

Documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de ADUR el día 30 de julio, como insumo para la discusión del punto 4 del orden del día del Consejo Directivo Central del día 31 de julio de 2007.-

SISTEMA DE EDUCACIÓN TERCIARIA - VINCULACIONES CON ANEP

En este documento las expresiones terciaria, cuaternaria, superior, etc., aplicadas a la enseñanza y sus diplomas, serán usadas sin la precisión que se exigen en documentos oficiales o jurídicos. Esta imprecisión no es casual: se deben dejar márgenes para que los nombres y fronteras se vayan estableciendo en el marco de las nuevas construcciones y acuerdos a que se llegue.

La carencia de un sistema público de enseñanza terciaria no universitaria a gran escala en el país es una importante deficiencia nacional en materia educativa. La promoción del mismo constituye una tarea fundamental.

La Universidad de la República debe proponer un cambio estructural en el sistema de educación terciaria y superior del Uruguay, *mediante la creación de nuevas instituciones públicas, autónomas, cogobernadas, que preserven el principio de gratuidad y estén distribuidas en el territorio nacional.* Deberán funcionar de manera coordinada entre sí y con la UDELAR.

Estas nuevas instituciones terciarias otorgarán diplomas profesionales y técnicos que posibiliten una inserción en el mercado de trabajo. Deberán tener tramos de formación cortos y flexibles, que se deben poder articular con tramos de formación más largos y posibiliten el avance de sus egresados en estudios más avanzados y su ingreso a la Universidad. También en este contexto se deben analizar los ciclos iniciales comunes, que se tratan más abajo. Se debe aclarar que el término “politécnico”, que se ha usado debidamente para referirse a este tipo de instituciones, debe considerarse como provisorio y no se refiere exclusivamente a las ingenierías o actividades directamente ligadas a la producción industrial, sino que incluye formaciones que abarcan un amplio espectro relacionado con la actividad productiva de bienes y servicios, incluyendo los servicios de salud, culturales y sociales, cuya expansión en el mundo actual es de gran significación y cuya formación es escasamente contemplada actualmente por el sistema público terciario uruguayo.

En ese entendido las instituciones universitarias son establecimientos o conjuntos de unidades educacionales dedicadas a la enseñanza superior (terciaria, de postgrados avanzados -maestrías y doctorados, formación permanente), a la investigación y a la extensión. Estas instituciones otorgan grados académicos y títulos profesionales y deben cumplir una amplia gama de los estudios mayores de ciencias, humanidades y tecnologías, todo ello entendido con la mayor diversidad de la acepción de estos términos.

Los tiempos requeridos para instalar cada tipo de organización varían y se debe proceder de manera cuidadosa y por aproximaciones sucesivas. Evidentemente no es conveniente (y en países como el Uruguay, menos aún) crear una nueva universidad y hacerla funcionar en 1 o 2 años. Si se quiere crear una nueva universidad, se debe pensar en un proceso largo; otra posición nos conduciría a poner en grave riesgo las exigencias de nivel y de rigor intelectual.

Este requisito de prudencia no se refiere solamente a la creación de instituciones sumamente complejas, como deben ser las universidades, sino que también debe estar

presente para proyectar la creación de otro tipo de instituciones, sean politécnicos, sedes universitarias, u otros. Parece conveniente que se promueva la creación y consoliden centros de educación avanzados, bibliotecas, núcleos culturales a lo largo y ancho de todo el país. Pero, la proliferación más o menos indiscriminada de pequeñas sedes universitarias constituye un error grave, que en el corto plazo suele atender demandas imperiosas, pero en el mediano y largo plazo se convierte en serio obstáculo para la generación de instituciones de buen nivel. Estas acciones deben ser precedidas de estudios técnicos acerca del perfil adecuado, del alcance geográfico y de los recursos humanos, económicos y edilicios. Todo ello debe llevarse a cabo en función de un plan de desarrollo, que tenga además la flexibilidad para adaptarse a la evolución institucional, la cual, como es sabido, está sujeta a cambios que no pueden ser establecidas a priori, y dependen de los recursos humanos, de las circunstancias del entorno y de otros factores de naturaleza variada. Al tratarse de la enseñanza de aspectos más restringidos, los plazos para instalar institutos politécnicos pueden ser más breves. Pensamos que habría que comenzar instalando algunos Institutos de Enseñanza Terciaria, en los que la especificación de las formaciones que se prestarán esté directamente relacionada con las necesidades de la región donde se emplacen. En particular, esto vale para iniciativas ya formuladas y bosquejadas en principio por el CDC, cuyo desarrollo futuro debe tender al establecimiento de instituciones terciarias autónomas públicas, con mantenimiento de una coordinación estrecha con la Universidad de la República y con otras instituciones. La UDELAR mantendrá como política general que las instituciones públicas de educación terciaria y superior tengan políticas coordinadas, pasajes flexibles de estudiantes entre ellas, evitando compartimentos estancos y bloqueos de carrera, intercambios de docentes, programas comunes de investigación y de extensión. En el Apéndice a este documento se presentan iniciativas concretas en este sentido

La evolución en calidad y dimensión de estas instituciones, podrá merecer nuevas estructuras posteriores, y la normativa debiera dejar margen para estos procesos. Estos deben concebirse como parte de un desarrollo más general en las diversas regiones del país, incluyendo la región metropolitana de Montevideo, de lo cual la creación de estas instituciones públicas es una parte. Es por ello, que la coordinación y acción conjunta con otros sectores (gobierno nacional, gobiernos departamentales, fuerzas sociales diversas) no sólo es conveniente, sino que deviene una necesidad imperiosa. También lo es la coordinación de acciones comunes con ANEP, asunto que trataremos más abajo de manera separada.

Un aspecto paralelo a la creación de nuevas instituciones terciarias, que debe considerarse especialmente, es la instalación de ciclos iniciales con troncos comunes, correspondientes, por ejemplo, a los dos primeros años de estudios terciarios.

Esto está naturalmente asociado al capítulo de la Transformación Universitaria que se ha dado en denominar "flexibilización", ya que debe ser acompañado por la posibilidad de ingresar a formaciones de diverso tipo una vez cumplido el ciclo inicial: formaciones para el trabajo mediante una capacitación técnica complementaria, formaciones más largas, académicas o profesionales, para lo cual es imprescindible que, al mismo tiempo, se habilite el ingreso a las Facultades que las imparten. Es decir, que esos ciclos iniciales, cuya importancia sería especial en el Interior del país (si se le enmarca en el cumplimiento de la totalidad de las funciones universitarias) constituirían, entre otras virtudes, un aporte de valor para combatir la deserción estudiantil, requieren al mismo tiempo de una reforma interna en la UDELAR que haga que los regímenes de créditos, tantas veces pregonados, se conviertan en una realidad práctica y utilizable por parte de los estudiantes.

Por otra parte, esto permitirá atacar la vieja cuestión de que la organización de los estudios en el Uruguay, incluyendo el bachillerato y las carreras universitarias, genera graves

problemas a los estudiantes que quieren cambiar de orientación al cabo de algunos años. Se trata de modificar la situación con respecto a dos errores muy severos y poco atendidos, a saber, que las decisiones por parte de los jóvenes se tomen de manera prematura y que los cambios tropiecen con la rigidez del sistema. Asimismo, el establecimiento de ciclos iniciales hará más fácil la concreción de esta formación polivalente, respetando las particularidades de cada centro regional de formación terciaria.

El objetivo de gran alcance es la consolidación de instituciones de formación terciaria en varios lugares del país. La ubicación deberá ser objeto de un estudio profundo de la situación de las distintas regiones, así como de la posibilidad de lograr una distribución equilibrada. Para dar solidez y estabilidad a la enseñanza en los distintos centros es necesario crear grupos locales de investigación, que tengan una dinámica propia de desarrollo. En esta tarea pueden contribuir las instituciones que ya tienen grupos de investigación trabajando en el interior, como es el caso de varias Facultades de la UDELAR, y también de instituciones como el INIA y el IIBCE. Estos grupos deben ser fomentados con políticas proactivas de instalación, que incluyen instalaciones, laboratorios, bibliotecas y estímulos salariales y de condiciones de trabajo. Uno de los aspectos centrales para otorgar calidad y solidez, es el establecimiento de programas prioritarios de Dedicación Total para docentes con radicación en los centros que se desarrollen en el Interior del país, asegurando al mismo tiempo que puedan tener condiciones locales y movilidad que puedan superar el posible aislamiento que pueden tener, especialmente en fases iniciales de desarrollo.

La UDELAR debe: 1) elaborar propuestas concretas que en la discusión con otras instituciones se conviertan en proyectos de desarrollo de institutos de enseñanza nuevos, 2) destinar a sus mejores profesores a participar en los procesos de organización institucional, 3) proporcionar nivel académico y responsabilidad de gestión, programas de formación de recursos humanos y todo otro aspecto académico involucrado en este complejo proceso, 4) colaborar en el dictado de los cursos y en la formación de los docentes nuevos de las otras instituciones.

Lo anterior no excluye que la UDELAR tenga una fuerte iniciativa en la creación de Centros e Institutos en el Interior del país, con objetivos específicos. Estos centros o institutos podrán pasar a formar parte – o reconvertirse - en una etapa ulterior y cuando las circunstancias de desarrollo así lo aconsejen, de instituciones autónomas nuevas. En esta materia, pensamos que se deben concentrar los esfuerzos en los programas ya propuestos para el Interior del país, en particular, en el Este del país. Estos centros deberá reunir los esfuerzos y programas de docencia, investigación y extensión sobre los diversos departamentos que lo integren, incluyendo la instalación de nuevos laboratorios y proyectos de avanzada en varias áreas del conocimiento.

Los programas mencionados en otras tres regiones del país deberán también ser objeto de un análisis detallado, analizando las ventajas y desventajas de cada localización. Si bien el planteo debe ser globalizador, se considera que los pasos inmediatos debieran centrarse en el este del país, de modo que este plan piloto permita poner a prueba las iniciativas más novedosas antes de extenderlas al conjunto del país. En cuanto a la región metropolitana, la necesidad imperiosa de formaciones terciarias públicas debe ser tenida en cuenta para que la Universidad estimule y acompañe activamente la creación de un Instituto Politécnico, con las características mencionadas ut-supra, cuya preparación, estudios previos y programas preliminares deberían comenzar en los próximos dos años.

El otro gran tema nacional es la formación de profesores de educación media, que aparece directamente vinculado con todo lo anterior, como un capítulo de las formaciones terciarias y

superiores a poner en marcha. Esto hace imprescindible el establecimiento de programas de cooperación con todas las ramas de ANEP. En esta materia, pensamos que se deben proponer desde ya varios tipos de acciones, que hasta el presente no se han hecho efectivas o han sido extremadamente débiles con relación a la importancia del tema para la educación nacional. Las mencionamos aquí, porque constituyen un capítulo de la mayor importancia en materia de formación terciaria y superior y uno de los ejes de la política educativa del país y de la UDELAR.

Naturalmente, cada una de estas actividades debe ser objeto de una planificación adecuada y el comienzo de su desarrollo debe organizarse de manera progresiva. Sin embargo, es importante que su iniciación se produzca en un plazo corto, por ejemplo, a partir del año 2008. De manera especial, este tipo de acciones conjuntas debe figurar entre los programas prioritarios que la UDELAR se proponga llevar a cabo en el Interior del país, sea a través de las instituciones existentes o a crearse.

Las consideraciones anteriores no están en contradicción con el debate sobre la propuesta de creación de una Universidad Nacional Autónoma de Educación (o alguna de sus variantes), dedicada a la formación de los docentes de los sistemas primario y medio. Más en general, se trata de la discusión y encare de las estructuras institucionales que el país se dé de aquí en adelante para la formación de los docentes, dado que se reconoce de manera amplia, que las que hoy existen son inadecuadas y que la discusión sobre este tema debe superar confrontaciones corporativas viejas y que han resultado extremadamente perjudiciales para la educación nacional. En cualquier caso, la consideración de las nuevas estructuras no debería reducirse a su forma de gobierno y en cambio, debería atender de manera fundamental a la sustancia académica de la cuestión. Está claro que ambos temas (la nueva institucionalidad y los programas conjuntos ANEP-UDELAR, que se pueden desarrollar con la actual) están muy vinculados.

APÉNDICES Se presentan aquí propuestas concretas cuya instrumentación debieran comenzar de inmediato

1. Ciclos iniciales con troncos comunes. Existen varias iniciativas en este sentido, que deben quedar instrumentales para 2008, indicándose con claridad el ciclo de las respectivas carreras universitarias con los que se empalman, así como su continuación en los estudios terciarios antes referidos: diversidad y flexibilidad. De igual manera se deben concebir y comenzar a aplicar reformas organizacionales y administrativas: Ordenanza de Grado, unificación de Sistemas de Bedelía y de Calificaciones, etc.
2. Coordinación con ANEP (en todas sus ramas) en materia de formación docente
 - Creación de programas de formación de profesores de educación media en cooperación entre ANEP y UDELAR, con formación disciplinaria en UDELAR y formación didáctica y práctica docente en ANEP. Esto vale tanto para la región metropolitana como para el Interior del país. Es claro que la formación disciplinaria podría realizarse por UDELAR, en la medida en que existan instituciones universitarias calificadas para hacerlo en los lugares en que se desarrollen. (Antecedentes: acuerdo de principio firmados por las autoridades de ambos entes en 1994, bloqueados por la administración Rama en 1995 y nunca retomados a posteriori).
 - Creación de cargos docentes conjuntos ANEP-UDELAR, en que las tareas de enseñanza estén radicados en institutos de formación de profesores o

maestros dependientes de ANEP y las tareas de investigación en laboratorios universitarios.

- o Creación de programas conjuntos de postgrado para docentes de la ANEP, con coparticipación ANEP-UDELAR.

3. Creación de un Instituto de Enseñanza Terciaria en la región Este.

- a. La UDELAR y la ANEP coordinarán esfuerzos para crear una institución pública, autónoma, cogobernada, que preserve el principio de gratuidad, en la región este del país.
- b. Dicha institución será gobernada, en una primera etapa, por una Comisión Instaladora de la Enseñanza Terciaria en el Este.
- c. La Comisión instaladora estará integrada por:
 - a. Un docente universitario designado por el C.D.C., con dedicación exclusiva.
 - b. Un docente designado por el CODICEN, con dedicación exclusiva
 - c. Delegados de las Intendencias de Maldonado, Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres.

A- Las funciones de la Comisión Instaladora serán las siguientes:

- a. ponerse en contacto directo con los actores sociales interesados en promover la nueva institución como palanca del desarrollo nacional
- b. definir los cursos destinados a la formación de profesionales y técnicos que otorgarán diplomas profesionales y técnicos, en su más amplia acepción, en función de las demandas regionales y de estudios prospectivos acerca de las potencialidades de desarrollo productivo de la región.
- c. Definir las instancias de coordinación con la UDELAR y la ANEP y todo lo que se refiera a los pasajes flexibles de estudiantes entre las nuevas formaciones a crear y las instituciones impulsoras del desarrollo de la nueva institución. En particular, definir las estructuras que permitan la formación conjunta de docentes entre ambas administraciones educativas.
- d. Proponer un diseño institucional específico atendiendo, en especial, a asegurar que la nueva institución carezca de los vicios de gestión que son habituales tanto en la UDELAR como en la ANEP.
- e. Realizar un relevamiento exhaustivo y desprejuiciado de la capacidad actualmente instalada, tanto en lo que se refiere a edificios, laboratorios, bibliotecas, potencialmente utilizables para la enseñanza y la investigación y un relevamiento de los recursos humanos con formación avanzada ya disponibles en la región.
- f. Realizar todos los contactos que sean pertinentes, con las diferentes reparticiones estatales, a los efectos de favorecer el apoyo político, económico y en recursos humanos que aseguren éxito del emprendimiento
- g. Redactar, con el debido asesoramiento jurídico, los textos legales (Ordenanzas, Estatutos, Reglamentos) y formas de llamados a aspirantes, que regularán la vida académica de la nueva institución. La primera redacción de dichos instrumentos legales deberá tener un alto grado de flexibilidad y serán revisados en forma permanente.

La nueva institución debería comenzar a funcionar durante el año 2008, dirigida por la Comisión Instaladora, y en un plazo de no más de dos años se deberá tener el formato de

los órganos colectivos que gobernarán la institución en los años venideros. La Comisión Instaladora rendirá cuentas tanto a la UDELAR como al CODICEN y recibirá de dichos órganos de dirección todo el apoyo necesario para llevar a cabo su tarea.