidatos. Las maestrías alcanzaban una proporción casi igual a los doctorados, lo que diferenciaba en algo a los usuarios de este programa de los usuarios de Contrataciones que tendían a ser doctores.

Cuadro n° 7- Becas de Retorno según nivel máximo de formación otorgadas entre 1995 y 1997

Nivel Max.	No.	%
Especializacion	1	3
MSc	18	45
PhD	19	48
post-doc	2	5
Total	40	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Por otra parte, Europa y Estados Unidos habían sido los países en los que la mayor parte de los solicitantes habían realizado sus estudios de postgrado (Cuadro N° 8), situación que se repetía también el caso de las contrataciones realizadas en los años 1990.

Cuadro n° 8- Becas de Retorno según región de procedencia otorgadas entre 1995 y 1997

Region	No.	%
Europa Occidental	20	38
Estados Unidos	9	17
Argentina, Brasil y Chile	17	33
Otros países de AL	3	6
Resto del mundo	3	6
Total	52	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Por consiguiente, el programa de Becas de Retorno era utilizado por un conjunto de investigadores que compartía en términos globales una situación similar con los que utilizaban el programa de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior durante los años 1990. En el caso de las Becas, el perfil de los usuarios no había sufrido una modificación pues el programa había comenzado a existir en 1993, cuando el retorno de los investigadores que habían abandonado el país por motivos políticos ya había finalizado. Por otra parte, el costo del programa era sustancialmente menor que el de Contratación de Científicos. Representaba tan sólo el 6% de los fondos financieros de CSIC destinados a los programas de Recursos Humanos entre 1992 y 1997 (Unidad Académica de CSIC, 1998).

4.3 Los Programas de Becas de Adecuación y Becas de Inserción

En el año 2001 y luego de varios años de funcionamiento relativo del programa de Contratación de Científicos Provenientes del Exterior y de clausura del programa de Becas de Retorno, la CSIC instrumentó por única vez los programas de Becas de Adecuación y Becas de Inserción que se inspiraban con algunas diferencias en los anteriores. Las Becas de Adecuación permitían el incremento del grado docente y la dedicación horaria para los investigadores que hubieran culminado postgrados fuesen éstos en el exterior o en el país, mientras que las Becas de Inserción estaban destinadas a personas que habiendo culminado sus postgrados nacionales o extranjeros, no contaban con cargos en la Universidad de la República. En otras palabras, estos programas reproducían los mecanismos de recaptación de recursos humanos ya utilizados en los programas de Contrataciones y Becas de Retorno, con la novedad de aceptar a candidatos residentes en el Uruguay además de los candidatos provenientes del exterior. Con esto se pretendía subsanar la situación de desigualdad que generaba los programas más antiguos entre los investigadores que habían realizado sus estudios de postgrado en el país y quienes los había realizado en el extranjero.

Lamentablemente la puesta en marcha de estos dos nuevos programas estaba sujeta a partidas financieras únicas y, por lo pronto, bastante escasas, por lo que no fue posible volver a editarlos. Además, los apoyos finalmente concedidos alcanzaron una satisfacción de la demanda global muy baja. De las solicitudes presentadas a Becas de Adecuación 72 se financiaron únicamente 18 y de las 21 solicitudes presentadas a Becas de Inserción sólo cinco.

Ambos programas volvieron a presentar un perfil de usuarios similar con el de Becas de Retorno y de Contrataciones de Científicos Provenientes del Exterior desde que comenzó a ser gestionado por CSIC. La mayoría de solicitudes correspondía a candidatos con estudios de postgrado de maestría y doctorado realizados en el exterior. En el programa de Becas de Adecuación la aceptación de candidatos residentes en el país modificaba un poco las tendencias, pues una proporción no menor había realizado sus estudios en el país y en la región relegando a quienes había realizado estudios en Europa y Estados Unidos. Pero de todas formas la mayoría de las solicitudes presentadas seguían correspondiendo a quienes poseían estudios de postgrado realizados fuera (Cuadro N° 9).

Cuadro n° 9- Solicitudes por región presentadas a Becas de Adecuación

Region	No.	%
Europa Occidental	15	21
Estados Unidos	1	1
Argentina, Brasil y Chile	24	34
Otros países de AL	1	1
Uruguay	29	41
Total	70	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

El perfil de los usuarios en relación al nivel máximo de formación alcanzado se asemejaba al del perfil de los usuarios del programa de Becas de Retorno. Los doctores superaban levemente a quienes habían culminado estudios de maestría, pero nunca en la misma medida de lo que se registraba para las contrataciones realizadas en los años 1990 (Cuadro N° 10).

Cuadro n° 10- Solicitudes por nivel máximo de formación presentadas a Becas de Adecuación

Nivel Max.	No.	%
Especializacion	0	0
MSc	30	42
PhD	40	56
post-doc	1	1
Total	71	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Por otra parte, las solicitudes presentadas en su mayoría correspondían a docentes que se encontraban en los niveles más bajos del escalafón, como ya había sucedido en el programa de Becas de Retorno (Cuadro N° 11).

Cuadro n° 11- Solicitudes por grado docente presentadas a Becas de Adecuación

Grado actual	No	%
Grado 1	10	14
Grado 2	41	58
Grado 3	15	21
Grado 4	3	4
Grado 5	2	3
Total	71	100

Fuente: elaboración propia

Las Becas de Inserción, por su parte, mostraban niveles más altos de candidatos provenientes de Europa y Estados Unidos, por lo que se asemejaban más al viejo programa de Contrataciones (Cuadro N° 12).

Cuadro n° 12- Solicitudes por región de procedencia presentadas a Becas de Inserción

Region	No.	%
Europa Occidental	11	52
Estados Unidos	2	10
Mercosur y Chile	1	5
Uruguay	6	29
Total	21	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Pero no se comportaban de igual forma que el antiguo programa a la hora de analizar el nivel máximo de formación. Si bien los usuarios seguían siendo investigadores con estudios de postgrados finalizados, éstos poseían mayoritariamente estudios de maestría y en menor medida de doctorado (Cuadro N° 13).

Cuadro n° 13- Solicitudes por nivel máximo de formación presentadas a Becas de Inserción

Nivel Max.	No.	%
Especialización	0	0
MSc	14	70
PhD	5	25
post-doc	1	5
Total	20	100

Fuente: elaboración propia (figuran sólo aquellas becas para las que se contaba con el dato)

Resulta interesante destacar que las fechas de finalización de los postgrados iban desde 1998 a julio del 2001, por lo que evidentemente el programa recibía una demanda compuesta por postgraduados recientes.

En definitiva, los programas de Becas de Adecuación y Becas de Inserción volvieron ser utilizados ahora a comienzos de siglo XXI por una población de investigadores que ya venía configurando una demanda consistente a los programas de recaptación de recursos humanos: los investigadores con postgrados realizados en el exterior.

5. Consideraciones finales

Como hemos visto, el flujo de migración calificada del Uruguay hacia el exterior ha sido permanente desde 1960. Algunos hechos puntuales de la situación económica y política del país intensificaron en distintos momentos la partida de sectores poblacionales con altos niveles de educación, pero del mismo modo otros cambios posteriores hicieron posible el retorno de parte de esa población. Claramente, la reinstauración de la democracia en 1985 marcó un período de recaptura de científicos e intelectuales. En ese momento distintas organizaciones nacionales e internacionales mancomunaron esfuerzos y lograron establecer una política de repatriación exitosa para aquellos que había dejado el país por motivos políticos.

El PEDECIBA funcionó como un instrumento de reinserción durante la segunda mitad de los años 1980 y logró asegurar el retorno de casi el mismo número de investigadores que volvieron al país a través del programa de Contrataciones de Científicos Provenientes del Exterior gestionado por CSIC entre 1992 y 2002. La masividad de las repatriaciones concretadas por el PEDECIBA en un período de tiempo menor se debió en parte a que existía una política estatal en ese momento y a que la comunidad científica se había organizada para tales efectos. Si bien el PEDECIBA perdería luego este carácter de instrumento de retorno había logrado generar espacios estables de inserción para los investigadores.

Por el contrario los programas implementados por la UR luego del impulso al retorno de los años postdictadura no lograron la misma efectividad en concretar espacios de reinserción permanentes. Los propios programas se vieron mermados a partir de mediados de los años 1990 y los intentos de reeditarlos en el año 2001 no alcanzaron mayor impacto. Estos programas en definitiva, durante los años 1990 y 2000 debieron hacer frente a nuevos

patrones de movilidad de los científicos uruguayos en los que las partidas hacia el exterior ya no respondía a motivos políticos, sino que obedecían a la búsqueda en el extranjero de formación de posgrado que comenzaba a ser necesaria para la carrera de investigador. En los hechos los usuarios de los programas de retorno y adecuación de esos años eran preferentemente jóvenes con estudios recientes de doctorado y maestría realizados fuera del país.

Cuando esta situación quedó claramente delimitada a principios de los años 1990 finalizaron las políticas estatales de repatriación, por lo que la UR quedó sola en sus esfuerzos por asegurar la recaptación de recursos humanos para la investigación y no pudo ofrecer los arreglos institucionales necesarios para asegurar cargos permanentes. De hecho tuvo lugar un efecto “cohorte” que hizo que fuese más “fácil” conseguir el ingreso a la UR a través de estos programas durante la segunda mitad de los años 1980, sin necesidad de haber cursado estudios de postgrado e incluso aspirando a cargos gajos en el escalafón docente, que durante los años siguientes.

Por otra parte, a diferencia de los retornados por el PEDECIBA, los usuarios de los programas de retorno de CSIC no constituían un grupo organizado. Los retornos se gestionaban individualmente y cuando tuvo lugar el debilitamiento de estos instrumentos los retornantes no estaban en condiciones de actuar de forma conjunta para sostener sus demandas de reinserción.

En definitiva, frente a una emigración de científicos motivada por modificaciones en el tipo de movilidad académica, las políticas han resultado lentas e insuficientes, en la medida que se han atenido a generar espacios de reinserción concretos únicamente desde la UR. Son necesarios por tanto otros instrumentos que impliquen a un conjunto más amplio de instituciones nacionales y que atiendan además a las prácticas de formación de investigadores.

Bibliografía

BARREIRO, Adriana. 1997. *La formación de recursos humanos para la investigación en el Uruguay a partir de la experiencia del PEDECIBA*. Banda Oriental. Montevideo.

BIANCO, Mariela; PELUFFO, Adriana y ROCCA Pablo Thiago. 1996. *El apoyo a la repatriación de científicos desde la universidad de la república oriental del Uruguay*. Documento de Trabajo nº 1, CSIC. Universidad de la República. Montevideo.
<http://csic.edu.uy/html/portada%20doc1.htm>

CABELLA, Wanda y PELLEGRINO, Adela. 2005. *Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004*. Unidad Multidisciplinaria. Serie Documentos de Trabajo Nº 70. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

PELLEGRINO, Adela. 2001. “¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada”, Documentos de Trabajo Nº 712. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

PELLEGRINO, Adela y VIGORITO, Andrea. 2005. *La emigración uruguaya durante la crisis de 2002*. Instituto de Economía. Documento de Trabajo 03/05. Universidad de la República. Montevideo.

SILVEIRA, Rodolfo. 1994. *Científicos uruguayos en el exterior: presente y perspectivas de uno de los problemas básicos de la comunidad científica nacional*. Mimeo, Montevideo.

UNIDAD ACADEMICA DE CSIC. 1998. *CSIC: evaluación de resultados y propuestas de futuro*. Mimeo. Montevideo.