

La metamorfosis de la Educación Superior en Uruguay 1984-2014

Tabaré Fernández Aguerre *

Resumen

Este trabajo tiene tres partes. La primera expone un marco conceptual para el análisis de la educación superior en Uruguay que define tres dimensiones para caracterizarla estructuralmente: la diferenciación institucional, la diversificación curricular y la distribución territorial. La segunda parte resume los cambios más destacados que se han verificado entre 1984 y 2014, agrupados en tres períodos, y sobre los tres ejes. Muestra los cambios ocurridos en las orientaciones, las prioridades y los agentes principales. La tercera parte propone, en términos hipotéticos, que esta transformación estructural se fundamenta en la emergencia de tres premisas que son novedosas aunque problemáticas para la historia de la ES. El artículo finaliza presentando una discusión afinada de las hipótesis generales que podrían orientar el análisis de estos cambios.

Palabras clave: educación superior, Uruguay, políticas educativas

Abstract

This paper has three parts. The first presents a conceptual framework for the analysis of higher education in Uruguay defining three dimensions to characterize structurally: institutional differentiation, curricular diversification and territorial distribution. The second part summarizes the major changes that have taken place between 1984 and 2014, grouped into three periods, showing the changes in the guidelines, priorities and key actors. The third part proposes in hypothetical terms that this structural transformation is based on the emergence of three premises that are innovative but problematic for the history of the ES. The article ends presents a refined discussion of the general hypothesis that may guide these changes.

Key-words: higher education, Uruguay, educational policies

1. Problema de investigación

Hasta 1984, en Uruguay existía, por un lado, la Universidad de la República (en adelante UDELAR), pública, única institución universitaria existente en el país desde su fundación en 1834 y radicada en Montevideo; por el otro, varios institutos que detentaban en forma monopólica la tarea de la Formación Docente (en adelante, FD), también públicos¹, ubicados en 23 localidades del interior del país, además de la capital. Todos, excepto dos, el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y el Instituto Normal de Educación Técnica (INET), ambos radicados en Montevideo, ofertaban en forma completa y presencial la carrera de Magisterio para la Educación Primaria. Los títulos de FD no tenían carácter universitario, lo que implicaba su práctica exclusión de la formación de posgrados universitarios; un trayecto generalmente seguido por maestros de Primaria y profesores de Educación Media para acceder a

la Universidad consistía en cursar la licenciatura en Ciencias de la Educación o en la misma especialidad que ya detentaban (Historia, Letras, Lingüística, Sociología, Geografía)². En términos de la Educación Comparada, esto configuraba un sistema binario y estatal en la Educación superior (Arum, Gamoran, & Shavit, 2007).

Pasados treinta años, a la UDELAR se le han agregado cuatro universidades y diez institutos universitarios privados, la Universidad Tecnológica Nacional (UTEC) de carácter pública y la Educación Superior Tecnológica provista por el Consejo de Educación Técnico Profesional (en adelante, UTU) dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Está en ciernes la constitución de la FD como Universidad, ya sea en términos de Instituto Universitario de Educación (IUDE) como lo marca la Ley General de Educación N°18437 de diciembre de 2008, o como Universidad Pedagógica tal como



se ha discutido en las Cámaras a lo largo del año 2013. Este proceso de incremento en el número de institutos de educación superior (en adelante IES), su naturaleza (institutos universitarios o universidades, centros regionales), así como también en las normas laborales y financieras que rigen su gestión (derecho público o privado), ha sido denominado en la bibliografía como proceso de diferenciación institucional.

En los últimos treinta años también se ha modificado la oferta académica: por ejemplo, la UDELAR expedía títulos en unas setenta carreras hacia fines de los ochenta, en tanto que hacia 2010 lo hizo en casi 110. El formato de las carreras se ha ido modificando progresivamente en cuatro direcciones: i) la estandarización en programas de 4 años (360 créditos, 5400 horas); ii) la agregación de materias aisladas en módulos; iii) cierto grado de desprofesionalización del grado, trasladando contenidos más especializados a los posgrados; y iv) la flexibilización horizontal y vertical de las trayectorias fundadas en un mayor número de opciones y reválidas de una carrera a otra. La Universidad Católica (UC) pasó a su vez de 5 a mediados de los noventa a 28 títulos en 2010. A través de la UTU, primero, y luego también por acción de la UDELAR, comenzaron a existir las carreras cortas de ES, denominadas indistintamente como Técnicos o Tecnólogos. Esto informa que conjuntamente con la diferenciación institucional hay indicadores de que ocurrió un proceso de diversificación curricular que habría alcanzado a todas las áreas del conocimiento.

Finalmente, encontramos que también hubo una transformación a nivel territorial. A los 23 institutos de FD existentes se les agregaron 6 Centros Regionales de Profesores de Educación Media (CeRP). Por su parte, La UDELAR imparte actualmente más de 60 programas de grado en el interior, resultado de un proceso de descentralización³ en todas las dimensiones de la organización. Actualmente hay 7 sedes de la UDELAR que imparten carreras y son residencia de un total de 50 grupos de investigación especializados que conforman Polos de Desarrollo Universitario (PDU). En marzo de 2014 se eligieron las autoridades para dos Centros Universitarios Regionales: el Noroeste (Salto, Paysandú y Artigas) y el Este (Maldonado, Rocha y

Treinta y Tres), entidades autónomas dentro de la UDELAR asimilables a Facultades pero cuya unidad no es una disciplina o familia disciplinaria sino una geografía.

La convergencia de la diferenciación institucional, diversificación curricular y desconcentración territorial ha cambiado la forma de la ES. En la bibliografía comparada este formato es definido como un sistema mixto, con una senda universitaria y una senda corta superior no universitaria, entre los que existen algunos grados de movilidad horizontal y continuidad educativa.

Así definida, la metamorfosis de la ES tomando los cambios observados en dos puntos en el tiempo, 1984 y 2014, deja abiertas varias preguntas. Un primer grupo de preguntas refieren a una periodización: ¿con qué cadencias se ha dado este cambio, ¿ en las tres dimensiones consideradas se observó en los mismos momentos? Un segundo grupo de preguntas refiere a la acción del Estado, sus políticas y de sus agencias en esta modificación, máxime cuando en 1984 contaba el país con un sistema binario y estatal. Un tercer grupo de preguntas es de tipo teórico: ¿qué efectos tuvieron estos cambios sobre la matriz institucional de la Educación emergida en el siglo XIX?

Este trabajo pretende responder a las primeras dos preguntas a través de un ejercicio de periodización, fundado en la distinción de los agentes principales del cambio, públicos o privados, y dentro de los públicos, la UDELAR, la UTU o la FD; y su relación con las políticas educativas más generales del país. Forma parte de un proyecto más amplio de investigación centrado en los cambios y persistencias observadas en las trayectorias académicas de los individuos antes y después de la puesta en marcha de la política de descentralización de la Educación Superior que coordina Santiago Cardozo en el marco del Grupo de Investigación sobre Transiciones Educación y Trabajo (TET) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

2. Las etapas de la transformación entre 1984 y 2014

Propongo aquí descomponer la metamorfosis de la ES considerando tres claras etapas. La primera, desde 1984 hasta

tópos, para un debate de lo educativo. #6. Rivera, octubre de 2014

25



1997, que coincide con los gobiernos de Sanguinetti (1985-1990) y Lacalle (1990-1995), hasta los comienzos del segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000). La segunda etapa inicia en 1997 con la política de transformación de la Formación Docente aunque se solapa con la primera, en la medida en que constituye la culminación de procesos fundacionales del sector privado, iniciados lentamente desde 1984. La tercera etapa coincide con los dos gobiernos de la izquierda: Vázquez (2005-2010) y Mujica (2010-2015). La periodización de estos cambios muestra sustantivas diferencias en las políticas sobre las dos dimensiones y, también, en las concepciones básicas que las inspiran.

2.1. La diversificación institucional por privatización

En 1984, la Dictadura, en uno de sus últimos actos “de gobierno”, autoriza la creación de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (en adelante UCU) sobre la base del antiguo Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras. La nueva institución, propiedad de la Conferencia Episcopal de Uruguay, es asignada en administración a la Compañía de Jesús.

En 1988, la carrera superior no universitaria de Analista de Sistemas dictada por la organización judía ORT obtuvo la primera autorización otorgada por el Ministerio de Educación para una institución educativa no gubernamental. En el mismo año, la ORT funda la Escuela de Gerencia, primera escuela de negocios establecida en nuestro país. En 1989, se abre el Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo, fundada por personas afines al Opus Dei, con la visión de crear un centro universitario para la formación de administradores, economistas y empresarios en sintonía con las transformaciones emergentes en la economía mundial. Tanto estas dos instituciones como la UCUDAL, fundadas o apoyadas por organizaciones religiosas, comenzaron a incrementar lentamente su oferta educativa de grado y a diseñar los primeros cursos de posgrado, posicionándose claramente como proto-universidades.

El sector público conformado por las entidades estatales tradicionales de la UDELAR y la FD no intervino. La UDELAR oficialmente desconocía estas instituciones

amparada en una interpretación restrictiva y monopólica del artículo 202 de la Constitución de la República. La FD rechazaba la posibilidad de que los maestros o profesores pudieran formarse en las nuevas IES⁴.

Estas transformaciones no fueron resultado de una política deliberada, sino hasta el final de la etapa. Aunque al asumir el primer Gobierno post-dictadura, no se revisó la apertura universitaria generada con la autorización de la UCUDAL, tampoco hubo ningún otro acto jurídico semejante entidad que transformara el sistema. Más bien, la política se desarrolló por omisión. No hubo políticas de incentivos a la creación de instituciones, como por ejemplo, se observara en Chile, Argentina, México y Colombia durante el mismo período.

Las ideas que ganaron terreno en los elencos políticos de los gobiernos del período giraban en torno a la necesaria liberalización del campo y a la obsolescencia de la oferta de grado provista monopólicamente por la UDELAR⁵. El tema de la apertura o de la regulación de la Educación Superior no estuvo presente en las agendas ni en la campaña electoral de 1989 ni tampoco en 1994.

Recién al final de esta etapa, en el segundo gobierno de Sanguinetti, asumido en marzo de 1995, se introduce una innovación en el orden normativo que muy moderadamente consolida el marco en que se inició la diferenciación institucional por privatización emergente de la década anterior. En agosto de ese año se aprueba el Decreto N°308/95 con el objeto de regular la autorización y la habilitación de IES.

La nueva normativa tuvo efectos claros sobre el comportamiento de actores privados. En 1996, la ORT se transforma en Universidad, opción que luego seguirá en 1998 la Asociación de Dirigentes de Marketing con la creación de la Universidad de la Empresa (UDE) y en 1999 el Instituto de Estudios Empresariales con la creación de la Universidad de Montevideo (UM).

En síntesis, esta etapa tuvo como características salientes la gestación de una política aperturista del espacio de la ES, con incentivos débiles y reducidas barreras a la entrada, que generó un clima propicio para que “viejas” instituciones privadas devinieran en IES. El centro transformador estuvo en la diferenciación institucional



Tabla n°1 Instituciones de educación superior (IES) existentes en cada período.

	Hasta 1984	1985-1994	1995-2004	2005-2014
Universidades	UDELAR	UDELAR UCUDAL	ORT UDE UM	UTEC UTU Terciaria IUDE
Institutos Universitarios	Inst. Filosofía, Ciencias y Letras		Autónomo del Sur I.U. Punta del Este I.U. Claeh I.U.ACJ I.U. Francisco de Asís I.U. Crandon I.U. Mons. Mariano Soler (I.U. Saint Catherine's) (I.U. Salud y Desarrollo) Esc. Naval Esc. Militar Esc. Militar de Aeronáutica Esc. De Guerra Naval Esc. De Comando y EM I.Mil. Estudios Superiores Esc. Nal. de Policía	I.U.CEDIAP I.U. CEDDU I.U. Psicoanálisis I.U. Bios I.U. AUDEPP I.U. Politécnico de P.E. I.U. Saint Clare's College I.U. Elbio Fernández I.U. Gastronómico de P.E.
Terciarios no universitarios	IINN (22) IPA I.N. María Auxiliadora	Centro de Diseño Industrial del MEC	CeRP del Norte (Rivera) CeRP del Sur (Atlántida) CeRP del Litoral (Salto) CeRP del Centro (Florida) CeRP del Este (Maldonado) CeRP del Oeste (Colonia) Inst. Normal de la Ciudad de la Costa	CIEP Centro de Navegación

Fuente: elaboración propia con base en la lista de instituciones habilitadas por el MEC a junio de 2014, Anuario Estadístico (varios años). En negrita se destacan aquellos IES que han cerrado por distintos motivos.

por la creación de universidades, institutos universitarios e institutos terciarios no universitarios, todos privados. De aquí el nombre que opté para esta etapa.

2.2. El período 1996 a 2004.

Entre 1996 y 1997 es posible registrar una nueva etapa en la transformación de la ES registrado por tres patrones nuevos, que en conjunto configuran un nuevo grado de diferenciación institucional y el comienzo o la emergencia del proceso de diversificación curricular.

El primer patrón, el y más destacado, fue el diseño y la implementación de una nueva política para la FD. La innovación fue doble. Por un lado, fundó seis nuevas IES denominadas Centros Regionales de Profesores (CeRP), cada una siendo cabecera de una región geográfica pre-delimitada,

mitada de la cual reclutaría su alumnado. La regionalización se tradujo luego en incentivos dirigidos a jóvenes que residían fuera de la sede, y que consistieron en becas para traslados, alojamiento y alimentación. Por otro, formuló una oferta curricular de nuevo tipo consistente en carreras de profesorado para toda la educación media (básica y superior) que se dictaban en forma intensiva en tres años y que requerían del estudiante una dedicación de 8 horas diarias en el CeRP. Esto se completó con una activa política laboral que apuntó a contratar como profesores externos a los escalafones de los Institutos Normales o el IPA, de preferencia universitarios jóvenes que estuvieran haciendo o contaran con posgrados.

El segundo patrón fue la gestación de dos nuevos tipos de IES, ambos con un al-



Tabla n°2.

Evolución de la matrícula total en la Educación Superior de Uruguay (1990-2010)

	1990	1995	2000	2005	2010
Universidad estatal (UDELAR)	89%	80%	74%	64%	71%
Universidades e Institutos Universitarios Privados	2%	9%	9%	12%	10%
Educación Pública Técnica (UTU)	0%	0%	0%	4%	3%
Formación Docente	9%	9%	16%	18%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del MEC para las fechas indicadas.

cance académico más limitado y esto en un doble sentido, pero amparados en la normativa del PE aprobado en 1995. Por un lado, la normativa autorizó el funcionamiento de institutos de carácter universitario aun cuando sólo tuvieran habilitada una única carrera universitaria. Tal fue el caso por ejemplo del I.U. Salud y Desarrollo que logró la habilitación de la primera Licenciatura en Enfermería privada, o el I.U. Saint Catherine's, con una licenciatura en Educación. Por otro lado, también autorizó la creación de Institutos Terciarios No Universitarios, cuando la habilitación para una carrera de este nivel. En ambos casos, no era requisito declarar o documentar desarrollos en el campo de la investigación.

Entre 1995 y 1999, algunas organizaciones académicas pre-existentes utilizaron

este marco para adquirir nuevo estatus, tal como el Instituto Teológico del Uruguay Mariano Soler (ITUMS) de la Conferencia Episcopal o el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Pero en la mayoría de los casos representó un incentivo para expandir una actividad empresarial educativa. Tal es el caso de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) que generó una Licenciatura en Educación Física; del Colegio Crandon devenido en Instituto Universitario a partir de los tradicionales cursos vocacionales sobre Secretariado; o de la Escuela de Informática que se reconvirtió para dictar una Licenciatura en Sistemas. También abrieron dos nuevos institutos en Maldonado: el Francisco de Asis (UNIFA) y el Universitario de Punta del Este (IUPE).

Tabla n°3. Número de programas de grado que expiden títulos en cada fecha en la Universidad de la República y en la Universidad Católica del Uruguay.

	1990	1995	2000	2005	2010
Frecuencias absolutas					
UDELAR	72	75	73	80	108
UCUDAL	5	12	19	26	28
Indices base 100=1990					
UDELAR	100	104	101	111	150
UCUDAL	100	240	380	520	560

Fuente: elaborado con base al número de egresados de cada programa académico en los Anuarios Estadísticos de los años respectivos.



El cuadro de la diferenciación institucional se debería completar haciendo alusión a la transformación de las tres escuelas de formación de oficiales para la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, fundadas en 1907, 1880 y 1913 respectivamente, así como también de las Escuelas de Estado Mayor⁶, en sendos institutos universitarios, que aprovecharon la normativa del Poder Ejecutivo, inicialmente pensada para el sector privado.

Con la política de una nueva FD, apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la Educación Pública y la transformación de las escuelas tradicionales de las FFAA, el Estado volvió a tener el protagonismo en el campo de la Educación Superior. Si la primera etapa implicó una “pequeña explosión” en la demanda universitaria privada, la segunda prácticamente duplicó la participación en el nivel Superior de la FD Pública, tal como se puede apreciar en la tabla n°2. También se puede apreciar que la UDELAR es la gran ausente en este período de la ES⁷.

El tercer patrón del período es el incremento en la oferta de carreras que hace el sector privado. La diversificación curricular comienza con una distinción en el enfoque y el plan de estudios, como es el caso de las carreras en el campo de la economía y la administración. Se refuerza con la disposición de recursos materiales (las carreras de ingenierías y comunicaciones) y concluye con carreras originales para el país.

2.3. El período 2005 al 2014.

Entre 2005 y el presente, los cambios más importantes que se registran en la ES tienen lugar en el sector público y en los tres ejes de análisis: la diversificación curricular, la descentralización y la diferenciación institucional del sector público. Estos tres cambios están sostenidos por dos ideas fuerza en el diseño y la agencia pública que resultan relativamente novedosas, al menos en tanto premisas de decisión explícitamente invocadas en la formulación de las políticas.

En primer lugar, el período se caracteriza por un importante incremento en el número y tipo de programas conducentes al primer grado universitario. Esta tendencia en la oferta se observa casi anualmente. Si bien el aumento es tanto en el ámbito

público como el privado, el mayor aporte desde 2005 lo hace el sector público. Se aprecia en la tabla N°3 que la UDELAR aumentó un 50% su diversificación si tomamos como base el año 1990 y alrededor del 10% si tomamos el año 2005. En cambio, la UCUDAL tuvo sólo un pequeño aumento (tanto absoluto como relativo) de la oferta en el período.

En segundo lugar, la Educación Superior cambió en su distribución territorial, básicamente a instancias de la UDELAR. Desde 2007, ésta puso en marcha una vigorosa política de descentralización que tuvo al menos siete componentes centrales interdependientes: i) la creación de la Comisión Coordinadora del Trabajo en el Interior, CCI, con amplias facultades jurídicas y un importante presupuesto para el período; ii) la regionalización del territorio, elemento de carácter conceptual que distribuyó competencias y recursos; iii) los Programas Regionales de Educación Terciaria (PRET); iv) los Polos de Desarrollo Universitarios (PDU); v) la creación de nuevas carreras en el interior; vi) la creación de nuevas formas institucionales de gobierno regional y local, y vii) la construcción de campus universitarios y la ampliación de edificios escolares. En los siete años de su desarrollo condujo a un amplio proceso de fortalecimiento académico de antiguas casas o centros universitarios como Salto, Paysandú y Rivera, y a la creación de nuevas sedes regionales en Tacuarembó⁸, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres. Al final de este período existen siete sedes de la UDELAR en el interior, todas ellas cumpliendo investigación, enseñanza de grado y extensión (Rectorado, 2010; Rectorado, 2012; Rectorado, 2013). En marzo del presente año 2014, se realizaron elecciones para los cargos de gobierno de nuevas instituciones autónomas equiparadas a las Facultades: los Centros Universitarios Regionales del Este y del Noroeste⁹.

En tercer lugar, se extendió la idea entre los actores del Gobierno del Frente Amplio de que era legítima y positiva la existencia de otras IES *públicas*, además de la UDELAR y la FD¹⁰. En 2012, la Asamblea General aprobó, al amparo del artículo 202 de la Constitución, la creación de una segunda universidad pública, la UTEC, con orientación tecnológica, con sedes distribuidas exclusivamente en el interior del país. Es una entidad nueva y distinta



de los proyectos anteriores. Sustituyó, por la vía de los hechos, la idea unificadora del previsto Instituto Tecnológico Superior, de la Ley de Educación de 2008, pero sin asumir los distintos programas terciarios no universitarios de la UTU, que siguieron estando en su órbita, decisión que implicó ratificar implícitamente a la UTU como agente en la Educación Superior. A su vez, sus funciones no se restringieron al dictado sólo de programas cortos (ISCED 5), sino que implícitamente está habilitada para dictar carreras largas (ISCED 6) y también posgrados. Sigue en curso la discusión parlamentaria para el establecimiento del Instituto Universitario de Educación, IUDE, autónomo y territorializado, que remplazará al Consejo de Formación en Educación, CFE. Es decir que al cabo de 2014, habrá cuatro IES públicas en el país, conformando el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública.

3. La nueva estructura y sus premisas

Estos cambios operados en la estructura son resultado y tienen efecto sobre los comportamientos de los agentes públicos. Quiero proponer la hipótesis que responden a una nueva orientación que ganó terreno en las políticas de educación superior. Esta orientación tendría tres premisas que deseo exponer. Algunas de estas han sido explícitamente introducidas como objetivos por las políticas, otras, en cambio, tienen una existencia más bien supuesta. Me ocuparé de exponerlas, dejando para otra oportunidad la discusión de sus pretensiones.

La primera premisa que sustenta a la actual estructura, en particular, aquella emergente de los años recientes por el nuevo protagonismo del Estado, es la necesidad de coordinar las acciones y recursos disponibles por parte de los agentes públicos, aún cuando no fueran entidades de enseñanza. La idea estaba ya asentada en la Constitución de 1967 también en el artículo 202 pero sólo se había puesto en práctica en forma excepcional¹¹. Entre 2005 y 2007, la ANEP y la UDELAR instituyen una Comisión Mixta para abordar diferentes temas, de la cual surgen tres Programas Académicos conjuntos de Tecnólogos en Informática, Carne y Madera que interactúan con la nueva política de la UTU de

expandirse a la Educación Superior. La Ley General de Educación de 2008 estableció que los diferentes entes públicos debían conformar un Sistema Nacional y que habría un órgano, denominado Coordinadora, que incentivaría la cooperación y la convergencia entre las políticas. También estatuyó la creación de los Programas Regionales de Educación Terciaria (en adelante, PRET). Pero más allá del liderazgo que ha tenido la UDELAR en estos procesos, la transformación del nivel, en especial en el interior, no fue un esfuerzo aislado ni menos aún exclusivo: en varias localidades y áreas de conocimiento, la UTU, el Consejo de Formación en Educación (CFE) y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), participaron como socios estratégicos, forjándose sendos ejercicios de política transversal en el territorio, pocas veces vistos antes en un país acostumbrado a políticas educativas cortoplacistas, sectorizadas y fragmentadas.

La segunda premisa que sostuvo este cambio de estructura es la tesis de una necesaria y activa inclusión educativa, tesis opuesta a la que el Banco Mundial generalizara desde mediados de los años ochenta. Esto es, el aumento de la matrícula en la ES suponía una disminución de la desigualdad social por la vía redistributiva y, también, un ejercicio de democratización por vía educativa. El instrumento presupuestal más específico y concreto en la línea redistributiva fue la extensión de la política de becas financiada por un impuesto a los egresados de la UDELAR que se había creado diez años antes. A partir de 2005, el Estado amplió sostenidamente tanto el número como el monto de las becas entregadas a estudiantes de Educación Superior a través de la recaudación tributaria del Fondo de Solidaridad, con el objetivo de disminuir los costos indirectos de estos estudios¹² y entregar un incentivo adicional que refuerce comportamientos de mayor compromiso y continuidad académica. En el año 2005 se entregaron 3.777 becas, alcanzando las 6.677 en el año 2012. Más del 85% de estas becas fueron otorgadas a estudiantes radicados fuera de la capital (Fondo de Solidaridad, 2013).

La tercera premisa que sustenta esta estructura es la idea de rediseñar el currículo de la ES bajo principios inspirados



por el Proceso de Bologna llevado adelante por la Unión Europea, pero a “escala y tiempos uruguayos”. Este conlleva siete parámetros: i) creditización de los *curricula*; ii) el aumento de la movilidad horizontal de los estudiantes entre programas; iii) flexibilización de las trayectorias y el aumento de la optatividad con la correlativa supresión de las secuencias o senderos de previaturas; iv) acortamiento de los carreras a un estándar común de 4 años (360 créditos); v) graduación diversificada mediante monografía, pasantía o trabajo de terreno, asignándole un peso de 40 créditos; vi) la curricularización de distintos tipos de experiencias de extensión; y vii) creación de certificaciones iniciales generales en áreas del conocimiento. Hasta el presente, estas ideas se han concretado en normas sólo en la UDELAR. Ha sido en términos de una nueva Ordenanza de Estudios de Grado de 2011 y en una importante cantidad de nuevos planes de estudios tanto para carreras tradicionales como para nuevas carreras.

El resultado global de la combinación de las distintas políticas llevadas adelante por los agentes públicos y del relativo rezago en la acción de los privados, conllevó la recuperación de la posición dominante de la UDELAR en el campo de la ES. Esto es notorio por ejemplo en el incremento de la matrícula tanto en términos absolutos como relativos (véase de nuevo la tabla N°2), aunque no al nivel observado en los años ochenta. Una reflexión aparte merece la pregunta por los efectos democratizadores que estas políticas pudieron haber tenido en el acceso a la ES (Fernández, 2009).

4. Discusión y nuevas hipótesis

Este brevísimo panorama hace posible identificar una reconfiguración de la oferta en el ámbito público de la Educación Superior, a través de una profunda diferenciación institucional, una nueva distribución territorial de las Instituciones de Educación Superior (en adelante IES) y una aún más pronunciada diversificación curricular, que más que duplicó la oferta de grado, tanto de carreras largas como cortas.

Si bien existe poca disputa sobre la extensión y velocidad sobre los cambios ocurridos en la ES, es posible identificar entre los académicos mayor disenso sobre la naturaleza de los mismos. Quiero plantear

al menos tres cuestiones que son objeto del debate.

La primera es si aún existe un instituto preminente, oligopólico podríamos decir, entre los actores del sistema de tal forma que incluso mixto pueda decirse que está condicionado por lo que hace. La evidencia presentada aquí sobre matrícula (aunque la demanda no ha sido objeto de análisis) y sobre todo en la oferta y en la desconcentración territorial, parecen aportar evidencia a favor de una respuesta afirmativa. A mi juicio, es claro que la UDELAR sigue conservando una posición preminente en la enseñanza. Sus políticas sobre el diseño curricular, inclusión educativa y sobre la distribución territorial han sido luego incorporadas en otros institutos, aún en forma incipiente y cautelosa. Cabría indagar si esta preminencia también se observa en el ámbito de la investigación, por ejemplo, observando la distribución de científicos categorizados en el Sistema Nacional de Investigación (SNI), en el número de becarios y en los proyectos de investigación aprobados desde 2005 al presente.

La segunda discusión tiene que ver con si la metamorfosis del sistema modificó las distintas barreras de acceso a la ES, en particular, mitigó la incidencia de las desigualdades de clase, género, etnia y territorio. Aquí existe menor evidencia disponible, aunque los resultados divulgados sobre los Censos Estudiantiles de 2007 y 2012 hacen pensar también aquí en una respuesta afirmativa. Pero también hay alguna evidencia disonante o directamente contrastante con esta hipótesis (Fernández, 2009; Fernández & Cardozo, 2014). La cuestión es que en particular las políticas de la UDELAR han estado explícitamente orientadas por el objetivo de democratizar la ES en un período en que no ha habido políticas educativas orientadas a remover los obstáculos estructurales que afectan el desempeño de la Educación Media, en particular, la General Secundaria (Bentancur & Fernández, 2009), (Fernández & Pereda, 2010).

En tercer lugar, está el debate en torno a los reales impactos que tendrá la vigorosa y rápida política de descentralización sobre el conjunto institucional del país, más allá de las cooperaciones y complementariedades alcanzadas puntualmente con la UTU y FD. El tema no es estrictamente



nuevo en lo que podríamos decir son los temas de la gran agenda pública sobre educación. Sin embargo, la distribución territorial de la ES no fue formulada como política hasta 1997 con los CeRP (y solo lo fue puntualmente), en 2007 accedió a ser un tema de la agenda gubernamental pero entró en forma difusa a la Ley de Educación como obligación de coordinar entre agencias y de formular programas regionales de educación (PRET). Sin embargo, persisten problemas que a mi juicio tienen que ver con el concepto mismo que orienta las políticas. Para decirlo brevemente: en la Educación Primaria y en la FD la descentralización tomó forma de departamentalización desde un inicio: el objetivo fue crear una Inspección de Escuelas y un Instituto Normal en cada departamento. Este modelo de departamentalización como forma de descentralización, que sigue vigente en la FD, está superpuesto con la regionalización supra departamental de los CeRP y no han sido explicitados claramente dónde radican los obstáculos estructurales, si es que se quiere hacer universidad en el interior. Conjuntamente, la política de la UDELAR se ha fundamentado en un estudio de regiones como agrupamiento de ciudades (Carreño & Cánepa, 2011), concepto que rompe tanto con la otra noción de región en FD así como también implica dividir departamentos. Aquí la reducida evidencia disponible me hace pensar en un juicio más escéptico. El concepto de región de la UDELAR, científicamente fundado, tensiona las instituciones políticas que delimitan territorios, en particular, la influencia de las intendencias departamentales. Así, la UDELAR ha debido crear cuatro nuevas sedes: Río Negro, Artigas, Treinta y Tres, y Cerro Largo, fuera de sus planes de 2007. Si bien cada uno de los componentes de la política de descentralización ha estado guiado por un objetivo de generar equilibrios intraregionales, estos son problemáticos y exigen esfuerzos adicionales en términos de gobierno, administración y de enseñanza en las tres regiones establecidas (Oeste, Nordeste y Este). Mi hipótesis aquí es que la históricas disputas entre grandes ciudades, más las demandas locales y la intervención de las intendencias, hacen de una política que es correcta en sus fundamentos, una construcción social altamente inestable.

* Tabaré Fernández Aguerre. Doctor en Socio-

logía por El Colegio de México. Profesor Agregado e investigador con Dedicación Total en el Departamento de Sociología de la Universidad de la República. Coordinador del Grupo de Investigación sobre Transición Educación Trabajo (TET) y miembro del Centro de Estudios sobre Políticas Educativas (CEPE) de la región nordeste de la UDELAR.

Referencias bibliográficas

Alonso, C., y Fernández, T. (2012). Programas de inclusión social y educativa en la zona de Maroñas, Montevideo. Un estudio de caso sobre su implementación. In M. Serna, *Inclusión y Vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República / FCS.

Arum, R., Gamoran, A., y Shavit, Y. (2007). More inclusion than diversion: expansion, differentiation and market structure in Higher education. In Y. Shavit, R. Arum, y A. Gamoran, *Stratification in Higher Education* (pp. 1-39). Standfor CA: Standfor University Press.

Bentancur, N., y Fernández, T. (2009). Diagnóstico y repertorio de políticas para el diseño institucional de la enseñanza media en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 120-131.

Carreño, G., y Cánepa, G. (2011). *Regionalización del Uruguay en clave de Educación Superior*. Montevideo: Universidad de la República / CCI.

Alonso, C., & Fernández, T. (2012). Programas de inclusión social y educativa en la zona de Maroñas, Montevideo. Un estudio de caso sobre su implementación. En M. Serna, *Inclusión y Vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República / FCS.

Arum, R., Gamoran, A., & Shavit, Y. (2007). More inclusion than diversion: expansion, differentiation and market structure in Higher education. En Y. Shavit, R. Arum, & A. Gamoran, *Stratification in Higher Education* (págs. 1-39). Standfor CA: Standfor University Press.

Bentancur, N., & Fernández, T. (2009). Diagnóstico y repertorio de políticas para el diseño institucional de la enseñanza media en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 120-131.

Carreño, G., & Cánepa, G. (2011). *Regionalización del Uruguay en clave de Educación Superior*. Montevideo: Universidad de la República / CCI.

Fernández, T. (2009). Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a la Educación Superior de Uruguay. *Revista de Educación Superior*, 152, 13-32.

Fernández, T. (2010). Abriendo la caja negra. Trayectorias en la Educación Media Superior de Uruguay observadas en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003. En AAVV, *El*



Uruguay de la Sociología. Montevideo: Universidad de la República / Facultad de Ciencias Sociales.

Fernández, T., & Cardozo, S. (2014). Acceso y persistencia en el tránsito a la Educación Superior en la cohorte de estudiantes uruguayos evaluados por PISA en 2003. En T. (. Fernández, *El Tránsito entre Ciclos en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: Colección Art.2, Año IV. Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.

Fernández, T., & Pereda, C. (2010). Panorama de las políticas e inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005-2009). En T. Fernández, *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. (págs. 205-231). Montevideo: Universidad de la República / Comisión Sectorial de Investigación Científica.

Fondo de Solidaridad. (17 de agosto de 2013). *Transparencia Resultados*. Obtenido de <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/transparencia/resultados/>

Rectorado. (2010). *La Universidad en el interior. Serie Hacia la Reforma Universitaria # 7*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.

Rectorado. (2012). *Hacia la reforma universitaria. La política de regionalización y descentralización de la Udelar. 2007-2011*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.

Rectorado. (2013). *Memoria 2012*. Montevideo: Rectorado, Universidad de la República.

UDELAR. (2010). *Hacia la reforma universitaria. La Universidad en el interior*. Montevideo: UDELAR - Rectorado.

UDELAR. (2010). *Hacia la reforma universitaria. La Universidad en el interior*. Montevideo: UDELAR - Rectorado.

Notas

1 Con la excepción del Instituto María Auxiliadora, privado, en el ámbito de la Congregación Salesiana.

2 Hasta la Dictadura, los maestros contaron con un Instituto propio para cursos de Posgrados para Primaria.

3 En términos jurídicos, el término apropiado es "desconcentración" con base territorial.

4 Este debate se originó básicamente por la apertura por parte de la UCUDAL de una carrera de grado en el ámbito de la formación docente: la tecnicatura y luego licenciatura en Educación Inicial, que solicitó equivalencia con el título de Maestro para ejercer en los Jardines de Infantes y Jardineras.

nes de Infantes y Jardineras.

5 Es paradójico, porque desde fines de los años ochenta la UDELAR con el apoyo del BID, pone en marcha el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas, PEDECIBA, que permite repatriar científicos exiliados durante la dictadura, instalar modernos laboratorios y generar una nueva oferta de maestrías y posgrados en las áreas de Matemática, Química, Informática y Biología que sentarán las bases de una acumulación extraordinaria que verá sus frutos recién a fines de los noventa.

6 El Instituto Militar de Estudios Superiores del Ejército, la Escuela de Guerra Naval y la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo.

7 No entro aquí en las razones de esta ausencia, entre las que no es menor la aguda restricción presupuestaria a que fue sometida en los reiterados presupuestos nacionales desde 1985 hasta 2005.

8 Si bien la Casa de la Universidad en Tacuarembó (CUT) existía desde los años ochenta, su actividad académica estaba reducida a unas pocas actividades puntuales. No había ningún programa de grado o posgrado, ni tampoco contaba con un plantel docente estable con alta dedicación horaria. En la medida en que esta situación cambió radicalmente, prefiero ubicarla en el ámbito de la creación más que la reorganización de una sede.

9 Estrictamente, existen diferencias sutiles pero sustanciales entre los CENUREs y las Facultades, tal como se desprende de la contraposición entre las competencias que les asigna la Ordenanza de 2011 a los Consejos Regionales y las competencias que la Ley Orgánica de 1958 les asigna a los Consejos de las Facultades.

10 Hasta 2005, dentro de la izquierda política y sindical fue mayoritaria la posición de interpretar el artículo 202 de la Constitución sosteniendo que sólo podría existir una única universidad pública en el país.

11 Por ejemplo, en un convenio entre la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR y la FD de la ANEP para la formación de los profesores universitarios en pedagogía y para la actualización de los profesores de Secundaria en Ciencias Sociales. Más éxito tuvo la apertura en el año 2000 de la carrera de Tecnólogo Químico, una carrera de grado dictada por la UTU en Montevideo y Paysandú, que contó con el apoyo de las Facultades de Química y de Ingeniería.

12 La ES pública en Uruguay es totalmente gratuita desde principios del siglo XX. No hay cobro de matrícula, ni de exámenes ni de colación de títulos.

