

ORDENAMIENTO DE LA ENSEÑANZA TERCIARIA EN EL URUGUAY

Discutir la posible organización de un sistema de enseñanza terciaria, puede ser un prolijo ejercicio de definición de modelos ideales, muy respetables y defendibles en sí mismos; o una aproximación realista a lo factible en el marco de una particular coyuntura histórica. Coyuntura pautada por un largo proceso evolutivo y un contexto actual de intereses y opiniones variopintos, cuya consideración resulta ineludible si no se desea fracasar estrepitosamente en la tarea emprendida.

En esa tesitura realista también resultará importante el conocimiento de la experiencia ajena, en la medida en que pueda inspirarnos posibles vías de acción aplicables a circunstancias parecidas y evaluar probables riesgos y beneficios.

Téngase en cuenta que no solamente en el Uruguay ha resultado problemático el ordenamiento del sector terciario, la comprensión del papel que dentro de él corresponde al subsector universitario, la atención de la demanda por nuevas formaciones acordes con una nueva realidad. Esa problemática no es exclusiva del mundo subdesarrollado: también la han sufrido y la siguen viviendo los países del Norte, a pesar de su vasta experiencia en el manejo de opciones terciarias. Desde hace años las universidades ven retaceados los aportes del Estado. Paralelamente se les exige una mayor adecuación a las cambiantes demandas del mercado laboral, minimizando su contribución a las áreas del conocimiento "poco rentables". Los organismos supranacionales de crédito aconsejan derivar recursos de la educación superior a los niveles básicos _primaria en especial_ y poner en manos privadas las áreas "rentables", conservando para el sector público mínimas actividades de investigación y posgrado imprescindibles para el desarrollo, pero poco atractivas para el capital privado. En especial se trata de fomentar el sector no universitario como válvula de escape para la masividad del acceso a la educación superior. Se lo considera menos costoso, con mayor tasa de retorno que la del sector universitario y más codiciable para la iniciativa privada.

Puede decirse que, en materia de organización del sector terciario, se vive una situación de permanente desajuste y conflicto, común desde hace tiempo en la mayoría de los países desarrollados, donde desde los años '60 se han venido ensayando diversas variantes, pretendidamente acordes con las idiosincrasias locales. La mayoría de ellas _supuestas panaceas en su momento_ terminaron no satisfaciendo las expectativas que generaron y creando, a menudo, problemas más graves que los que intentaban resolver.

A la aparición espontánea de nuevos tipos de instituciones se han sumado los intentos voluntaristas por poner orden y lograr mayor eficiencia incorporando nuevas instituciones o estableciendo diversos vínculos de cooperación entre las ya existentes.

Tipología tentativa de algunas situaciones y soluciones ensayadas

(cfr.: * "Differing Types of Higher Education", International Association of Universities, Paris, 1977.

* "Les politiques d'enseignement supérieur des années '80" Organisation de Cooperation et Développement Economiques (OCDE), Paris, 1981.

* "Nouvelles formes d'enseignement supérieur", OCDE, Paris, 1991)

Interesándonos especialmente el papel que debería corresponder a las universidades en un esquema de sistematización de la enseñanza terciaria, intentaremos agrupar, en unas pocas categorías, las múltiples formas y variantes ensayadas, tomando como referencia básica el grado de participación universitaria en el modelo considerado.

1. Participación directa de las universidades (o de nuevas entidades que aspiran a cumplir sus funciones) en la oferta de carreras terciarias no universitarias.

a. Modelos "integrados", en los que se procura una simbiosis entre las carreras propiamente universitarias y formaciones breves, más atentas a la circunstancia laboral. La enseñanza de grado se organiza, por ejemplo, en ciclos, siendo el primero compartido con salidas laborales inmediatas. O se establecen sistemas modulares que permiten diversas combinaciones de jerarquía y duración variables, etc. Se busca que coexistan formaciones cortas (2-3 años) con las carreras de mayor extensión y profundidad. Se procura enfrentar así el problema de la masividad y la necesidad de capacitación para inserciones rápidas en el mercado laboral.

Suecia fue uno de los países que promovió modelos de este tipo desde los años '60, con el resultado de provocar un desdoblamiento entre los sectores encargados de la enseñanza de grado donde estudiantes y docentes noveles se mantenían alejados de las tareas de investigación y los que concentraban la investigación y los posgrados; por los años '80 se comenzó a recorrer el camino inverso, al notar que se estaba produciendo una merma de nuevos investigadores, que ponía en peligro el progreso científico del país.

En otros casos, según la OCDE, estos intentos, realizados desde las universidades, no fueron demasiado efectivos, por cumplir de hecho, los ciclos iniciales, más una función de filtros para el ingreso a las opciones de ciclo largo, que la de capacitar para salidas laborales independientes.

En Alemania, a fines de los '60, se crearon nuevas instituciones por fusión de otras ya existentes. Por ejemplo, fusionando algunas Escuelas Normales Superiores con Escuelas Técnicas Superiores (Fachhochschulen), se conformaron las Escuelas Superiores Integradas (Gesamthochschulen), aspirantes a la categoría de verdaderas "universidades polivalentes", a cargo de carreras cortas, intermedias y de ciclo largo.

En general, las experiencias de "integración" han tendido a confundir los roles universitarios, acentuando la carga "enseñante" y descuidando el cumplimiento de los demás

finés institucionales.

b. Modelos de "cooperación", donde la universidad se asocia con otros institutos terciarios que conservan hasta cierto punto un perfil propio y un relativo margen de autonomía académica. Institutos de carácter tecnológico, por ejemplo, se incorporan a las universidades bajo una administración común, conservando ambos el manejo separado de sus departamentos de enseñanza e investigación, sin perjuicio de que se establezca una relación estrecha entre las formaciones propiamente universitarias y las carreras de menor exigencia académica, facilitándose los cruzamientos entre ellas, compartiendo el diseño de estas últimas, etc.

En Francia, Alemania y otros países europeos se han ensayado estos modelos "polivalentes" de cooperación con cierto éxito. En muchos casos el Estado tiene una ingerencia directa sobre el sector no universitario, sin afectar para nada el carácter autónomo de lo propiamente universitario.

2. Neta separación entre universidades e instituciones terciarias no universitarias.

Dentro de este capítulo se consideran aquellos casos donde las instituciones mantienen una independencia total entre ellas, sin perjuicio de los vínculos que pudieran establecer mediante acuerdos sobre reconocimiento de estudios, créditos compartidos, etc.

a. Modelos "binarios", caracterizados por la existencia de institutos de alto nivel consagrados a la formación profesional, en general ajenos a otras actividades formativas del educando y a la investigación. Es el caso de los "polytechnics" ingleses y las "Fachhochschulen" alemanas.

b. Presencia de instituciones de "fines múltiples", que coexisten con las universidades proporcionando calificaciones profesionales de cierto nivel, programas de formación continua y, con frecuencia, dictando los dos primeros años de carreras universitarias de cuatro. Entran en esta categoría de "fines múltiples" los típicos "community colleges" norteamericanos, presentes también en otros países, donde ocupan un lugar muy importante dentro del sector terciario, junto a otros tipos de colegios que brindan algunas formaciones universitarias de cuatro años, carreras técnicas diversas, etc.

c. Presencia de "institutos especializados" constituyendo un tercer sector postsecundario. En muchos países se verifica la aparición progresiva de "(...) una gran variedad de formaciones, en su mayoría de corta duración, estrechamente profesionales, con frecuencia organizadas y financiadas por organismos o empresas privadas, con elevados costos de escolaridad." (OCDE, "Nouvelles formes...")

Se trata de un sector oportunista, de importancia creciente, volcado al mercado laboral inmediato, operando en campos altamente rentables (comercio, economía y administración, gestión empresarial, informática, lenguas, comunicación, etc.) que generalmente no requieren

grandes inversiones.

Hemos tratado de brindar _probablemente traicionando la riqueza y diversidad de las situaciones reales_ un panorama actual del sector terciario a nivel internacional. Creemos que puede resultarnos útil para extraer de la experiencia ajena lecciones, sugerencias, lineamientos, aplicables a nuestro propósito de organizar un sistema de enseñanza terciaria adaptado a nuestra realidad.

Como corolario de lo expuesto podríamos agregar que la tendencia actual apuntaría más bien a conservar para la universidad los roles tradicionales, aunque estableciendo vínculos de colaboración y créditos cruzados con otras instituciones de nivel terciario no universitario, "de vocación más práctica y profesional que la de las universidades" propiamente dichas (OCDE). Asociada a esta tendencia, una propuesta interesante que está cobrando peso y que tiende a hacer más natural y fluido el acceso al nivel terciario, es la de crear niveles postsecundarios dentro de las propias instituciones secundarias.

Cabe señalar, también, como fenómeno interesante, la aproximación creciente del sector universitario al no universitario. El primero se ve urgido por las presiones externas (gobiernos, mercado, organismos supranacionales de crédito, competencia del resto del sector terciario) y tiende a flexibilizar su oferta educativa, a acortar la formación para el primer diploma y a superar la "inercia funcional y estructural" que universalmente se le atribuye a las universidades. De este modo tiende a aproximarse muchas veces a las otras instituciones terciarias, desdibujando su perfil y su intransferible responsabilidad como actor social crítico, creador y difusor de conocimiento, contribuyente al desarrollo de una identidad cultural y social.

Por otro lado, siendo innegable que el diploma universitario mantiene aún un prestigio social y laboral superior al de otras opciones terciarias, las instituciones no universitarias buscan aproximarse a los niveles universitarios, diversificando cometidos y haciendo más complejas sus formaciones, desnaturalizando así sus objetivos iniciales, en procura de un reconocimiento que las ponga a la par de las genuinas universidades. Este es un fenómeno universal que contribuye a confundir aún más el panorama, de por sí complicado, de la enseñanza terciaria.

En otro plano, una tendencia que vale la pena mencionar es la de ir elevando progresivamente el lapso de escolaridad obligatoria, teniendo en cuenta que, en pocos años, el mercado laboral exigirá a la mayor parte de la población activa una preparación no inferior a la del bachillerato completo. Esta exigencia tenderá a incrementar aún más la masa poblacional en condiciones de acceder al nivel terciario, aumentando la presión sobre el sector.

No está demás mencionar, para redondear la descripción tipológica anotada más arriba, algunas clasificaciones adoptadas en la región, en el marco de las legislaciones vigentes, algunas de muy reciente aprobación como la argentina y la brasileña.

En general, son normativas restrictivas de las autonomías universitarias que regían en las

legislaciones anteriores y que tienden a incluir en un mismo saco lo público y lo privado, con el consiguiente menoscabo de lo primero, dando satisfacción así, con el pretexto de una supuesta racionalización, a las sugerencias de los organismos supranacionales de financiamiento, en particular del Banco Mundial.

CHILE: Universidades, Institutos Profesionales, Centros Técnicos.

ARGENTINA: Universidades, Institutos Universitarios, Instituciones no universitarias.

BRASIL: Universidades, Centros de Educación Superior, Institutos, Facultades, Escuelas Superiores, Escuelas Técnicas y Profesionales.

URUGUAY: Universidades, Institutos Universitarios, Instituciones de Enseñanza Terciaria no universitaria.

Un poco de historia

Practicamente durante 150 años, a partir de un proceso fundacional que va de 1833 a 1849, no existieron en el Uruguay otros estudios postsecundarios _terciarios_ fuera de los brindados por la universidad pública. La principal excepción la constituyen los institutos de formación docente del Estado, creado el de maestros a fines del siglo pasado, y el de profesores de enseñanza secundaria a mediados de este siglo. Debe sumarse, además, los institutos de formación militar, de educación física y algunas formaciones de carácter técnico.

A diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos donde las universidades tradicionales tuvieron un origen colonial y eclesiástico, la Universidad de la República es fundada por el Estado republicano. Aunque formalmente se designe como primer rector al vicario apostólico, el Ministerio de Gobierno es quien ejerce la superintendencia de la Universidad. Una impronta estatista, laica, democrática y republicana la distinguirá hasta nuestros días.

Su carácter monopólico contribuyó a que las categorías de "superior" y "terciario" se confundieran con la de "universitario", resultando, de hecho, intercambiables.

En ese contexto se produce, durante la dictadura consolidada en la década del '70, un importante cambio cualitativo: el deterioro de la Universidad de la República y la dispersión de sus cuadros generó -entre otras cosas- la aparición de múltiples centros privados, particularmente de estudios sociales, sustentados por contribuciones externas; y diversas academias dedicadas a apoyar y complementar los estudios universitarios, en especial cuando se implanta el examen de ingreso para el acceso a la Universidad de la República.

El caso más notorio fue el nacimiento de la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL), a partir de un instituto confesional preexistente. Un decreto de la

dictadura -agosto de 1984- le reconoce el carácter de universidad privada, quebrando una tradición más que centenaria de estatismo y laicidad.

La existencia de estas nuevas instituciones privadas permitió retener en nuestro medio a numerosos docentes expulsados o alejados de la universidad oficial y cumplió, sin duda, en aquellas circunstancias, un papel positivo.

Vueltos a la democracia y comenzada la recuperación de la Universidad de la República, fue claro que los cambios producidos eran irreversibles y que comenzaba para el país una nueva etapa en materia educacional. Por vez primera, si bien en forma algo caótica, en ausencia de un marco regulatorio claro se iba construyendo un sector terciario fundamentalmente de naturaleza privada. Sin duda como respuesta a nuevas necesidades educativas que, por cierto, no eran exclusivas de nuestro país, sino que se manifestaban a través del mundo entero, particularmente en el contexto de una acelerada consolidación del proyecto neoliberal.

Tratando de contribuir al esclarecimiento de la nueva situación, el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República discute, en 1990, cuatro importantes informes sobre Concepto de Universidad, Concepto de Educación Superior en la Tradición Nacional, Instituciones Privadas de Educación Superior y Expedición de Títulos, adoptando posturas doctrinarias e interpretaciones jurídicas que sientan un importante precedente en cuanto a definir un concepto de Universidad, establecer lo que debe entenderse por enseñanza universitaria, superior y terciaria, atribuir potestades para la habilitación de las instituciones privadas y el reconocimiento de sus títulos, respetando una realidad nacional conformada a lo largo de 150 años de funcionamiento de la Universidad de la República.

En 1992 una Comisión Mixta Universidad de la República-Ministerio de Educación y Cultura (MEC) recoge buena parte de las conclusiones de aquellos informes, consolidando un cuerpo doctrinario importante que, en buena medida, iba a servir de base para la elaboración posterior de un decreto que estableciera un régimen regulatorio para el subsector privado de la enseñanza terciaria.

Un decreto anterior de la dictadura -octubre de 1984- muy parco y elíptico, había atribuido al Poder Ejecutivo, la potestad de reconocer universidades privadas, contradiciendo una longeva tradición, iniciada con el nacimiento de la Universidad de la República, que le adjudicaba a ésta la tarea de habilitación y contralor de las instituciones privadas; cometido ratificado a través de la legislación posterior (1885, 1889).

El MEC, respaldado en dicho decreto comenzó a atender pedidos de reconocimiento de numerosas instituciones, especialmente centradas en una oferta de carreras cortas con escasa formación básica, supuestamente útiles para una rápida inserción laboral en las áreas, principalmente, de informática, administración, marketing y anexos. Curiosamente el MEC reconoció el nivel terciario de muchas de esas carreras, pero no habilitó formalmente a las instituciones que las brindaban, no garantizando su solvencia, ni la pertinencia de su infraestructura, etc. A falta de una legislación que regulara las potestades que le atribuía el

decreto, se manejó con reglamentaciones internas muy laxas y controvertibles.

El actual Ministro en 1995 convoca una Comisión Consultiva integrada con representantes de la Universidad de la República y del sector privado, con el cometido de sugerir lineamientos para un "Ordenamiento del Sector Terciario Privado", prácticamente inexistente hasta ese momento. En junio de ese año se expide la Comisión sobre la base de los documentos anteriormente mencionados, y de un examen de la legislación comparada en la materia, inspirándose, en particular, en la legislación argentina y en otras latinoamericanas.

La Comisión consideraba ese informe como un borrador, un insumo primario para un estudio más a fondo y especializado sobre los distintos tópicos abordados (la agenda incluía: conceptos, tipología, requisitos, ámbito encargado de la habilitación y el contralor; este último punto, sumamente conflictivo, no llegó a ser discutido en la Comisión). El Poder Ejecutivo no lo entendió así y apoyándose directamente en el informe elaboró el Decreto 308/95 de "Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada", vigente desde agosto de 1995, impugnado por la Universidad de la República por considerarlo violatorio de disposiciones constitucionales y legales que le atribuyen, según ella, competencia exclusiva en todo lo atinente a las instituciones privadas que aspiren a ser reconocidas por el Estado como de nivel universitario.

La peculiaridad uruguaya

Aquí es donde debemos hacer referencia a las peculiaridades que caracterizan al Uruguay en materia de enseñanza. Existe una amplísima libertad de enseñanza, no común en otros países, solamente acotada por razones de moral, higiene y orden público, según lo establece la Constitución del Estado. Los tres niveles de la educación se manejan a través de organismos autónomos: en el caso de la "enseñanza superior (universitaria) pública", se trata de un ente no sólo autónomo sino también cogobernado democráticamente. La regulación del funcionamiento de institutos privados solamente se aplica a aquellos que voluntariamente solicitan el reconocimiento del Estado, a los efectos de contar con un aval que garantice la idoneidad de su oferta y el reconocimiento oficial de sus títulos. Esto no sucede en la mayoría de los países, incluyendo los de la región, siendo habitualmente obligatorio el trámite de reconocimiento para todas las instituciones privadas. Afortunadamente, en la última Ley de Presupuesto, vigente desde febrero de 1996, se ha logrado introducir un artículo que reserva el uso de ciertos términos tales como "universidad" (y sus derivados), "enseñanza superior", "licenciatura", "maestría", "magister" o "doctor", solamente para instituciones que hayan sido reconocidas por el Estado. Un decreto posterior (febrero de 1997) incluye en la reserva el término "facultad".

Debemos hacer notar que desde su fundación la Universidad de la República incluía los tres niveles de la educación pública, separándose la Enseñanza Primaria en 1877 (Reforma Vareliana, en un contexto ideológico muy afín al de Sarmiento) y la Enseñanza Secundaria en 1935, durante la dictadura del Dr. Terra.

En el Uruguay la regulación de la oferta privada reconocida por el Estado, en todos los

niveles educacionales, estaba a cargo de la Universidad de la República (u organismos supletorios que la antecedieron) desde 1848. La segregación de Primaria y Secundaria no afectó esa potestad en lo que al nivel superior se refiere. Sin embargo, a partir de los decretos de 1984, mencionados más arriba, se pretendió trasladar esa potestad -y en los hechos así se hizo- al Poder Ejecutivo, generándose una ardua polémica jurídica relativa a la más que probable inconstitucionalidad de tales decretos.

El actual Decreto 308/95, propiciado por el Ministro de Educación y Cultura, intenta llenar el real o supuesto vacío legal y/o normativo en la materia, estableciendo una tipología institucional para el sector privado terciario (universidades, institutos universitarios, instituciones terciarias no universitarias) y creando un Consejo Consultivo cuyos miembros son designados por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta de la Universidad de la República, dos por el propio MEC, dos por las instituciones privadas habilitadas y uno por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), organismo que coordina el funcionamiento de los otros niveles de la educación (primaria, secundaria y técnica).

El D. 308/95 al haber sido promulgado sin una mayor elaboración previa, adolece de serias carencias y ambigüedades, que están generando importantes problemas de aplicación.

Por ejemplo, la definición de las "areas no afines del conocimiento", cuyo número resulta determinante para reconocer a una institución el carácter de Universidad, generó una fuerte polémica en el seno del Consejo, aprobándose una clasificación que incluye ocho áreas, enérgicamente cuestionada por la Universidad de la República.

Panorama actual

La necesidad de impulsar y regular el desarrollo de un sistema terciario no universitario es algo indiscutible que la propia Universidad ha planteado en diversas circunstancias, incluso a través de la participación de sus delegados en instancias consultivas como la Comisión Mixta Universidad-MEC, que en 1992 presentara un importante informe sobre cuestiones universitarias. En el se decía, por ejemplo:

"En particular, el desarrollo del subsector terciario técnico y su integración con el respectivo subsector universitario, estableciendo canales fluidos de comunicación entre ambos, parecen cuestiones de capital importancia para el avance tecnológico del país y un manejo racional de la demanda universitaria inespecífica."

Sin perjuicio de respetar la iniciativa privada en la materia, es preciso que el Estado se preocupe especialmente por impulsar un subsistema terciario no universitario de naturaleza pública, al que puedan acceder todos los ciudadanos en las mismas condiciones en que hoy lo hacen en los niveles primario, secundario y universitario.

La creación de ese subsistema debe hacerse partiendo de la realidad y las

disponibilidades actuales. Existiendo un organismo oficial encargado de la enseñanza técnica de nivel medio, es probable que lo más indicado sea ir implantando a través de él instancias postsecundarias, en las que participe activamente la Universidad de la República, mediante su aporte en el diseño, en la docencia y en la propia expedición de títulos, como ya lo viene haciendo desde hace algún tiempo (Tecnólogo Mecánico, Experto en Lechería y otras carreras en preparación).

Un programa de cooperación entre distintas instituciones educativas del ámbito público, inspirado en el PEDECIBA (exitoso programa conjunto Universidad de la República-MEC, para el desarrollo de la investigación y los posgrados en el campo de las ciencias básicas), podría ser el marco adecuado para impulsar, por lo menos inicialmente, la concreción de nuevas formaciones públicas de carácter terciario.

El problema realmente grave, y de difícil solución, es la discrepancia fundamental que existe entre los puntos de vista del Poder Ejecutivo y de la Universidad, en cuanto a quien atribuir la potestad de regular la educación terciaria privada o, más propiamente, el subsistema universitario privado.

Al respecto insistimos en que las soluciones deben buscarse a partir de la circunstancia nacional y de nuestra propia historia en la materia, y no a través del injerto de experiencias ajenas o del sometimiento a las presiones de los organismos internacionales.

Debemos partir de un mandato constitucional prácticamente único en su género en lo que se refiere a las autonomías de los entes de la educación, y de los 150 años de una universidad pública, consagrada por la Constitución y la Ley como el único organismo público idóneo por definición para dictaminar en lo que tenga que ver con la educación superior.

Dentro de la propia Universidad se han sugerido diversos mecanismos que permitan tener en cuenta lo que debe ser privativo de la institución dentro del subsector universitario, coexistiendo con un ámbito más amplio, regulador del resto del sector terciario, donde la Universidad de la República no ha reivindicado hasta ahora competencia exclusiva basada en disposiciones constitucionales o legales.

En el informe, mencionado más arriba, de la Comisión Mixta Universidad-MEC, se analizaba sucintamente el problema de la enseñanza terciaria no universitaria y ya se hacía notar la necesidad de crear algún órgano dedicado a atenderla desde una perspectiva global, sin perjuicio de los cometidos de la Universidad de la República respecto al subsector que le compete. Allí se sugería, sin duda como una primera etapa, la posible creación de un organismo, en el seno del propio MEC, con cometidos específicos de:

- * relevamiento
- * prospectiva

- * coordinación

* información

* política

Se hacía notar la necesidad de lograr "(...) una articulación muy dúctil con la enseñanza secundaria y técnica y con otros agentes del quehacer educativo, como ser aquellos que dependen directamente del Poder Ejecutivo o aun los pertenecientes al ámbito privado. Así como una política de relacionamiento y discusión conjunta con los actores sociales especialmente involucrados en las cuestiones laborales."

Con motivo de la presentación de un Proyecto de Ley sobre Universidades Privadas (Proyecto García Costa), la Comisión Central de Educación de la Universidad de la República eleva, en abril de 1992, un segundo informe (Dist. N 527/92, del Consejo Directivo Central -CDC-) donde se sugieren varias alternativas para la constitución de un órgano de contralor del sector privado terciario. Ellas iban desde la creación de órganos internos de la propia Universidad _con o sin representación de otros actores sociales_ hasta la creación, por ley o por convenio interinstitucional, de un órgano similar al de ciertas Comisiones Honorarias Paraestatales, con funciones parecidas, en el campo de la enseñanza terciaria, a las cumplidas por el PEDECIBA en el terreno de las Ciencias Básicas. Se sobreentendía que en materia universitaria era privativa y vinculante la opinión de la Universidad de la República.

Al discutirse en 1995 la iniciativa del MEC que culminaría en el D. 308/95, la Comisión Central de Educación, mayoritariamente, se inclinó más hacia una solución abierta inspirada en la figura del PEDECIBA, que hacia la creación de órganos internos de la propia Universidad (ver Dist. N 1202/95, del CDC)

Sin duda la naturaleza y las potestades de un órgano encargado de la supervisión y el contralor de la enseñanza terciaria, es la cuestión más polémica en la materia, plena de connotaciones no solamente académicas sino en gran medida políticas, en cuanto se rozan mandatos constitucionales y legales de singular trascendencia.

Cuando se aborde la discusión en profundidad de este tema será capital examinar cuidadosamente y por separado las distintas situaciones que corresponden a los subsectores involucrados, a saber, el subsector universitario público (Universidad de la República, con su peculiar status autonómico de raíz constitucional); el subsector universitario privado; el subsector no universitario público; el subsector no universitario privado.

No sólo por razones metodológicas sino especialmente por las políticas, es conveniente abordar por separado la discusión de cada uno de los subsectores, antes de examinar las posibles relaciones que deberían establecerse entre ellos.

Futuro inmediato

Existe sin duda una presión importante -dentro y fuera de la Universidad de la República- para el diseño de un sistema de educación que otorgue una mayor ingerencia al poder político,

muy acotado actualmente por disposiciones constitucionales que protegen la autonomía de los tres niveles de la educación pública. El MEC aspira a liderar las políticas en la materia a la manera de lo que es habitual en la mayoría de los países.

En particular, en el sector terciario y siguiendo los lineamientos recomendados por organismos como el Banco Mundial, se procurará unificar la legislación del sector público con la del privado y la creación de órganos superiores con potestades limitantes de la autonomía que la Ley Orgánica hoy vigente (1958) le confiere a la Universidad de la República; se buscará estimular, a través de diversos mecanismos, el crecimiento del sector privado, atendiendo fielmente las recomendaciones de conocidos documentos de circulación internacional, como el notorio: "Higher Education: The Lesson of Experience", publicado por el Banco Mundial en 1994.

La Universidad de la República, no obstante estar procediendo ella misma a una revisión de su Ley Orgánica, en procura de modificar su carácter de estructura híbrida: formato napoleónico insertado sobre una clásica matriz hispánica, aspira a mantener la actual conformación autonómica del sistema educacional público. Sin perjuicio de estar dispuesta a colaborar activamente en la implementación de un subsistema público de educación terciaria no universitaria, hoy inexistente. Y contribuir a mejorar la legislación regulatoria del sector privado, dando un papel protagónico a la Universidad de la República, aplicando el mismo principio que rige para los niveles primario y secundario, donde los respectivos Consejos públicos y autónomos son los encargados de la supervisión de los institutos privados.

Hemos dicho que en la búsqueda de soluciones concretas, no puede pasarse por alto la realidad existente, fruto de una larga trayectoria histórica donde la Universidad de la República ha sido el pivote de la educación terciaria en nuestro país, con todas las virtudes y defectos que le sean atribuibles, pero con un balance sin duda positivo, que incluye aspectos cívicos, sociales y culturales que han contribuido grandemente a la conformación de una identidad nacional. Su gobierno autonómico, democrático y coparticipativo ha sido fundamental para el logro de sus mejores fines y ninguno de estos elementos puede ser menoscabado en aras de la constitución de un sistema integrado de enseñanza terciaria, por más razonable que resulte el propósito de racionalizar al máximo su organización.

¿Qué es una universidad?

Se pone en duda muchas veces _de buena o mala fé_ la vigencia de un concepto de Universidad como el que el CDC de la Universidad de la República adoptara oportunamente (ver Dist. N 121/90, del CDC).

Se lo considera obsoleto frente a los desafíos formativos del mundo moderno que pide agilidad, ejecutividad gerencial, eficiencia en la implementación de carreras más cortas y adaptables a un mercado cambiante; estructuras más pequeñas consagradas a parcelas reducidas del conocimiento, predominio de lo enseñante sobre la búsqueda y producción del conocimiento.

Esto, que en cierto modo corresponde a un patrón de instituciones privadas preocupadas por el corto plazo y la rentabilidad económica, se pretende aplicarlo como modelo a toda la enseñanza terciaria, incluyendo la universitaria pública.

En consecuencia, la primera discusión a dar cuando se encare la organización del sector terciario, debería referirse a varias cuestiones previas, y básicas: ¿Qué es una universidad? ¿Qué la distingue de otras instituciones terciarias? ¿Cuál es el papel que le corresponde en una sociedad como la nuestra?

En la Comisión de Enseñanza Terciaria Privada de nuestra Universidad, nosotros hemos propuesto definir a las instituciones de carácter universitario como "(...) aquellas de carácter terciario que producen, transmiten y difunden conocimiento al más alto nivel. La investigación y la formación de recursos humanos de máxima calificación son inherentes a la condición universitaria, sin perjuicio del cumplimiento de otras tareas vinculadas a la atención directa de las demandas y necesidades del medio."

Y agregábamos que para el cabal desarrollo de esas funciones debían cumplirse ciertos requisitos mínimos como los que el CDC aprobara en su momento, referidos a estructura, organización, exigencias políticas, éticas y epistemológicas.

Comiéntese por discutir, entonces, si es o no necesario que en sociedades subdesarrolladas como la nuestra existan instituciones que cumplan aquellas funciones de producción al más alto nivel en todas las ramas del saber, tanto en materia de recursos humanos como de generación de conocimientos; o si basta con disponer de aplicadores de tecnologías importadas, formados a través de carreras lo más cortas posible, estrechamente acotadas por las demandas del mercado.

Para quienes piensan esto último toda otra pretensión resulta impropia y obsoleta, resabio de posturas humanistas caducas en el mundo contemporáneo, particularmente en el contexto de la "globalización" económica y cultural promovida como una gran panacea por aquellos sectores sociales que se benefician con ella.

Podría abundarse, sin embargo, en la defensa de una postura totalmente opuesta, especialmente en los países subdesarrollados, desesperadamente urgidos por la necesidad de reivindicar y consolidar su identidad y su cultura, como medios para lograr una real independencia política y económica.

Público versus privado

La segunda gran discusión a darse en la búsqueda de una racionalización del sector terciario, debe referirse a la presunta conveniencia de diseñar un marco regulatorio único que incluya tanto al sector público como al privado. Esto implica, en primer lugar, determinar en qué medida ambos sectores comparten o no rasgos esenciales en cuanto a fines, modalidades de gestión, repercusión social, etc., como para que sea razonable incluirlos en un esquema

regulatorio común.

Si bien en ciertos países como los EEUU es posible hallar algunos rasgos compartidos entre ambos sectores, en cuanto a la forma de operar, financiación, etc., subsisten, sin embargo, diferencias sustanciales en cuanto a los fines perseguidos y al beneficio que aportan a la comunidad. Así, por lo menos, lo entiende David Levy, de la Universidad de Yale, uno de los más prestigiosos investigadores del papel de la educación privada en América (cfr. Levy, David, "A comparison of Private and Public Educational Organizations", en "A Research Handbook", Sec. 15: "The Nonprofit Sector", ed. W. W. Powell)

Pero, particularmente en América Latina, según el propio Levy, (cfr. Levy, David, "¿En qué medida tienen éxito las universidades privadas de Latinoamérica?", Universitas 2000, vol. 13, n 2, 1989) es donde las diferencias están profundamente marcadas en la gran mayoría de los casos, siendo posible, incluso, sistematizar históricamente el desarrollo del sector privado, en función de los intereses específicos de determinados grupos sociales (primero la Iglesia Católica, reaccionando ante la laicidad de la enseñanza pública; luego las élites "laicas", buscando proteger los privilegios de los sectores más conservadores de la sociedad; por fin, aparición de instituciones laicas "no elitescas", dirigidas a la producción de una mano de obra estrechamente ligada al mercado y a contrarrestar la politización hacia la izquierda de los sectores juveniles). El éxito de estas instituciones se mide en función de los objetivos perseguidos; en general, poco tienen que ver con el interés de la sociedad en su conjunto que, se supone, es el objetivo fundamental de la educación pública.

La tradicional pugna entre lo público y lo privado en materia educacional, hoy se tiñe más que nunca de connotaciones ideológicas.

Para las actuales tendencias neoliberales que propician la retracción del Estado a un mínimo papel de ordenador social, está claro que en materia de educación éste nunca debiera ocuparse más que de aquellos aspectos por los cuales no se interesa la iniciativa privada. En cambio, para los que entienden que la educación es un bien fundamentalmente de interés público, ligado al desarrollo social y cultural de una comunidad, el papel del Estado debe ser protagónico y crucial.

J.P. Farrell, conocido experto canadiense, refiriéndose a la educación y a la creciente ingerencia de los organismos supranacionales como el Banco Mundial, en las políticas internas de los países, en particular de los subdesarrollados, manifestaba:

"La política educacional es un medio por el cual los estados controlan y regulan el suministro de oportunidades de aprender en forma organizada; principalmente para los jóvenes y crecientemente para los adultos. Es un instrumento propio del arte de gobernar (statecraft)."

(Farrel, Joseph P., (1995), "Educational Cooperation in the Américas: a Review", en: "Equity and Competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project", Vol I: Key

Issues, OEA, Washington, D.C.)

Si se comparte esta visión, es obvio que se defenderá el papel fundamental que compete al Estado no sólo como actor directo sino también como coordinador y fiscalizador de las iniciativas privadas en la materia. Por el contrario, la tendencia a subsumir lo público y lo privado en un marco único, persigue la subordinación progresiva de lo público a lo privado, invirtiendo los términos de la ecuación.

Un enfoque más restrictivo de la cuestión, centrándola solamente en el sistema terciario y, particularmente en el universitario, nos conduce a la espinosa discusión acerca de la vigencia actual del concepto de Universidad y del principal objetivo de su función docente: ¿la enseñanza superior cómo instrumento de ascenso personal o cómo actividad esencial para el progreso de la sociedad? ¿el estudiante, mero consumidor de educación que venderá el valor agregado que aquella le proporcione, a un consumidor de segundo grado: el empleador? (Berit Olsson: "The Power of Knowledge: A Comparison of two International Policy Papers on Higher Education", 1995).

¿Puede la universidad privada, sometida a la lógica de hierro del mercado, aproximarse a una concepción pluralista de la institución, dentro de un esquema donde investigación, docencia y extensión, en un marco de amplitud gnoseológica, reproduzca el ideal de la Universitas literarum? ¿o no pasará nunca de ser -salvo contadas excepciones- un deplorable remedo de una verdadera universidad, explotando las áreas rentables en el campo de la docencia, subestimando la investigación y las demás funciones universitarias, y dejando para la universidad pública la respuesta a las demandas masivas, la atención de las áreas duras: ciencias básicas, tecnologías, ramas experimentales en general; y vampirizando a la universidad pública a través de la utilización directa o indirecta de su infraestructura y de sus docentes? (Salvo que el Estado, abdicando de sus cometidos esenciales convierta a las universidades privadas en entes de gestión privada con financiamiento público, algo que, por insano que parezca, hoy no resultaría tan difícil de imaginar.)

Pensamos que en cualquier planteo de ordenamiento del sector terciario de la educación, estas consideraciones deberían ocupar un lugar prioritario, pues de las conclusiones a que conduzca su discusión, van a depender tanto la filosofía que presida ese ordenamiento como la forma concreta de llevarlo a la práctica.

Si se observa la realidad de nuestra región (por ejemplo, Chile y Argentina)

y los cambios producidos en los últimos años en la legislación de la enseñanza terciaria, se verá claramente como la creación de marcos únicos para lo público y lo privado se traduce siempre en un detrimento de la autonomía de las universidades públicas y su subordinación _en aras de la supuesta racionalización del sistema_ a órganos cuyo diseño es esencialmente político, buscando, por lo general, incrementar el peso del Poder Ejecutivo frente a la gravitación de lo académico.

Las políticas de Estado en la materia tienden a mimetizarse cada vez más con las directivas de los organismos supranacionales (cfr. al respecto: Ares Pons, Jorge, "Políticas de

Estado en materia de educación", IV Encuentro "Educación para la Integración", Universidad Nacional de Entre Ríos, Concordia, mayo de 1996).

¿Unicidad o desagregación del saber? ¿Pluralidad institucional?

Una tercera e importante discusión tiene que ver con la organización de lo estrictamente universitario. Desde un punto de vista supuestamente académico puro, se pone en tela de juicio la vigencia de las grandes instituciones universitarias caracterizadas por su amplia pluralidad gnoseológica. Se sugieren posibles desagregaciones en unidades especializadas más ágiles y eficientes.

La actual legislación brasileña consagra el disparate semántico de las "universidades especializadas", por obra y gracia de un trasnochado Darcy Ribeiro. Este planteo que directa o indirectamente aporta agua para los molinos de los organismos supranacionales _entusiastas promotores de la diversificación a ultranza, con claras motivaciones supuestamente académicas, pero en realidad obviamente económicas y políticas_ puede y debe ser discutido tanto académica como políticamente.

Desde un punto de vista académico desconoce las condiciones actuales de desarrollo del conocimiento científico. En el terreno de la educación superior hoy no hay forma de seguir progresando si no es en el marco de una integración multidisciplinaria cada vez más profunda, en el seno de instituciones plurales y participativas. Hoy se cuestiona hasta la estructura departamentalizada de las unidades académicas y se postula la obsolescencia de las "Universidades de investigación", encorsetadas en rígidos esquemas de compartimentación del saber (cfr.: Rhodes, Frank H. T. (Presidente de la Universidad de Illinois), "The New American University", Univ. Illinois, 1990/ Miles, Leland, "Renacimiento y Academia: el carácter evasivo del ideal de Leonardo da Vinci", Universitas 2000, vol. 13, n 3-4, 1989.

Se reclama una integración mucho más estrecha entre las distintas ramas del conocimiento, entre el grado y los posgrados, la investigación, la docencia y el servicio directo a la sociedad, siempre dentro de un esquema de creciente participación multidisciplinaria. Más aún, en un mundo donde los recursos son cada vez más escasos y el volumen de información se vuelve abrumador, la necesidad de una mayor integración académica hace imperiosa la puesta en marcha de modelos de "universidad virtual" como el "Grupo Montevideo", que superen los estrechos límites nacionales, conformando redes regionales multi e interdisciplinarias del máximo nivel.

Pero si los planteos de desagregación son graves desde un punto de vista académico, no lo son menos desde el punto de vista político. Ejemplos como el de la Universidad de Chile, desguzada durante la dictadura militar, que multiplicó el número de las universidades estatales a expensas de la que fuera la principal universidad nacional, son sumamente elocuentes al respecto. Fue el mecanismo elegido para neutralizar la profunda gravitación de la Universidad de Chile sobre el conjunto de la sociedad. El daño causado tanto en lo académico como en lo

político es, probablemente, irreparable.

Los argumentos académicos utilizados en su momento, no pudieron ocultar el objetivo estratégico buscado por el gobierno militar en conmixción con los organismos externos. No caben ingenuidades al respecto.

Puede afirmarse que el conjunto de reformas aplicadas en Chile a la enseñanza terciaria _paradigmáticas de las reclamadas por el Banco Mundial y otras agencias_ tal vez tuvieron éxito en cuanto a los objetivos de diversificación y financiamiento (incluyendo cobro de matrícula, especial apoyo a la iniciativa privada, etc.), pero no mejoraron sustancialmente ni el nivel de la educación chilena en su conjunto, ni la calidad de sus docentes o la formación de sus estudiantes (cfr.: Ramírez G., Soledad, "Estado de la Docencia Universitaria de Pregrado en Chile", Corpor. de Promoción Universitaria, Chile, 1993).

Otra forma de los planteos que recomiendan la diversificación institucional _totalmente compatible en lo que atañe al subsector público no universitario_ postula la creación de nuevas universidades públicas en nuestro país.

Más allá de la honestidad con que esta idea pueda ser sostenida _en sí misma no desdeñable desde un punto de vista puramente formal_ se debe ser muy cauto al examinar las posibles repercusiones políticas de su concreción. En los hechos, ésta podría resultar un ariete, muy bienvenido desde ciertas tiendas, contra la Universidad de la República, su vigencia académica y su gravitación social.

¿Qué universidades? ¿Con qué recursos financieros? ¿Con qué planteles? Son cuestiones que no pueden soslayarse en el contexto de una discusión sobre el tema. No cabe aquí la pretensión de una discusión previa aséptica y en abstracto, que postergue para un trámite posterior el análisis de cómo descender del plano de las ideas al de la realización práctica. Ambos aspectos deben ser partes integrantes de una misma discusión.

Educación o mero aprendizaje

La OCDE reconoce la existencia de un difícil conflicto planteado a nivel del sector terciario, vinculado fundamentalmente a tres cuestiones específicas: "la evolución tecnológica y social", "la democratización de la enseñanza", "la forma de concebir la educación y sus fines prioritarios". Dentro de este contexto y en particular con referencia a la última, vale la pena dejar planteadas, aunque sea en forma telegráfica, algunas preguntas y reflexiones.

¿Hasta qué punto todas estas formaciones terciarias, de vocación "más práctica y profesional" deben apoyarse en conocimientos técnicos y científicos, adquiridos sin mayores esfuerzos de conceptualización, además de contar con elementos de educación general?

Este es un tema muy difícil que tiene que ver con el necesario balance que debería existir entre los aspectos "prácticos", directamente ligados a las demandas laborales y socio-culturales

no siempre coincidentes, y los fines últimos de la educación, que deben apuntar _estos últimos_ a la apertura de un espectro de potencialidades más allá de las destrezas laboralmente explotables. ¿En qué medida el Estado, al asumir el papel de supervisor y regulador de la oferta terciaria no universitaria, no debería exigir el cumplimiento, paralelamente al de sus cometidos específicos en el campo del aprendizaje, de una función formativa que encare armónicamente la personalidad del educando?

El sociólogo Alfredo Errandonea ("La República", 30.10.95) decía al respecto:

"El fin esencial y principal de la educación no es su contribución al desarrollo y al crecimiento económico, sino el socializar el conocimiento entre todos los seres humanos; que son sus únicos valiosos destinatarios. Por eso, en todos sus niveles, su destino debe ser universal."

Afirmaciones que compartimos plenamente:

Otro problema sin duda menor respecto al anterior, pero no por eso poco importante, es el de cómo asegurar que las múltiples formaciones acotadas por las demandas inmediatas del mercado, que hoy se ofrecen, no terminen frustrando las expectativas de sus usuarios, al no dotarlos de un mínimo formativo que los capacite para afrontar los bruscos e imprevistos cambios de las tecnologías actuales. Desprovistos de esos elementos básicos que les permitirían cierto margen de iniciativa personal frente a los cambios, quedan sometidos a una perenne servidumbre respecto a la institución que los preparó, a la que deberán recurrir periódicamente para actualizar sus destrezas. Servidumbre que muy poco tiene que ver con los conceptos de formación continua o de reciclaje, tal como se los encara desde el punto de vista universitario.

Nota: Para la elaboración de este trabajo se ha utilizado, en parte, transcripciones de: "El sistema de educación terciaria en el Uruguay", ponencia presentada por nosotros en el II Congreso Nacional "La democracia entre la participación y la exclusión", realizado en Rosario, Roca. Argentina en setiembre de 1996.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Los problemas de ordenamiento del sector terciario que hoy enfrenta el Uruguay no son fruto de una incapacidad vernácula. Son de carácter universal y desde hace más de treinta años vienen ensayándose en el mundo _con éxito variable_ los más diversas soluciones.
2. Con el propósito de ilustrar al respecto e inspirarse, si cupiese, en la experiencia ajena, se expone una tipología de situaciones y soluciones ensayadas en otros ámbitos.
3. Se destaca una tendencia que parece predominar actualmente: mantener a las

universidades al margen de las actividades postsecundarias no universitarias, fomentando el desarrollo de éstas a partir de las propias instituciones de enseñanza secundaria.

4. Con el propósito de tener una visión clara de la situación nacional se hace una breve revisión histórica de la evolución del sector terciario. Sobre esa base se postula la necesidad de buscar soluciones nacionales fundadas en la propia historia y en la circunstancia presente, partiendo de un mandato constitucional casi único en su género.
5. Se exponen brevemente diversos planteos sobre ordenamiento del sector terciario, realizados en o desde la Universidad de la República en los últimos tiempos.
6. Se señala la conveniencia de que en cualquier esquema de racionalización de la enseñanza terciaria, la Universidad de la República conserve sus actuales características de unicidad, autonomía y cogobierno democrático, conquistas consolidadas a través de un siglo y medio de gestión. Ninguna posible instancia de coordinación o coparticipación a establecerse, podrá implicar el recorte de sus potestades o de su capacidad de autodeterminación ni, mucho menos, su desagregación en unidades especializadas unidas por lazos meramente formales.
7. Cualquier discusión sobre estos temas deberá comenzar por un análisis de la vigencia de un concepto de Universidad como el oportunamente aprobado por el CDC de la Universidad de la República.
8. Se recomienda considerar en forma independiente los espacios público y privado de la enseñanza terciaria, estableciendo marcos regulatorios separados, sin perjuicio de la existencia de mecanismos que permitan la coordinación entre ambos.
9. En el ámbito público las soluciones que se arbitren deberán respetar la realidad existente apoyándose, en todo lo posible, en la infraestructura hoy disponible.
10. La enseñanza terciaria no universitaria pública deberá desarrollarse, fundamentalmente, a través de órganos y/o instituciones distintas de la Universidad de la República, sin perjuicio de los vínculos y la coordinación que pudiera establecerse con ella.
11. La creación de nuevas universidades públicas no resulta, en principio, descartable o incompatible con la existencia de la Universidad de la República, en tanto que un análisis exhaustivo de la realidad actual y su proyección al futuro, muestre su conveniencia y viabilidad académica y económica. Y no signifique, en los hechos, un intento de menoscabar progresivamente la vigencia de la Universidad de la República, a través de un trasiego gradual de sus recursos humanos y materiales.
12. De todos los sistemas ensayados para el desarrollo de un sector terciario no universitario público, parecería ser el más racional y conveniente para nuestro medio, el que se apoya en una proyección hacia adelante del sector secundario. Esto exigiría dotarlo de los medios adecuados para implementar ofertas terciarias que significaran una continuidad

natural de sus cometidos específicos. La idea de comprometer al subsector universitario, ya sea a través de la creación de carreras cortas o de darle tal carácter a los ciclos iniciales de las carreras propiamente universitarias, no ha conducido a felices resultados en ninguna parte.

13. No parece conveniente cristalizar desde ya el ordenamiento del sector terciario mediante la creación de órganos definitivos de supervisión, contralor, etc., dada la poca experiencia nacional en la materia. Se sugiere comenzar con órganos provisorios, de carácter tentativo, inspirados, por ejemplo, en programas como el PEDECIBA.
14. Un tema importante cuya discusión no se ha dado hasta el presente, tiene que ver con las exigencias que el Estado, puesto a regular la enseñanza terciaria no universitaria, debería imponer a las instituciones, en cuanto a la obligación de desarrollar actividades formativas (propiamente educacionales) que trasciendan el mero aprendizaje de carácter técnico o profesional.
