

LEY UNIVERSITARIA Y LEY DE EDUCACIÓN.

Mario Wschebor

9 de mayo de 2008

Intervención en la Mesa Redonda organizada por la Fundación Vivián Trías.

Cuando José Díaz me invitó a participar en esta Mesa Redonda sobre Reforma Universitaria, me dijo que lo hacía para que estuviera representada la generación de la Ley Orgánica. Sin embargo, antes que nada, debo aclarar que no represento a esa generación y que las opiniones que siguen son personales. Tampoco tengo muchas ganas de entrar en el intercambio de ideas mirando al mundo actual con los ojos de mi juventud. Más bien, es a la inversa: "sin adentrarse en el presente, es imposible comprender el pasado", en las palabras de Marc Bloch.

Así que en realidad, hablaré del presente y de lo que puedo ver del tiempo que vendrá de aquí en adelante. Si en algunos casos haré referencias necesarias al pasado, no será para recordarlo con nostalgia, como Uds. podrán comprobar en pocos minutos. Espero que mi amigo José no se sienta defraudado.

¿Cuáles son, en mi opinión, los principales problemas del sistema terciario y superior público del Uruguay y cuáles deberían ser los caminos para encararlos y preparar el sistema para las nuevas generaciones?

Es más que obvio que en el caleidoscopio de la educación, cada quien podrá seleccionar cuestiones de importancia en muy diversos planos. Cada laboratorio es un mundo, cada grupo de trabajo una comunidad con muchos problemas y desafíos, que justifican por sí mismos el esfuerzo y la dedicación de personas de las edades y formaciones más diversas. Es proverbial y ocurre en todas partes; la diversidad de culturas que incluye un sistema educativo superior hace su riqueza, pero al mismo tiempo crea tantas realidades locales diferentes, que a veces uno tiene la sensación de que no vale la pena ocuparse de las cuestiones generales. Más aún, muchos de nuestros colegas son escépticos acerca del alcance de las medidas que se pueda adoptar en esos temas generales y consideran que sólo tiene sentido dedicar tiempo y esfuerzos a la realidad inmediata de una clase, de un laboratorio, de un departamento, de una acción educativa concreta. Al fin y al cabo, además, gran parte de la riqueza de la producción intelectual está allí y ningún proyecto político general sustituye lo que se hace en el terreno real de la educación y de la investigación.

Sin embargo, en nuestro medio, la parálisis a lo largo de un largo período ha generado una situación en la que el sistema entero es un obstáculo para el desarrollo y debemos atacar los problemas en su corazón, aunque sean grandes y a pesar de que, en intentos previos, el conservadurismo haya derrotado a las propuestas de cambio. Pienso que es un esfuerzo que vale la pena.

Trataré de tres problemas, que a mi juicio son determinantes:

- 1.- La estructura académica interna de la Universidad de la República.
- 2.- La estructura de todo el sistema de educación terciaria y superior pública del país.
- 3.- La coordinación del sistema educativo.

Como salta a la vista, los tres asuntos están estrechamente interconectados y a la vez, están íntimamente ligados con dos temas nacionales que están sobre la mesa: la nueva Ley de Educación, enviada al Parlamento hace algunas semanas, y los cambios en la Ley Orgánica Universitaria, que está en discusión en la Universidad de la República.

La estructura interna de la Universidad de la República tiene dos características definitorias:

- está basada en las Facultades profesionales, es una estructura “a rayas”, para la docencia, para la investigación, para el gobierno
- la UDELAR es “única e indivisa”, como una iglesia.

Naturalmente, esto es el fruto de una larga historia que ha contribuido a remachar esos elementos. La estructura académica interna de la Universidad de la República proviene de la Ley de 1908, cumple este año un siglo, y espero que eso no sea motivo de festejos.

La Ley Orgánica de 1958 mantuvo intacta la estructura académica. Es decir, esta ley, que para mucho se ha convertido en dogma (al fin y al cabo, eso necesitan las iglesias...) introdujo algunos cambios, el más importante de los cuales fue la participación estudiantil directa en el gobierno. También centralizó la administración, mediante la llamada “circunscripción única” de los funcionarios no docentes, que no puede realmente ser considerado como un avance, salvo que uno crea que las mega-administraciones son algo positivo.

Por cierto, en algunos de sus artículos, la ley de 1958 estableció los fines de la universidad pública, en textos que todos consideramos fundacionales y compartibles, aunque su vigencia en la práctica es un asunto que merece ser discutido. Es interesante leer las actas de la Asamblea General del Claustro Universitario que preparó la Ley Orgánica a lo largo de 5 años: mucho sobre la distribución del poder interno, un poco sobre los fines de la institución, nada sobre la estructura académica. En el fondo, una visión muy conservadora, expresada especialmente por los grandes juristas de la época, que dio la espalda a los cambios que se procesaban en el mundo.

Es raro encontrar un país con un sistema universitario estructurado hace 100 años. Es un siglo en el que se transformó la formación terciaria y superior en todas partes, cosa que promete seguir ocurriendo en las próximas décadas. Basta ver la proliferación de leyes y normas universitarias en los países más diversos, desde los que tienen sistemas con 8 siglos de existencia hasta nuestros vecinos latinoamericanos.

El esqueleto de nuestro sistema permaneció inmodificado, aunque el crecimiento y los cambios inevitables fueron generando nuevas realidades, a contrapelo de la estructura, que aparece como una rémora del pasado, en lugar de ser palanca para los cambios.

Los temas son recurrentes: imposibilidad práctica de tránsito horizontal de los estudiantes, carencia de institutos interdisciplinarios, que atraviesen las fronteras de las Facultades, heterogeneidad interna, con Facultades edificadas sobre profesores de paso y otras que son verdaderas instituciones científicas modernas, rigidez administrativa y de gestión, a veces, hasta extremos vergonzosos. Sobre todos ellos se han anunciado cambios en los años que siguieron a la dictadura y sobre ninguno de ellos se han hecho progresos significativos, en gran medida, porque la estructura es un obstáculo. Los anuncios han sido gattopardianos, y alguna vez escribí que ni siquiera han tenido la gracia de Lampedusa en la letra o la de Burt Lancaster en la escena...

No se trata aquí de la discusión, bizantina en mi opinión, de si primero son los cambios académicos y después las transformaciones legales, o a la inversa. Es claro que ambos no son la misma cosa, pero necesitamos una sinergia que los potencie mutuamente, en lugar de la situación que hemos vivido, en que se anulan mutuamente.

El segundo punto tiene que ver con la unicidad de la UDELAR en el sistema público y se conecta directamente con lo que debemos esperar del sistema terciario y superior para las próximas generaciones.

Una de las cuestiones cardinales de la sociedad actual es la formación terciaria y superior. En los países avanzados, la proporción de jóvenes que están en edad de estudiar y van al sistema terciario y superior es entre el 50 y el 60% y va a seguir creciendo en los próximos años. Así como a fines del siglo XIX y comienzos del XX fue la generalización de la primaria y a mediados del XX la de la educación media, ahora es el turno de la educación terciaria y superior. El desarrollo social y económico está y estará cada vez más, basado en la formación de los habitantes, en cada país, en cada región.

Las cifras oficiales dicen que en Uruguay esa misma proporción ronda hoy el 30%. Para comparar, debemos entender que en esas cifras, hay una mayoría de nuestros estudiantes que trabaja. Si se corrigiera por dedicación real al estudio, la comparación con los países avanzados resultaría bastante más desfavorable. Aún así, ya hoy el sistema desborda, el sector privado lo ha comprendido y se ha preparado para el relevo de un sector público que ha ignorado las formaciones terciarias y no posee las estructuras para satisfacer la demanda actual y la de la próxima generación. Una cuestión cardinal es la creación de nuevas instituciones, con lógicas, niveles y localizaciones geográficas variadas. La posición monopólica de las autoridades universitarias en los 20 años que siguieron a la dictadura, ha sido muy negativa para preparar el terreno para los cambios institucionales que se necesitan.

El año 2006 fue testigo de un cambio importante en la Universidad de la República: en la elección de Rector, las posiciones que sostenían el continuismo de las administraciones precedentes fueron ampliamente derrotadas, obtuvieron el 15% en la votación de la Asamblea General del Claustro. El rector electo, Rodrigo Arocena y su contendor mayor, Roberto Markarian, presentaron programas de cambio, que fueron apoyados por una gran mayoría del demos universitario. Estos programas se tradujeron a comienzos de 2007 en una serie de resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo Central, que apuntan a encarar en profundidad los problemas de nuestro sistema terciario y superior.

Por una parte, rompen con la tradición monopólica: resolver los problemas de la formación de la juventud, requiere:

“construir un Sistema Nacional de Educación Pública que incluya una Red de Enseñanza Terciaria con alcance nacional, conformada por Instituciones autónomas, democráticamente cogobernadas en un clima de libertad, gratuitas y de ingreso libre, de real calidad y coordinadas entre sí. El Sistema 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. Tendrá asimismo que 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” (resolución del 31 de marzo de 2007).

Es obvio que la construcción de cada una de estas instituciones necesita tiempo, además de la conjunción de los esfuerzos de los universitarios con el gobierno nacional, con los gobiernos departamentales, con diversos sectores sociales. No se hace de un día para otro, pero la voluntad está definida en el sentido de no absorber esas formaciones, todo lo contrario, multiplicar las instituciones, haciéndolo seriamente para que la calidad de lo que se haga tenga las garantías necesarias. La Universidad se propone contribuir a esa tarea que necesita de su participación, trabajar como partera de las mismas, con la idea de que las instituciones así construidas tengan vuelo propio al cabo de un proceso de maduración. Estamos ante un cambio central, que apunta al fortalecimiento del sistema de educación pública. Un fortalecimiento que sea real, no meramente declarativo y permita atender a la demanda por formación de los jóvenes para las más diversas actividades, asegurando al mismo tiempo los valores del sistema público, antes que nada, la igualdad de oportunidades.

Llegados a este punto, no puedo dejar de mencionar el Proyecto de Ley General de Educación que empieza a ser considerado por el Parlamento, que en su artículo 86, crea los Institutos de Educación Terciaria y los coloca en la órbita de la ANEP. El tema del desarrollo de la educación terciaria pública es una de las cuestiones cardinales del país y una de las mayores carencias del sistema educativo uruguayo. ¿Está la ANEP en condiciones de emprender la organización de estas formaciones en el país? ¿Sobre qué bases, humanas y materiales? ¿Es razonable que al mismo tiempo que la UDELAR formula una propuesta de apertura, después de décadas de unicidad monopólica, se encierre dentro de ANEP un proyecto central para la formación de las generaciones futuras? Bien haría la ley en ayudar a la ANEP a resolver sus enormes problemas no resueltos, desde las dificultades sociales y educativas en los liceos y la alta deserción de los jóvenes del sistema, hasta la carencia de profesores formados para una educación actualizada, especialmente en las ciencias, y los más evidentes pero graves, del ausentismo docente y del funcionamiento de su gestión. ¿No es ponerle una tapa encima a un proyecto que requiere un gran dinamismo y puede contribuir de manera decisiva a cambiar el papel de la educación pública en el país, incluyendo su contribución al desarrollo productivo?

Lo que el país necesita es un *nuevo* sistema terciario, no encorsetar su desarrollo en las instituciones preexistentes. Tengo la esperanza de que los legisladores que tendrán que decidir, estén dispuestos a buscar las soluciones para que no naufrage un proyecto de esta envergadura, nuevamente por varias generaciones.

En materia de enseñanza terciaria y superior, una parte sustancial es la formación de los docentes. El proyecto de Ley de Educación, en su artículo 82, crea el Instituto Universitario de Educación, también en el ámbito de la ANEP. Esto dará continuidad a la situación actual, en que el sistema universitario está al margen de la formación de los docentes, a pesar de que la misma se reconoce como una formación terciaria y superior. El Uruguay tiene una historia peculiar en esta materia: hemos heredado la querrela aldeana de los años 40, entre Grompone y Vaz Ferreira. En materia de formación de docentes, en el mundo hay para todos los gustos en materia de estructuras, pero es raro

encontrar (yo no lo conozco) un país en el que el sistema universitario esté completamente al margen, como ocurre en el Uruguay. No sólo porque la formación de docentes es y debe ser una formación universitaria por su nivel, sino porque además, el contacto y los vasos comunicantes entre el mundo de la educación y el mundo de la creación de conocimientos, es una fuente proverbial de enriquecimiento mutuo.

¿Se debe dar continuidad a la situación actual, o se deben crear nuevas alternativas, nuevos programas y nuevas perspectivas institucionales para la formación docente, uno de los sectores que presenta limitaciones grandes, especialmente en las áreas de ciencia y tecnología, que son clave para el desarrollo de un país productivo?

En sus resoluciones de 2007, las citadas y otras posteriores, el Consejo Directivo Central de la UDELAR ha propuesto al apertura de programas de formación conjuntos ANEP-UDELAR. Cito in extenso la propuesta del CDC a la ANEP, de agosto de 2007, porque es ilustrativa de una voluntad de trabajo en común.

“(i)la creación de un programa ANEP-UR para la formación de los docentes de todos los niveles de la enseñanza, el cual debe incluir trayectorias variadas para llegar a niveles de formación adecuados, reconocidos mediante títulos de ambas instituciones;
(ii)la estructuración de postgrados conjuntos en los campos temáticos donde sea más factible la colaboración en la orientación académica, la elaboración de programas, el dictado de cursos, la supervisión de tesis y la expedición de títulos;
(iii)la creación de cargos docentes conjuntos entre ANEP y UR, con radicación a la vez en institutos de formación docente de la ANEP y en servicios de la UR;
(iv)el fortalecimiento de la “Sub-comisión de Interfase”, priorizando la constitución de un comité de trabajo para asesorar a ambas instituciones en materias de coordinación de programas entre la enseñanza media - secundaria y técnico-profesional - y la enseñanza universitaria;
(v)las actividades enmarcadas en el Programa Nacional de Enseñanza Agraria;
(vi)el impulso desde la ANEP y la UR a los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria;
(vii)la consolidación de las carreras de tecnólogos;
(viii)la integración de dichas carreras, cuando corresponda, a los Programas de Enseñanza Terciaria a impulsar en distintas regiones del Interior;la creación, a partir de la experiencia realizada conjuntamente por la UTU y la UR en Montevideo durante ya varios años, de una Escuela Superior de Tecnología, copatrocinada por ANEP y UR, con el propósito de que llegue a constituir una nueva institución autónoma, cogobernada e integrada al Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria.”

Sin embargo, el curso de acción decidido por el CODICEN ha sido otro: a fines de 2007 aprobó el “plan único” para la formación de los docentes. En mi modesta opinión, los planes tienen que ser buenos, no “únicos”. Más bien, lo que el mundo actual nos enseña es que las personas pueden tener una diversidad de formaciones de base y de salida, que las formaciones de base deben ser complementadas y cruzadas, que debe abrirse un abanico de alternativas, de orientaciones y de localizaciones geográficas con fines específicos. El plan único, entre otras consecuencias, cierra la posibilidad de que los jóvenes pueden tener una formación disciplinaria en la Universidad y una formación didáctica y práctica docente en la ANEP y, por esa vía, tener un diploma de profesor de educación media.

Tengo la obligación de transmitir aquí una experiencia que tiene algo de personal. En octubre de 2005, poco tiempo después que el nuevo CODICEN asumiera sus funciones, le pedimos una entrevista en nombre de la comunidad de matemáticos universitarios, integrada por los directores de los institutos de Matemática de las Facultades de Ciencias y de Ingeniería y por el Coordinador del área de Matemática del PEDECIBA. Fuimos

recibidos por el CODICEN, acompañado por los consejos desconcentrados. El objetivo de nuestra visita fue proponer nuestra colaboración para ayudar a atacar uno de los males más graves de la educación media del país, contribuyendo a la formación de docentes, a la elaboración de programas o de textos, en las cosas que pensamos que nuestro trabajo pudiera tener algún valor, es decir, en el conocimiento de la disciplina. Han pasado más de dos años y medio, y esa reunión no ha tenido ninguna consecuencia, lo cual es revelador de un estado de cosas. No es posible que la educación nacional prescindiera de los recursos que el país tiene y que a ello se opongan muros infranqueables, que sólo sirven para hacer declinar a nuestra educación pública en su calidad.

El camino está indicado en las resoluciones universitarias, que son abiertas, basadas en propuestas de colaboración, que no presuponen ningún tipo de arrogancia, ni intelectual ni de otro género. El tratamiento de la Ley de Educación en el Parlamento, debería abrir la vía para soluciones que no encierren la formación de los docentes entre muros. Es un tema crucial para el futuro del sistema educativo público uruguayo.

Sobre estos dos temas trascendentes, hay un aspecto adicional que no quiero pasar por alto. El proyecto de Ley de Educación crea en ambos (Sistema Terciario y Formación Docente), sendas comisiones para estudiar la estructura de esas instituciones dentro de la ANEP. Esas comisiones tienen un año para expedirse a partir de la aprobación de la ley y están integradas por el MEC, la UDELAR y la propia ANEP (en la segunda, también está el INAU).

Sinceramente, no creo que esas comisiones tengan destino alguno, ambos sistemas quedarán en la ANEP, como ésta lo disponga y como “provisoriamente” deberían funcionar. Primero, no está claro en el proyecto de ley que organismo tomaría las decisiones. Segundo, hace 6 meses que una propuesta de declaración conjunta (de una página y media) sobre aspectos de menor cuantía ha sido propuesta por la UDELAR en la Comisión Mixta con la ANEP y está bloqueada. Las discrepancias con algunos sectores muy encerrados sobre sí mismos (Formación Docente, Secundaria) son muy hondas. Es la función de la política y de la ley la determinación del curso de los acontecimientos. No habrá acuerdo en esas comisiones, menos aún, en un año electoral.

En la estructura interna de la Universidad, debemos prepararnos para cambios de igual magnitud, también difíciles de llevar a cabo, por el peso de la costumbre, la madeja de intereses creados y porque el atraso es epidémico, tiene una gran capacidad de propagación.

Por una parte, la experiencia de las últimas décadas muestra a las claras que es muy fácil proclamar el discurso interdisciplinario y “transversal”, sin que ello tengan mayores consecuencias en la práctica. En una primera fase, la Universidad debe crear institutos universitarios que agrupen personas con formaciones diversas, que realicen enseñanza, investigación y extensión. Actualmente, no hay ningún instituto de ese tipo. Es tiempo de encarar la creación de algunos de ellos, para los cuales ya se cuenta con una masa crítica

de docentes e investigadores dispersos bajo la sombrilla de las Facultades profesionales actuales. Estoy convencido de que es posible andar bastante rápido en esta materia, al menos en algunos grandes asuntos que son de interés nacional y en los cuales el sistema universitario, por su estructura, no ha sabido dar las respuestas adecuadas:

- un Instituto de Estudios Regionales, que incluya disciplinas científicas y formaciones profesionales que es esencial desarrollar en un país pequeño y que hoy no existen, o existen bajo el corset limitante de algunas Facultades;
- un Instituto de Estudios Ambientales, cuya fundamentación no requiere mayores explicaciones;
- un Instituto de Estudios sobre la Energía, tema central en la prospectiva del país para las próximas décadas.

Lo que es interesante, es que en todos estos casos, si lo hacemos, pondremos en contacto *en su actividad académica*, a personas con perfiles muy diversos, desde abogados hasta especialistas en geociencias, pasando por ingenieros, economistas y sociólogos, por poner sólo algunos ejemplos. He ahí una gran tarea. En materia de enseñanza, estimo que en un período inicial, probablemente no inferior a los 5 años, estos nuevos institutos deberían dedicarse a la formación de postgrado, que mucho necesita desarrollarse en el país, especialmente en esas áreas.

Ahora bien, no son todas flores en este jardín. Esta construcción tiene enemigos ciertos en quienes ocupan espacios profesionales que no querrán abandonar, que en realidad han sido muy eficaces hasta el presente. Es por ello, que esta reforma académica se hará realmente si además, los tales institutos tienen peso político en el gobierno institucional, cosa que hoy no ocurre. Para la reforma académica, se requiere cambiar la Ley Orgánica.

Quien haya tenido la paciencia de llegar hasta aquí en este texto, observará que es ésta la primera referencia explícita que hago a los problemas de distribución del poder interno en el sistema educativo. No es casual, por cierto. Las discusiones a las que hemos asistido sobre la educación nacional, las de la Ley Orgánica hace muchos años – como dijimos antes – y la actual discusión sobre la Ley de Educación, están viciadas de reparto de poder. Pienso que es necesario cambiar el eje del debate.

Es indudable que no podemos permanecer indiferentes ante los temas del poder interno en el sistema educativo, son de la mayor importancia. Pero cuando desplazan la sustancia, cuando todo gira en torno a ellos, hay algo enfermo en la discusión y poco se puede esperar de sus resultados. Lo primero es lo primero, qué sistema educativo, que organización de la educación, cual es la calidad y el servicio. Después vendrá lo otro.

En mi opinión, la Universidad se prepara para un cambio en profundidad en estos aspectos. En lugar de una universidad “a rayas”, hecha sobre el modelo napoleónico que todavía hoy impera, una universidad “a cuadros”, en que las formaciones profesionales se crucen con los institutos interdisciplinarios agrupados por problemas y con las disciplinas del conocimiento, que hace ya mucho tiempo que deberían haber trascendido los límites de las Facultades clásicas, para encontrar su desarrollo.

Todavía queda un tema, al cual habré de referirme brevemente: la coordinación de la enseñanza, y especialmente, de la enseñanza pública.

El Capítulo XX del Proyecto de Ley General de Educación (artículos 109 a 115) se denomina “Coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública”; crea una Comisión Coordinadora del mismo, integrada por el MEC, la UDELAR y la ANEP. Estas disposiciones se refieren al Art. 202 de la Constitución: “La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”.

No hay duda de que se trata nuevamente de un gran tema de la educación nacional, ya que la voluntad de dar continuidad a la educación a lo largo de toda la vida y el enunciado de que exista flexibilidad de pasaje estudiantil entre los diversos sistemas, expresada en varios lugares del Proyecto de Ley, requiere de una efectiva coordinación entre distintos organismos.

Sin embargo, las potestades de dicha comisión (Art 111) no incluyen facultades resolutorias. Esto es análogo a lo que ocurre actualmente, en que los problemas de coordinación son proverbiales, por ejemplo, entre los bachilleratos y la educación terciaria, entre la formación docente y otras formaciones e incluso, al interior de la UDELAR, en que es éste uno de los aspectos que la Reforma debe atacar seriamente si es que quiere obtener resultados. Si no existen facultades legales, la coordinación no pasará de los actos de voluntad común, para los cuales no se precisa ley.

La discusión sobre la coordinación de la enseñanza conduce de manera directa a la consideración del verdadero alcance de la autonomía. Estoy asombrado de que se invoque la autonomía cuando se trata de coordinar, por ejemplo, los programas de 6° de bachillerato con los de 1° de la universidad o, en el futuro, el tránsito horizontal de estudiantes entre instituciones terciarias. Para eso, lo que se requiere son autoridades arbitrales, técnicamente competentes, como existen en otras esferas de nuestra sociedad. En lugar del monopolio actual en la elaboración de programas, a un lado de la frontera manda A, al otro lado manda B, y las únicas víctimas son los estudiantes, debe existir una Comisión Nacional que resuelva los casos de discrepancia.

Carece de sentido invocar la autonomía, para mantener esos cotos cerrados. La autonomía, hasta donde yo entiendo, es para proteger a la educación de las presiones políticas, del poder económico, de la influencia religiosa. Aplicarla en esos otros asuntos es rebajar su significado, parapetarse detrás de una bella palabra, con fines menores. En esto, también deberíamos esperar que la Ley contribuyera a mejorar la educación nacional.