

Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública

**Algunos puntos que se sugiere tener en cuenta al adoptar resoluciones sobre los
puntos 1 y 2 del Orden del Día de la reunión extraordinaria del
Consejo Directivo Central del 31 de marzo**

Rodrigo Arocena

Presentación

Parece cobrar cierto vigor – en órdenes, gremios, servicios y comisiones sectoriales - la elaboración de contribuciones para las sesiones extraordinarias del CDC, previstas para el 31 de marzo y el 15 de abril. Necesitamos que, a partir de una rica diversidad de aportes, se avance hacia resoluciones claras y orientadoras. Colaborar a esto último es el objetivo del texto que aquí se presenta.

1) El Sistema Integrado de Enseñanza Universitaria y no Universitaria

PRIMERA PARTE: MARCO GENERAL

(1.1) La meta fundamental

La transformación del conjunto de la educación uruguaya debe estar orientada por el propósito de **avanzar hacia la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa.**

Abrir a la mayoría de los jóvenes posibilidades de ese tipo tiene hoy tanta importancia para el Uruguay como la tuvo ayer la Reforma Vareliana. Es clave tanto para el desarrollo integral del país como para disminuir la desigualdad entre regiones y entre sectores sociales.

Para la Universidad, colaborar a ello supone grandes transformaciones, “hacia adentro” y “hacia afuera”. La Reforma de Córdoba gestó el ideal latinoamericano de Universidad que conjuga enseñanza, investigación y extensión desde la autonomía, el cogobierno y el compromiso social. La Segunda Reforma Universitaria debe reafirmar ese ideal a través de un conjunto de cambios que apunten hacia la meta fundamental.

(1.2) Sobre los fines de la educación

La educación de los jóvenes y de los adultos debe colaborar, en la perspectiva de la enseñanza activa, a expandir las capacidades y libertades de todos para:

- (i) aprender a seguir aprendiendo siempre;
- (ii) ejercer la ciudadanía de manera constructiva y solidaria;
- (iii) desempeñarse creativamente en el mundo del trabajo;
- (iv) acceder, en una perspectiva plural, a formas diversas de la cultura;
- (v) colaborar a la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

(1.3) Sobre la enseñanza media

Combinar educación y trabajo, desde los 18 años y durante toda la vida activa, es imprescindible para avanzar hacia un país con capacidades innovativas, dinamismo productivo, justicia social y mejores condiciones de vida.

Para ello hace falta conjugar las mejores experiencias y tradiciones de la educación uruguaya en un sistema de enseñanza media pública a la vez integrado y ampliamente diversificado, que multiplique las ofertas de formación y las posibilidades de seguir

aprendiendo siempre. Todos los jóvenes, al concluir la enseñanza media, debieran estar capacitados, a la vez, para incorporarse al mundo del trabajo y para continuar estudios a nivel avanzado.

Si el país se dispone a marchar en esa dirección, la UR puede y debe hacer una contribución modesta pero sustantiva.

(1.4) El problema más grave

La cantidad de jóvenes y no jóvenes que no tienen ocupación ni estudian – y que por lo tanto están muy lejos de poder combinar formación y trabajo – constituye el problema más importante y más difícil de resolver cuando se trata de mejorar la calidad y la equidad de la enseñanza.

Ningún “subsistema” del sistema educativo nacional tiene como cometido específico atender ese problema ni está en condiciones de afrontarlo en general. Es poco frecuente que la desvinculación de una persona del sistema educativo pueda resolverse llevándola de vuelta al lugar donde lo abandonó, años o décadas atrás; semejante opción puede ser la más usual, pero tiene escaso fundamento empírico o conceptual.

Para ofrecer posibilidades reales de volver a aprender, hacen falta programas específicos y variados, en los que se combinen contribuciones de distintos actores estatales, del mundo educativo y de la sociedad civil. Hace falta “inventar” institucionalmente y atender con flexibilidad a las lecciones de la práctica. El papel articulador del gobierno, a escala nacional y también municipal, es imprescindible.

Si – como se anotó en (1.2) – la educación debe contribuir a un accionar más fecundo en los espacios del trabajo, la ciudadanía, la cultura y la calidad de vida, la relación inversa puede ser una clave para afrontar este gravísimo problema. Las políticas de empleo deben incluir una dimensión de capacitación que, desde el desempeño laboral, apunten a la reinserción educacional; más aún, una política eficiente en este terreno tiene que respaldar la capacitación no sólo de quienes están desempleados sino también de quienes están ocupados. Algo de similar tenor cabe decir de las políticas orientadas a promover la participación ciudadana, a respaldar las actividades culturales y a mejorar las condiciones de vida. Esos cuatro tipos de políticas deben incluir programas que constituyan “puentes” para la incorporación o reincorporación a la educación.

Una vez más, cabe decir que, con modestia, la UR tiene no poco para aportar a programas de ese tipo.

(1.5) En las aulas y más allá de las aulas: un país de aprendizaje

Lo sugerido en el numeral anterior apunta a una de las mayores transformaciones culturales e institucionales que son necesarias para avanzar hacia la meta de generalizar la enseñanza avanzada en combinación con el trabajo. Para ello hace falta, por supuesto, multiplicar las oportunidades que se ofrecen en las aulas, expandiendo, calificando y dignificando el ejercicio de la docencia. Pero además hace falta que los docentes colaboren ampliamente con otros actores sociales en la enseñanza más allá de las aulas, en esa “**aulas potenciales**” que constituyen todos los ámbitos colectivos donde algo socialmente útil se hace bien (chacras, fábricas, hospitales, oficinas, estudios profesionales, medios de comunicación, laboratorios, centros turísticos, etc., etc.). Las experiencias ilustrativas son numerosas; incluyen la enseñanza de las ciencias de la salud, pero no se limitan a ellas. Este enfoque sugiere la noción de *país de aprendizaje*, que podría formar parte del horizonte de referencia. Colaborar a construir ese país debiera ser un criterio orientador para la Segunda Reforma Universitaria.

SEGUNDA PARTE: ALGUNAS DEFINICIONES BASICAS Y CONSENSUALES

(1.6) Afirmaciones formuladas por la Asamblea General del Claustro

En su contribución al Debate Educativo, la Asamblea General del Claustro afirmó: “Se debe promover e impulsar que el Sistema Nacional de Educación Pública incluya una red coordinada de instituciones públicas de enseñanza terciaria, autónomas, cogobernadas, y de calidad, incluida la Universidad de la República, cuya cooperación para tal fin será de gran importancia. El sistema terciario deberá ser flexible, asegurando movilidad horizontal y vertical a estudiantes y docentes, en particular el tránsito para los egresados del sistema terciario que deseen continuar formaciones más largas en carreras universitarias o postgrados, y deberá contemplar las interfases entre los diferentes niveles. El sistema terciario deberá ofrecer diversidad de formaciones abiertas a las demandas regionales, de corta duración, con inserción laboral y flexibilidad de opciones, que por distintos caminos puedan llegar a los niveles más avanzados.”

(1.7) Afirmaciones emanadas del Debate Educativo

Entre las resoluciones del Congreso Nacional de Educación (CND, texto editado por la CODE) figuran las que se destacan a continuación.

* “Se reclama la construcción de un sistema integrado de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria en el marco del Sistema Nacional de Educación Pública.” (pág. 9)

* “Se propone: La organización de un subsistema público de enseñanza terciaria que involucre a las carreras universitarias y a otras carreras, que incluya una red de enseñanza terciaria” (pág. 17).

* Algunas de las características que se reivindican para dicha red son las siguientes (pág. 18):

- “Compuesta por instituciones autónomas, cogobernadas y de calidad, contemplando las interfases entre los distintos niveles.”

- “Flexible, asegurando movilidad horizontal y vertical a estudiantes y docentes, en particular el tránsito para los egresados del sistema terciario que deseen continuar formaciones más largas en carreras universitarias o posgrados.”

- “Abierta a las demandas regionales, con multiplicidad de opciones, conducente a facilitar la inserción laboral, cuyos distintos caminos permitan acceder a los niveles más avanzados de formación.”

(1.8) Hacia una Red de instituciones públicas de enseñanza terciaria

Las afirmaciones transcritas en (1.6) y (1.7) son doblemente valiosas: en primer lugar, reflejan un amplio consenso, fruto de debates intensos y extensos; en segundo lugar, dibujan un camino para contribuir a la generalización de la enseñanza avanzada. Es tiempo de caminar decididamente en esa dirección, “operativizando” las ideas generales mediante propuestas concretas a cuya efectiva implementación la UR pueda hacer contribuciones significativas.

2) La Universidad de la República y la Enseñanza Terciaria en el conjunto del territorio nacional

(2.1) Tres grandes cuestiones interconectadas

La perspectiva planteada en el numeral anterior supone problemas grandes y complejos. Aquí nos referimos a tres de ellos, que por cierto no agotan la lista. A saber:

a) *La ampliación sustancial de la oferta educativa pública de nivel terciario en el Interior* es imprescindible para avanzar hacia la generalización de la enseñanza avanzada y para disminuir la desigualdad en el acceso a la educación. Esta cuestión vital para el país demanda importantes recursos humanos y materiales; en ella deben involucrarse, junto con la UR, el gobierno nacional, la ANEP, las intendencias, asociaciones de egresados y otros actores sociales.

b) *La UR y la ANEP-UTU están impulsando varias opciones de tipo tecnológico*, componentes del proyecto de “país productivo” que requieren especial atención, vista la tradicional

subvaloración en nuestra cultura de la tecnología y su postergación durante décadas en la política económica. Esta línea de trabajo debe llegar a ser muy importante en Montevideo y aún más en el Interior, donde debe colaborar a la ampliación de la oferta terciaria en estrecha conexión con las posibilidades y las demandas pertinentes de cada zona. Tiene que apuntar a la creación de nuevas instituciones.

c) *Mejorar la formación de los docentes de todos los niveles es imprescindible*, para ofrecer una enseñanza que ayude, a los estudiantes de todas las edades, a aprender a aprender, y los capacite de esa manera para seguir aprendiendo siempre, respaldando así el activo ejercicio de la ciudadanía, el desempeño creativo en el mundo del trabajo, el acceso a diversas expresiones de la cultura y la participación en la mejora de la calidad de vida. En el Uruguay, avanzar en esta dirección es poco viable sin una estrecha cooperación ANEP-UR.

Las tres cuestiones están entrelazadas de tal manera que es posible avanzar en cada una de ellas si y sólo si se apunta al mismo tiempo a avanzar en las otras dos.

(2.2) Una hora propicia para la colaboración y la innovación institucional

El país vive todavía las consecuencias de la crisis en la que desembocó un modelo de crecimiento insostenible, que ha dejado una dramática deuda social. Semejante experiencia ha convencido a las mayorías de que es necesario buscar otros caminos. La coyuntura económica relativamente favorable ofrece oportunidades de invertir en un futuro diferente. Todo ello impulsa a buscar un *Nuevo Desarrollo*, humano y sustentable, basado en la expansión de las capacidades individuales y colectivas, que apunte a la incorporación de conocimientos y trabajo calificado al conjunto de las actividades socialmente útiles. Esta debe pues ser la hora de la colaboración entre distintos actores colectivos, apuntando en particular a la *innovación institucional*.

(2.3) La enseñanza terciaria y la presencia de la UR en el Interior

Un extenso documento de la Comisión Gestora de la Descentralización (CGD), preparado para esta reunión extraordinaria del CDC, analiza lo que se ha hecho, los problemas planteados y las perspectivas para el futuro. Partiendo de ese análisis se formulan a continuación algunas propuestas.

La idea orientadora es que se debe combinar (i) la consolidación de la presencia de la UR en ciertos lugares del Interior, lo que supone desempeñar cada vez mejor sus tres funciones, con (ii) la colaboración de la UR con otros actores sociales e institucionales para expandir la enseñanza terciaria en el Interior.

(2.3 a) Los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria

Se propone elaborar e impulsar *programas regionales de enseñanza terciaria*, en los que colaboren la UR, la ANEP, las intendencias involucradas, el gobierno nacional, asociaciones de egresados y otros actores, como las Comisiones Departamentales Pro-Universidad. Se podría empezar en una o dos zonas y luego, tras el debido análisis crítico, extender la experiencia a otras.

Se trataría, en particular, de aprovechar al máximo los recursos existentes, los edificios, los equipos, las instituciones y sobre todo la gente. Por ejemplo, son muchos los beneficios que emanan de que estudiantes de formación docente, de las carreras de tecnólogos y de opciones ofrecidas por la UR puedan compartir cursos. Si ello sucede, se mejorará la formación, se facilitarán los tránsitos horizontales, se abrirán mayores oportunidades para seguir estudiando siempre, se forjarán lazos más estrechos entre personas con distintas actividades (lo cual es clave para las interacciones sociales que impulsan el desarrollo).

Imaginamos sinergias extremadamente positivas, en el marco de programas de este tipo, entre los institutos de formación docente, las sedes de la UTU, las del INIA, las carreras de tecnólogos, y las distintas sedes y actividades de la UR en el Interior. Su conjunción permitirá fortalecer la enseñanza, conectarla con la investigación y la extensión, y convertirla en gran palanca del desarrollo local. Cada programa debiera atender a las posibilidades y necesidades

de la región, construir soluciones institucionales específicas, y apuntar a la creciente gravitación en su orientación y gestión de los directamente involucrados.

En particular, cada *Centro Universitario* debiera llegar a desempeñarse, en el marco de la CGD, como articulador interno y externo de la contribución de la UR al correspondiente Programa Regional de Enseñanza Terciaria. La diversidad de actores y acciones es una fuente potencial de éxito, si se conjuran los riesgos de improvisación, fragmentación y transitoriedad. Haca falta articular internamente, de manera sostenida, las iniciativas y el accionar de los diversos servicios universitarios en una determinada región; hace falta también articular la colaboración con los otros participantes en el Programa correspondiente.

Con esta perspectiva, ha llegado la hora de crear un Centro Universitario en la Región Este.

(2.3 b) Un Programa Nacional de Enseñanza Terciaria Agraria

Con una orientación similar a la presentada aquí, se está avanzando hacia la conformación de un *Programa Nacional de Enseñanza Terciaria Agraria*, a partir de iniciativas de la Facultad de Agronomía y la UTU. El Area Agraria de la UR y, en grado diverso, otros servicios de la UR están llamados a ser actores fundamentales de ese Programa, en el cual será también muy importante la participación del INIA. Ese Programa, a la vez, diversificará las ofertas educativas existentes, las conectará más estrechamente con las oportunidades laborales, mejorará su calidad y abrirá nuevos caminos para seguir estudiando, incluso a nivel de postgrado. Ejemplifica pues lo que significa caminar hacia la generalización de la enseñanza avanzada en conexión con el trabajo. Además, se vincula directamente con el incipiente Programa de Desarrollo de la investigación, la formación de postgrado y la innovación en el Area agraria y agroindustrial. Todo ello merece el apoyo más decidido de la UR.

(2.4) De las carreras a las instituciones tecnológicas

Los esfuerzos encaminados a implementar las ofertas de “tecnólogos” han sido intensos, suscitándose dificultades y demoras de las que los protagonistas directos han dado cumplida cuenta. No es de extrañar que así suceda: la colaboración de dos instituciones grandes y complejas como la ANEP y la UR, cada una con sus propias lógicas y costumbres, supone necesariamente problemas de coordinación y de otros tipos. Ello es así sobre todo cuando la coordinación está a cargo de gente extremadamente ocupada, que suma esa tarea a otras muy exigentes.

La alternativa deseable no es retroceder, pero tampoco cabe quedarse a la mitad del río, sino avanzar hacia la otra orilla. Corresponde plantear la *creación de instituciones tecnológicas terciarias*, copatrocinadas por ANEP y UR, que vayan construyendo su propia estructura y ampliando su margen de autogestión. El papel fundamental de la UTU en todo esto es evidente.

En el Interior, los proyectos de ese tipo interactuarían positivamente con “programas regionales”, de los que serían pilares esenciales, en particular por su adecuación a las oportunidades y posibilidades de la zona en lo que hace al trabajo. Sus egresados, además de presumiblemente buenas perspectivas laborales, tendrían un reconocimiento directo de lo cursado para proseguir estudios universitarios de grado y postgrado. Propuestas específicas de este tipo han sido planteadas para diversos lugares del Interior. Corresponde analizar cuáles son las que tienen mejores posibilidades de avanzar exitosamente, para generar así una dinámica positiva y expansiva.

En Montevideo, las diversas carreras de tecnólogos - las iniciadas hace ya algunos años y las proyectadas - podrían coordinarse más estrechamente en un programa que apunte a la pronta creación de una institución del tipo indicado.

Parece que, tanto en la ANEP como en la UR, las condiciones están madurando como para plantearse rápidos avances en esta dirección.

(2.5) Sobre la cooperación para la formación docente

Los institutos de formación docente son componentes relevantes de la Red de instituciones de enseñanza terciaria que debemos impulsar. En el Interior, su gravitación es particularmente notoria.

Es evidente que todos los docentes deben tener una formación de nivel universitario, que en especial les permita acceder a estudios de postgrado y sobre todo a la permanente actualización de conocimientos. Nadie necesita esto último más que los docentes. Su formación debe pues conjugar la preparación en el terreno de las ciencias de la educación con el estudio en un ámbito de creación en la disciplina que aspiran a enseñar. En Uruguay, eso requiere *combinar los aportes de los institutos de formación docente de la ANEP con los de la UR*. Durante décadas, apenas si se pudo avanzar en tal dirección; la situación ha cambiado en los últimos años, y no pocos esfuerzos se han realizado para aprovecharla, pero es claro que mucho más hace falta.

Es hora de iniciativas nuevas, audaces y diversas que se integren en un gran *programa ANEP-UR para la formación de los docentes de todos los niveles de la enseñanza*. Este programa debe incluir trayectorias variadas para llegar a niveles de formación adecuados, que sean reconocidos en particular mediante títulos universitarios y habiliten para el ejercicio de la docencia.

(2.6) Las relaciones con la ANEP

En varios asuntos mencionados aquí - la enseñanza terciaria en el Interior, la institucionalización de la enseñanza tecnológica y la formación docente - y en otros no menos importantes, como la “interfase” entre enseñanza media y enseñanza universitaria, la colaboración en curso con la ANEP será decisiva. Corresponde pues afianzarla, en particular recomponiendo y ampliando la delegación universitaria a la Comisión Mixta ANEP-UR y a sus distintas subcomisiones.

(2.7) Sobre la inversión en el futuro

El Poder Ejecutivo se ha comprometido a llevar el gasto público en educación a no menos del 4,5% del PBI a fines de este período de gobierno. Ello significa que en los próximos dos años los rubros dedicados a esta área deberán crecer muy sustancialmente, y por encima de lo previsto en la Ley de Presupuesto votada en 2005.

La generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa requiere imaginación y audacia, grandes esfuerzos colectivos, y sustanciales recursos materiales. Tales recursos son necesarios para fortalecer y transformar a la UR, impulsar la educación terciaria en el Interior, expandir la enseñanza tecnológica y mejorar sustantivamente la formación docente. Esas tareas educativas, y varias otras, requieren y justifican una gran inversión en el futuro nacional.