POLÍTICAS DE ENSEÑANZA TERCIARIA, UNIVERSITARIA Y SUPERIOR EN URUGUAY: NEO-NORMALISMO, PROFESIONALISMO Y TRADICIONES UNIVERSITARIAS

Luis E. Behares – Universidad de la República **(UdelaR)**

RESUMEN
El objetivo de estas breves notas es presentar el análisis de algunas líneas de pensamiento a partir de las cuales se está intentando producir cambios en la enseñanza universitaria uruguaya, en especial en la Universidad de la República (en adelante: UdelaR). Para esta tarea, es conveniente explorar el conjunto de valores contextuales que circundan al tratamiento de la enseñanza en sí misma, tanto en lo que se refiere a las otras funciones universitarias (investigación, extensión, formación de profesionales, educación cívica, integración social, protección de la cultura, entre varias otras), como en lo que hace a su naturaleza más específica: la sujeción al funcionamiento del saber-conocimiento que la hace posible.

PALABRAS CLAVE
Políticas universitarias; Enseñanza; Uruguay

HIGHER, UNIVERSITARY AND TERCIARY EDUCATION POLICIES IN URUGUAY: NEO-NORMALISM, PROFESSIONALISM AND UNIVERSITARY TRADITIONS

ABSTRACT
The objective of these brief notes is to present the analysis of certain lines of thought by means of which intend to produce changes in Uruguayan universitary education, especially in the Universidad de la República (henceforth: UdelaR). For this task, it is convenient to explore the set of contextual values that surround the treatment of teaching itself, including those which refer to the other universitary responsibilities (research, extension, professional training, civic education, social integration, protection of culture, among others), as well as those related to its more specific nature: its subjection to the functioning of cognizance-knowledge that makes it possible.

KEYWORDS
Universitary policies, Teaching, Uruguay

1. PROPÓSITO

En este trabajo[1] reunimos una serie de datos, análisis e interpretaciones sobre los procesos de cambio en materia de las políticas dirigidas a (o generadas en) la enseñanza "terciaria" en Uruguay. Uno de los aspectos menos claros en este último caso, y debido precisamente a su estado transicional, es el uso de términos como "terciario", "universitario" y "superior" para referirse a niveles y formatos de enseñanza. Definidos en un documento de una manera, aparecen en otros con sentidos que tuvieron en otros tiempos y que no coinciden con los que se les está dando en los últimos años. Más allá, empero, de estas discordancias terminológicas, que son síntomas de una dialéctica en juego, es innegable que entre los años 2005 y 2012 asistimos a cambios importantes en los sentidos y en las estructuras de este sector. Especial énfasis puede ser puesto, por su larga tradición y por su naturaleza rectora en el sector "terciario" (básicamente el que sigue al secundario o "medio"), los efectos que el proceso está teniendo en la Universidad de la República.

El conjunto educativo uruguayo, en el que se integran los diversos niveles de la educación en sus diversos formatos y objetivos institucionales, presenta un fuerte carácter autonómico, a través del recurso constitucional de los "Entes Autónomos" o por estar incluidos en los diseños de Ministerios u otros organismos de administración particularizada. Por este motivo, y a pesar de que algunas de las acciones que se han venido llevando adelante pueden conceptualizarse como propias de las "políticas públicas", no lo son en su plenitud, e implican una productividad interna en tradiciones discursivas muy ajenas, y a veces adversas, a las acciones de gobierno o legislativas. Esta marca hace posible la dialéctica a que hicimos referencia, a veces en términos de polémica abierta, otras en términos de contradicción, o simplemente en términos equívocos.

2. NOCIONES DE "ENSEÑANZA" EN LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS URUGUAYAS

[1]Este texto es uno de los resultado del Proyecto de Investigación "Formación de Investigadores como Enseñanza Universitaria", que llevamos adelante como parte de laLínea de Investigación *Enseñanza Universitaria* (ENUN), del Departamento de Enseñanza y Aprendizaje (Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo –Uruguay).

Como hemos explorado en otro trabajo (BEHARES, 2011a) y ahora sintetizamos aquí, la "noción de enseñanza" es uno de los aspectos centrales en la constitución discursiva referida a la universidad. En el caso uruguayo, podemos detectar siete momentos o formulaciones, discursivamente estructurables, que se constituyeron en base a múltiples acontecimientos que no detallaremos.

1. *Enseñanza vagamente perfilada*, característica del período 1832-1849, en el cual la universidad estuvo creada, pero funcionó precaria y extensivamente. El diseño adoptó el *modelo napoleónico*, entre otros parámetros por albergar a todo el sistema educativo (primaria, secundaria y superior), por lo cual la noción de enseñanza no pudo constituirse sino en forma indefinida y de "sentido común".

2.Enseñanza determinada en términos escolásticos,en el período 1849-1885, inmediato a la instalación y a la primera "ley orgánica", con predominio de los estudios de Derecho. La noción de enseñanza en este período reunía los rasgos de "transmisión ingenua", cierta tendencia a la sujeción dogmática en un marco ideológico de tipo "espiritualista". Aun así, se debe consignar que el acto jurídico de 1849 y la práctica posterior implicaron un distanciamiento de las tradiciones religiosas, en especial de la Iglesia Católica y de las Órdenes existentes, y dieron origen al fuerte componente liberal-estatista de la tradición universitaria uruguaya.

3. Enseñanza determinada en términos positivistas, en el período 1885-1914, gracias a la reforma derivada de la nueva Ley Orgánica de 1885. En este caso, los estudios de Derecho ceden territorio discursivo (aunque manteniendo su modo de concebir la enseñanza) a las derivaciones de la enseñanza médica, y más ampliamente de las disciplinas experimentales, efectos de la ciencia moderna y de la revolución industrial. El resultado, empero, más que en dirección al cientificismo, permitió afianzar los moldes del profesionalismo.

4. Enseñanza universitaria como "superior propiamente dicha", forma de nocionar la enseñanza que hemos detectado como muy activa en la universidad uruguaya en el período que va desde 1914, en que Vaz Ferreira (1957) propone la diferenciación entre "enseñanza superior" y "enseñanza profesional", y la aprobación de la Ley Orgánica de 1958 (que es la actualmente vigente, URUGUAY, 1958). En estas discusiones, propuestas y acciones predomina la jerarquización del modelo berlinés, cierta tendencia a definir la enseñanza en los moldes propios del científicismo y del humanismo, y la idea enfática de que la enseñanza

superior es una manifestación del ejercicio de la investigación y la producción de conocimiento.

5. La enseñanza incluida en el diseño ternario, establecida claramente en la Ley Orgánica de 1958 y exclusivamente imperante hasta 1971, aunque sus ideas principales continúan produciendo el discurso universitario hasta el presente, no sin distorsiones evidentes en el entramado de sentidos. Como en gran parte de la región, se adoptó el que podría definirse como "modelo berlinés-latinoamericano", basado en la indisolubilidad ternaria (investigación, enseñanza y extensión), la libertad de cátedra y el cogobierno como formas de defender la autonomía de lo académico e intentos de limitar la tendencia profesionalista. En este marco, la enseñanza fue pensada como efecto de la producción de conocimiento en interacción con los efectos sociales de ésta.

6. *Imposición del modelo tecnicista*, en el período de los gobiernos fascistas que se extendió desde 1973 hasta 1984[2]. Como en otros ámbitos de la esfera pública, habida cuenta de los vínculos ideológicos de los agentes educativos impuestos por los dictadores con el gobierno estadounidense, se adoptó el modelo de las universidadesestatales estadounidenses, sobre todo por la organización transmisiva y eficientista de los estudios (con nítidas tendencias profesionalistas), se rigió a éstos sobre bases explícitas de tipo conductista, se desmanteló el aparato productor de conocimiento y se impuso un régimen didáctico autoritario, que en los hechos nunca llegó a constituirse como práctica normal[3].

7. Concepción de la enseñanza como "práctica", modo de reformular los términos del ternario como "prácticas" autónomas y autoconsistentes, que tiene su inserción en la red discursiva en unión con sesgos de consideración sociológica y tendencias hacia el extensionismo, el escuelanuevismo y el psicologismo. Se observó un primer empuje entre 1971 y 1973, y se lo retoma con mucha fuerza a partir de 1985. Como es obvio, la preocupación pasa de la enseñanza a los aprendizajes, y se piensa, en general, la cuestión de la

[2]Conocido también como "dictadura militar", que se llamó a sí mismo "proceso cívico-militar", y que algunas cronologías amplían al período 1969-1984 en atención a las líneas ideológicas de gobierno más que a las formalidades del ejercicio institucional.

[3]Adicionalmente, en 1984, último año del gobierno militar, se aprobó una ley de "reconocimiento de títulos de universidades privadas" (URUGUAY, 1984). Aunque espuria (ya que fue legislada por organismo no competente), surtió sus efectos y en los hechos significó la autorización para la apertura de este tipo de instituciones, reglamentadas inicialmente de diversas maneras esdrújulas (principalmente por el Decreto 308/95, URUGUAY, 1995).De esta manera se cortó el monopolio del Estado para la Educación Superior, existente desde 1830.

enseñanza superior en términos didáctico-pedagógicos escasamente diferentes a los conformados para la educación básica.

Las complejas redes discursivas que determinan las formas de pensar la enseñanza en la UdelaR actual, lejos de mostrar la extinción de alguna de estas composiciones descritas al transmutarse en otras, manifiestan la sobrevivencia y persistencia de todas ellas a la vez, mejor identificables en algunos de los centros universitarios entre la veintena de éstos con que cuenta la institución, o involucradas con las demás composiciones en registros particulares. Como hemos podido sostener al final del libro citado (BEHARES, 2011a), las discusiones actuales sobre cualquier cuestión de enseñanza en la UdelaR producen movimientos en varios andariveles de este conjunto discursivo.

En este marco de referencia discursivo, nos ha sido posible, en una investigación de corte documental múltiple (BEHARES, 2011c), distinguir cuatro tipos de "servicios". Se atiende, en este caso, a la "posición" que se asigna a la enseñanza en el conjunto de las actividades de cada servicio, con especial atención a sus relaciones con la investigación y la extensión a nivel de grado. Cabe señalar que las carreras tendientes a la titulación que cada servicio alberga son muy disímiles entre sí y que la tradición formativa en cada servicio sigue, en general, tendencias propias.

Nos encontramos en esa investigación con servicios de perfil *estrictamente profesionalista*(*Tipo 1.*), de exiguo desarrollo de la investigación y con programas de enseñanza dirigidos a formar exclusivamente profesionales; servicios de perfil *preferentemente profesionalista*(*Tipo 2.*) en cuanto a la dirección de su enseñanza, en los cuales la investigación se constituye en ámbitos específicos (separados de la enseñanza) creados para ese fin; servicios en los cuales la investigación se integra a la labor institucional a través de departamentos, u otras estructuras integradoras de las tres funciones, y que presentan perfiles de *enseñanza híbridos* (*Tipo 3***.**), de tipo profesional y de investigación; y, finalmente, nos encontramos con servicios de perfil *esencialmente académico*(*Tipo 4.*), en los que la dimensión profesional se reduce sensiblemente a la investigación misma, ya que los planes de estudio se proponen fundamentalmente formar investigadores.

En su conjunto, como se observa, existe una gran pluralidad de situaciones, aun cuando las aspiraciones albergadas en los documentos rectores principales sean las de la integración de las tres funciones básicas en los estudios de grado. Esta característica del sistema universitario público refleja los orígenes diversos de cada servicio, las tradiciones

nocionales francamente diferentes en lo que se refiere a la enseñanza y, no menos determinante, las propias condiciones de los saberes, conocimientos y técnicas que sirven de base a esas enseñanza.

3. LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS PÚBLICOS (UDELAR) EN EL CONJUNTO DE LOS ESTUDIOS TERCIARIOS.

Concomitantemente, la UdelaR ha formado parte en la segunda mitad del siglo XX de un complejo y polifacético organigrama de estudios de grado de naturaleza "superior" y "terciaria" existentes en forma progresiva en el país, lo que hace que su tratamiento de las cuestiones de la enseñanza se vea afectado por otras tradiciones, objetivos y tendencias. En efecto, hasta 1984, como ya se señaló en la nota 3, la UdelaR constituía el cien por ciento de la oferta universitaria nacional. La creación a partir de entonces de universidades privadas, insertas en un conjunto discursivo regido por parámetros ideológicos y políticos diferentes, obligó a revisar el sentido de la expresión "Enseñanza Pública Superior", incluido en la Constitución de 1967 (URUGUAY, 2004, art. 202), que determinaba el monopolio de la enseñanza superior en el Estado (concretamente en la UdelaR como Ente Autónomo). En los usos y disposiciones, debió completarse con los términos "terciaria" y "universitaria", que se estiló aplicar por igual al ámbito público como al privado.

Como analizamos en otro trabajo (BEHARES, 2009), en las últimas dos décadas se ha evidenciado la existencia de un "conglomerado" de estudios terciarios, universitarios y superiores; de esta forma se han ido asentando ya algunas constantes discursivas que, dialécticamente, hacen referencia a la naturaleza, condiciones y límites de las modalidades de enseñanza que aparecen integradas en él. En este contexto, señalamos que "la tradición universitaria de discusión sobre la 'enseñanza superior' se ha visto atrapada en un dominio discursivo mayor y más complejo" (BEHARES, 2009, p.115).En 2005 la matrícula de la UdelaR llegaba a los 88. 167 estudiantes (UDELAR, 2005),hecho que por sí solo es un impacto fuerte en sus matrices de enseñanza. Según datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en ese mismo añohabía en Uruguay 17 instituciones consideradas de "enseñanza superior", que se desagregaban en 5 universidades (1 pública y 4 privadas) y 12 institutos universitarios privados(MEC, 2006). El sector privado de la "enseñanza superior" estaba integrado por universidades e institutos universitarios de muy variada naturaleza y, en

su conjunto, atendía en 2004 al 10% (9.294 alumnos) de la matrícula total de la Enseñanza Superior en el país, proporción que se ha mantenido estable en el tiempo(MEC, 2004; UNESCO, 2005).

De acuerdo a las denominaciones acuñadas por el MEC (2006), los *estudios terciarios universitarios públicos* corresponderían exclusivamente a la Universidad de la República[4], mientras que los *estudios terciarios no universitariospúblicos* se cursarían en un variado conjunto abierto de instituciones, dependientes de diversos Ministerios o Entes Estatales. Entre éstos, y sin ser exhaustivos, teníamos en 2006: la Escuela Naval, los Institutos de Formación Docente, la Formación Militar, la Formación Policial y en Seguridad Pública, la Escuela Municipal de Arte Dramático, el Centro de Formación y Estudios del INAU, elInstituto Superior de Educación Física, el Centro de Diseño Industrial y varias entidades de enseñanza que se incorporaron posteriormente a la Facultad de Artes.

Este conglomerado es el resultado informe de lo que creció sin planificación y no un sistema ordenado. Las medidas adoptadas desde 1984 en adelante (incluyendo las más recientes que luego consideraremos) no han conseguido producir efectos en él, y de esta forma cuando se habla de "enseñanza" en este contexto se lo hace con un sesgo muy indeterminado de sentido, que señala a cualquier modo de transmisión de conocimiento(s) o ejercicios de formación para alguna actividad que se espera que el alumno acabe realizando a satisfacción.Sin lugar a dudas, existen tradiciones muy prolongadas en el tiempo en algunas de las instituciones que conviven, ya que algunas de ellas fueron creadas hace muchos años, pero el diálogo entre ellas es por el momento muy dificultoso y sobre bases conceptuales de escasa consistencia.

4. EL "SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN TERCIARIA PÚBLICA"

La UdelaR ha sido afectada por los desarrollos ocurridos en el conglomerado que acabamos de analizar, sobre todo en lo que respecta a la definición de los campos, modos y sentidos de su enseñanza. Documentos recientes aprobados o a punto de serlo en el Poder Legislativo han obligado a los organismos del co-gobierno universitario a ciertas

[4]Aunque la Ley de Educación General (URUGUAY, 2008) prevé otros institutos públicos con carácter universitario, todavía no legislados ni establecidos.

adaptaciones, que se incluyen en los procesos histórico-discursivos ya descritos para afianzar algunas de las líneas discursivas e incorporar reactivos nuevos.

En la última década, la expectativa de los actores del Estado ha sido la de avanzar hacia un "modelo general de enseñanza superior", inserto en un "sistema nacional de educación", fundamentalmente, aunque no sólo**,** en base a la *Ley General de Educación 18. 437*, promulgada en 2008 (URUGUAY, 2008) y el *Proyecto de Ley de Creación de la Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria* (APACET), actualmente a estudio del Parlamento (URUGUAY, 2010).

En efecto, la ley de educación actualmente vigente es un digesto de amplísimas pretensiones, que intenta incluir todo el espectro de la educación pública (educación de la primera infancia, infantil, primaria, secundaria, terciaria, superior, a distancia y semipresencial y no-formal), fija políticas educativo-pedagógicas y alcances curriculares transversales, e incluye, aunque de modos dificultosos, a la educación privada en todos sus niveles. En efecto, la Ley crea el *Sistema Nacional de Educación*, definido como "el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida" (URUGUAY, 2008, art. 20).

La "educación formal", se presenta en seis niveles (URUGUAY, 2008, art. 22): 0) educación inicial (3, 4 y 5 años de edad), 1) educación primaria, 2) educación media básica, 3) educación media superior (con tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional), 4) un conjunto complejo y difuso que no tiene denominación general, aunque se incluye como un nivel específico, integrado por A) "educación terciaria" (incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica superior), B) "formación en educación con carácter universitario" y C) "educación terciaria universitaria" (que incluye las carreras de grado), y 5) educación de posgrado.

El*Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP)*, estará "integrado por el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República y demás entes autónomos de la educación pública estatal" (URUGUAY, 2008, art. 49), y estará coordinado por la Comisión Coordinadora de la Educación Pública (URUGUAY, 2008, art. 50); el "sistema" y el "cuerpo coordinador" creado tienen únicamente las funciones de coordinación ya indicadas en la *Constitución de la República* ("La Ley dispondrá la coordinación de la enseñanza" (URUGUAY, 2004, art. 202, *in fine*), ya que en

los hechos cada organismo, institución y subsistema conserva las autonomías, formas de gobierno y capacidad preceptiva que les asignan las leyes correspondientes.En este conjunto amplio, la Ley exige una mayor atención al componente "terciario", para el cual se propende a la formación de un *Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública(SNETP),* integrado por la Universidad de la República y los institutos terciarios que la Ley propone crear. En este caso, cada uno de los componentes se regirá por las leyes ya existentes, o por las que vengan a dictarse, por lo cual el SNETP cumplirá sólo funciones de promoción, articulación e integración[5].

Como hemos señalado en un texto anterior (BEHARES, 2009), la lectura atenta de la Ley nos permite sugerir que el hilo conductor de la misma es de nítida raigambre pedagógica, reveladora de discusiones y propedéuticas oriundas de la educación básica. La Ley hace referencia a un único "Principio específico de interpretación e integración de la Ley", que se expresa en estos términos: "[...] se deberá tener en cuenta el interés superior del educando, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana" (URUGUAY, 2008, art. 120). Este principio debe leerse con los artículos iniciales de la ley que tienden a centrar la educación en el educando: "[la educación] tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas" (URUGUAY, 2008, art. 2º); "Los titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación son los educandos. Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y *organizar los contenidos en función de los educandos, de cualquier edad*" (URUGUAY, 2008, art. 5º, énfasis nuestro).Avalan esta interpretación varias agrupaciones de sentidos: principalmente, aquellas en que la enseñanza (aun la universitaria, de grado y de posgrado) se concibe exclusivamente como parte de la *intención educativa* yla preferencia por la utilización de definidores del tipo de "Educación Terciaria" y "Educación Universitaria", mientras que la documentación precedente solía utilizar con mayor cautela las expresiones "Enseñanza Terciaria, Universitaria o Superior", reservando el término "Educación" para los niveles básicos.

[5]La Ley determina también la creación de un "Instituto de Educación" que substituya a los actuales Institutos de Formación Docente y se le asigne rango universitario, lo que vino a hacerse a través de una propuesta de Ley Orgánica para éste (URUGUAY, 2012) fuera de UdelaR, y la creación de un instituto de formación tecnológica, también fuera de UdelaR, y sobre el cual aún no han concluido las discusiones en el presente. Entre otro conjunto documental contemporáneo a la Ley, también se deben considerar los obrados ya existentes de diversos borradores del proyecto de la nueva Ley Orgánica para la UdelaR (UDELAR, 2009, 2010) y los informes existentes sobre la reorganización de la formación policial y militar.

La definición de "Universidad" como un espacio reducido a la educación o a la enseñanza no coincide con sus fines tradicionales y ya legislados (Ley Orgánica, URUGUAY, 1958, art. 2), que sugieren que la enseñanza universitaria es una actividad derivada o fuertemente dependiente de los procesos de producción especializada de conocimiento.

El segundo de los documentos mencionados, tendiente a la creación de la *Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria* (APACET), (URUGUAY, 2010), ha sido objeto desde 2005 de un trabajo intenso y de consideración demorada de todos los organismos e instituciones vinculadas, y se encuentra actualmente a estudio excepcionalmente lento del Parlamento. Se trata, de un organismo esencialmente acreditador de la enseñanza terciaria y universitaria privada[6], y no afecta en forma directa a la enseñanza terciaria y universitaria pública, lo que ha sido señalado en las discusiones previas (sobre todo por la derecha política y las universidades privadas) como una de sus deficiencias. Sin embargo, sobre todo en las definiciones contenidas en sus artículos 14 a 22, genera definidores claros y consistentes, que serían esenciales para el campo, y que habrían de producir efectos importantes, aun más allá del ámbito privado.

Siguiendo los criterios de la *Ley General de Educación*, el proyecto define la educación terciaria como la que continúa a la educación media-superior, y la clasifica en *educación terciaria no universitaria* y *educación terciaria universitaria o superior* (URUGUAY, 2010, art. 14); las primeras, deben "desarrollar *procesos de enseñanza* para la formación en distintas áreas del conocimiento con carácter *práctico, aplicado y creativo*", mientras que a las segundas se les reserva la misión principal de "*producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores*" (URUGUAY, 2010, arts. 15 y 16 respectivamente, énfasis nuestro). El *Proyecto* es cauteloso en este caso, a diferencia de la *Ley*, porque hace presente la dificultad de aplicar el rótulo de "instituciones de educación" a las universidades, ya que sus funciones incluyen la *enseñanza, la investigación y la extensión* (URUGUAY, 2010, art. 16 incs. a, b y c), y a que la *enseñanz*a que ellas deben brindar queda definida en los siguientes términos: "formación y capacitación de científicos, profesionales y técnicos capaces de actuar con solidez profesional, responsabilidad, espíritu crítico y

[6]Tiene como propósitos regular el funcionamiento del sector privado de la educación terciaria, gestionar los procesos de acreditación de carreras e instituciones universitarias, promover el reconocimiento del nivel académico de instituciones terciarias no universitarias de carácter privado, facilitar el reconocimiento del nivel académico de carreras universitarias de instituciones públicas, no dependientes de entes autónomos de enseñanza, realizar procesos de evaluación externa a las instituciones públicas y privadas que lo soliciten y representar al país ante redes y organizaciones internacionales de acreditación (URUGUAY, 2010, Mensaje Nº 14/10, inicio).

reflexivo, mentalidad creadora, sentido ético y sensibilidad social" (URUGUAY, 2010, art. 16, inc. a). Más adelante se agrega: "La Universidad es una institución que combina la enseñanza de nivel superior con la investigación original" (URUGUAY, 2010, art. 26), y al tratar de las condiciones de los docentes de una universidad se indica que éstos deben "permitir a la institución el desarrollo de todas las funciones universitarias: enseñanza, investigación y extensión" (URUGUAY, 2010, art. 30, inc. 3). Como se observa, el Proyecto para la APACET se inclina más por la tradicional conceptualización de la enseñanza universitaria y/o superior que denominamos al inicio de este texto como "*enseñanza incluida en el diseño ternario",* de amplio recibo en la UdelaR, y crea uninterjuego interesante en las definiciones de lo terciario y de lo universitario.

De hecho, las distinciones entre esos dos niveles (terciario y universitario) son en este momento un tema en debate, sobre todo por la existencia durante la última década de programas híbridos, sobre todo de tipo tecnológico, entre la Universidad y el Consejo de Enseñanza Técnica dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). La expresión "Técnicatura en …", un ciclo de estudios de un máximo de dos años con un título de naturaleza profesional-laboral ("Técnico en…"), ya está establecida al mismo tiempo en la UdelaR (donde el título agrega la expresión "Universitario") y en ANEP. Las nuevas ofertas de enseñanza y de diversificación en nuevos formatos de enseñanza, creados en la última década, significan para UdelaR, a la vez, el otorgamiento de títulos intermedios que podrán continuarse con estudios posteriores hacia los títulos profesionales o académicos "plenos" y más tradicionales y la existencia de formaciones de nivel terciario equivalentes con las existentes fuera del ámbito universitario.

Otros factores pueden incluirse dentro de los procesos concomitantes que motivan una "reforma de la enseñanza universitaria" en Uruguay. Entre ellos es fundamental considerar la llamada "*globalización de la enseñanza superior*", que abarca distintos aspectos, como la adecuación de los planes de estudios nacionales a preceptivas originadas en procesos de otras regiones (sobre todo en Europa), lo que incluye los usos de los sistemas de créditos y, aunque no tan claramente, su relación con los "*curricula* por competencias" (COLLAZO, 2010). De hecho, ya se han operado procesos de *acreditación internacional de carreras universitarias* en la Universidad de la República y de otras universidades privadas del país, en las que estas instituciones participaron por iniciativa propia. Aunque no podamos detenernos en los detalles de estos procesos, no siempre bien sucedidos, es justo anotar que éstos tienen incidencia en la

transformación universitaria, sobre todo por la visualización de las concepciones teóricas de universidad y de enseñanza superior que determinan, al incorporar elementos que llegan desde fuera y se encuentran con la tradición nacional.

Finalmente, pero no menos conflictivamente, han avanzado también en Uruguay las ofertas privadas de educación a distancia y "programas *sine sede"*, tanto de universidades extranjeras como de empresas dedicadas a la venta de servicios de enseñanza por Internet, fenómeno no totalmente separable del auge de la introducción de modalidades no exclusivamente instrumentales de las *Tecnologías de la Información y Comunicación* (TICs) en el ámbito de la enseñanza terciaria y superior local. Aunque no podremos realizar un análisis exhaustivo de este tipo de cuestiones, es correcto ponerlas sobre el tapete como parte de los problemas implicados en las redefiniciones de la enseñanza.

5. LA "ORDENANZA DE ESTUDIOS DE GRADO Y OTROS PROGRAMAS DE FORMACIÓN TERCIARIA"

Entre 2008 y 2011 se procesó en los ámbitos de UdelaR la discusión de una "Ordenanza[7] de estudios de Grado", que fue definitivamente aprobada a fines de 2011 (UDELAR, 2011). Las extensas discusiones que llevaron a la Ordenanza, además de implicar a los Claustros, Consejos y al Consejo Directivo Central, incluyeron un vaivén de informes, discusiones y asesorías técnicas. En estos materiales se observa, nítidamente, la co-presencia de todos los factores que hemos venido mencionando y las tendencias encontradas acerca del sentido de la enseñanza superior.

El objetivo del documento, ahora preceptivo, fue el de establecer parámetros generales para las "formaciones universitarias terciarias y de grado" impartidas en todos los servicios de UdelaR (UDELAR, 2011, art. 1). Como se ha señalado, cada servicio tiene tradiciones y tendencias distintas: el documento les ofrece un marco de referencia común al cual ajustarse, aunque es fácil avizorar que estos ajustes van a ser muy difíciles en algunos casos.Las "formaciones" que se definen para el nivel de grado abarcan (UDELAR, 2011, art. 2): a)

[7]En la terminología de la administración universitaria (y de los "Entes Autónomos" del Estado en general), las "Ordenanzas" son actos jurídicos autócratas, de gran jerarquía, sólo por debajo de la Ley Orgánica y de los Estatutos, y por arriba de los Reglamentos, Disposiciones y Resoluciones. Tienen, en nuestro caso, carácter de norma general para toda la Universidad.

Carreras de Grado ("*licenciaturas*"[8] y "*títulos profesionales*"), de 4 años o más, con 2400 horas y 320 créditos); b) *Carreras de grado*, "*Tecnicaturas*", de 2 o 3 años, con 1200 horas y 160 créditos); c) *Ciclos iniciales*; d) *Otras modalidades de formación y certificación de conocimientos*. Los literales *a* y *b* regulan más definidamente lo ya existente y obligarían a las Facultades con carreras más extensas (como en el caso de Derecho o Medicina) a presentar planes de estudio con tramos intermedios. Los "ciclos iniciales" (*c*) son formaciones básicas, aún no completamente reglamentadas, de seis meses a un año, al ingreso a la Universidad, y tienen una finalidad propedéutica, interdisciplinaria y de orientación vocacional. La referencia a "Otras modalidades de formación y certificación de conocimientos" (*d*) es una cláusula "paraguas", ya que permitiría la innovación, sobre todo en las carreras híbridas con otros niveles de la enseñanza, algunas de las cuales son "tecnicaturas", pero que aún no han sido definitivamente diseñadas. Por este último motivo, principalmente, la Ordenanza incluye en su título el complemento "y otros programas de formación terciaria", aunque su alcance recaiga plenamente en el rubro "formación universitaria"[9].

En el plano más conceptual, la Ordenanza incluye una definición explícita de "educación superior":

> La educación superior tiene como finalidad formar para la creación, comprensión y aplicación crítica del conocimiento, el desempeño profesional y ciudadano responsable y el desarrollo de capacidades de aprendizaje a lo largo de la vida. Integrada con los procesos de investigación y extensión, la enseñanza universitaria deberá ser de alta calidad, enfatizando en el rigor científico, la profundidad epistemológica, la apertura a las diversas corrientes de pensamiento, el desarrollo de las destrezas y la promoción de aprendizajes autónomos. La acción pedagógica estará orientada a motivar procesos reflexivos y activos de construcción de conocimientos, antes que de exclusiva transmisión de información (UDELAR, 2011, art. 3).

Como se observa, la definición incluida parece coincidir con los parámetros establecidos por la Ley Orgánica vigente (URUGUAY, 1958, art. 2) y con el documento del Proyecto de APACET (URUGUAY, 2010), y al mismo tiempo puede entenderse que se

[8]El término "Licenciatura" se ha utilizado tradicionalmente para las carreras de tipo académico, aunque en algunos casos se ha utilizado para carreras profesionales que tienen simultáneamente un fuerte componente académico. Tienen una duración de ca. 4 años. En el uso uruguayo, "Licenciatura" no es sinónimo de formación docente como en otros países, ya que los títulos de "maestro primario" o "profesor de educación media" son otorgados exclusivamente por ANEP.

[9]Como es evidente, la Ordenanza rige solamente a los estudios de grado y pregrado, y no hace mención a los posgrados, que se rigen, al interno de UdelaR por otros documentos (Ordenanzas y Reglamentos). Quizá deba anotarse esta regencia disímil como un hecho a ser analizado, ya que genera, *mutatis mutandis*, un doble ejercicio definidor de la enseñanza universitaria, que no nos parece casual o ajeno al proceso general conceptualizador.

separa en alguna medida del espíritu general de la Ley General de Educación (URUGUAY, 2008), aunque utiliza los términos "educación" y "acción pedagógica". No sólo por esto último, empero, la ordenanza, en su conjunto, presenta el carácter de una interpretación de naturaleza esencialmente pedagógica de la enseñanza universitaria de grado.

Las *orientaciones curriculares*(UDELAR, 2011, art. 7), justificadas desde recomendaciones didácticas (bajo el rótulo "orientaciones de enseñanza", UDELAR, 2011, art. 4), incluyen tres asuntos muy debatidos en el contexto universitario: *flexibilidad curricular*, *articulación curricular*y *asignación de créditos*.Varios Consejos, el orden estudiantil y especialistas en temáticas universitaria de distintos orígenes han manifestado aprehensión a estos tres parámetros, en general porque se los identifica con los fallidos procesos y resultados de la "Reforma de Bolonia", por significar una posición obsequiosa ante las tendencias "globalizantes", porque se lo vislumbra con el avance de la concepción de "universidad liviana" (que se rechaza), y por representar un desmedro de las ofertas científico-académicas que pasan a estar subordinadas (se dice) a los procesos de aprendizaje y demandas de servicios *por menú*, que harían demasiado presente el peligro de valorar el conocimiento como mercancía[10]. Los otros tres parámetros incluidos son: integración de funciones universitarias, articulación teoría-práctica y atención a la formación general. En este caso, sea porque repiten principios ya canonizados en el discurso universitario o porque se los toma como una declaratoria con escasa repercusión práctica o ambas cosas amalgamadas, son universalmente aceptados.

En su conjunto, la Ordenanza viene a llenar un vacío importante en materia de preceptiva general de la UdelaR en materia de Enseñanza. Las prácticas y preceptivas en esta dimensión del funcionamiento universitario se encuentran, como hemos analizado al inicio, caracterizadas por su pluralidad, en un contexto de crecimiento y formulación autónomo en los diversos ámbitos y tradiciones universitarias, lo que revela un conjunto de riquezas y otro de problemas. La Ordenanzapropone un modelo general, de carácter no obstante abierto y no coercitivo, producto de los acuerdos tácitos-explícitos que en esta materia se han venido produciendo en los últimos veinticinco años, aun cuando éstos no han sido todavía plenos e indiscutibles.

[10]De amplio recibo y difusión han sido en nuestro medio las discusiones de las últimos años en el contexto de la UNESCO, que se sintetizan en los documentos: AUGM (2009), CRES (2009) y CMES (2009) entre otros del conjunto.

La Ordenanza presenta un punto de vista a veces amplio, por no explicitado, y otras una opción específica, acerca de las relaciones entre *enseñanza, aprendizaje y conocimiento*, tres pilares sobre los cuales se asienta todo posible abordaje de la enseñanza en general y de la enseñanza universitaria en particular. La jerarquización centralizadora de alguno de estos tres componentes es de gran compromiso. La Ordenanza trasunta, en sus artículos más explicitadores y luego en el articulado "funcional", una opción por los *aprendizajes*. Podemos admitir la importancia de llamar la atención sobre ellos, principalmente para cuestionar antiguas formulaciones tácitas en las cuales todo parecía recaer en las "transmisiones de conocimiento". Sin embargo, nos parece que esa relativización no debe retacear la importancia que la enseñanza en sí (la acción expositora del docente según las modalidades del conocimiento-saber en cuestión) tiene en el proceso, y que la Ordenanza omite. En ese sentido, más allá de las intenciones expresas, leemos en la Ordenanza una fuerte tendencia hacia la conceptualización reductiva de la enseñanza, como una intervención "pedagógica" sobre aprendizajes que se dan centralmente en los individuos y a una distancia marcada con respecto al funcionamiento propio de los campos de saber en los cuales y por los cuales existe. En el amplio espectro teórico que da sentido a las opciones didácticas y curriculares, no es difícil de entrever una opción, que por otro lado ha sido la predominante en el tratamiento de las cuestiones de la enseñanza superior en los últimos años en el país y en el extranjero. Ésta ha recibido muchas y ponderadas críticas, y no es aceptada como una opción pertinente en forma universal. En este punto, de gravedad conceptual, la Ordenanza se sitúa claramente en la tradición *normalista*, en un sentido marcado por los definidores pedagógicos que ya fueron consagrados en la Ley General de Educación, también para el ámbito de la enseñanza superior. Instaura, por este recurso, un *neo-normalismo universitario* que, a pesar de ser moneda muy corriente en el tratamiento de la enseñanza universitaria en los últimos años, no parece ser muy ajustado a la naturaleza de esa enseñanza.

Sin afirmar que este factor echa por tierra todo el edificio de la Ordenanza, se requeriría tener presente que ésta implica un severo problema de implementación, "alerta" que cobra, además, un sentido acuciante si aceptamos que las tradiciones de enseñanza superior en el país no son uniformes, y que esta falta de uniformidad se deriva principalmente de la diversidad en la naturaleza de los campos de conocimiento yde los objetivos de la enseñanza en cada uno de los ámbitos universitarios. Por ejemplo: la Ordenanza se pone a distanciade la tendencia conocida por "*Curricula* por Competencias", modelo ampliamente difundido y

explicitado durante los años de 1990, y que ya es posible evaluar como muy negativo y distorsionante del quehacer y de la propia existencia de las universidades en las experiencias de la Comunidad Económica Europea y de las universidades de la región que lo han adoptado. Aun así, algunos elementos ya señalados, presentes en la Ordenanza, pueden ser entendidos como yendo en esa dirección, principalmente la sobrepresencia del cuidado de los aprendizajes individuales, la postulación de la transparencia en los "sistemas de enseñanza-aprendizaje", la ambigüedad en los objetivosde la evaluación de los aprendizajes y la ausencia de restricciones expresas en referencia al carácter normalizador del conocimiento científico y académico.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En el análisis que incluimos en este artículo revisamos las líneas conceptuales y discursivas que tienen su asiento en el tratamiento de la enseñanza terciaria, universitaria y superior tal cual las encontramos en un conjunto de documentos elaborados hasta 2011. Restaría, entre otros aspectos, incluir en esta discusión el conjunto documental no considerado en detalle (*e.g.* UDELAR, 2009, 2010) y el elaborado posteriormente (*e. g.*URUGUAY, 2012). Cabría, también, considerar algunos elementos de políticas públicas en el campo del desarrollo y la inclusión, elaboradas en el período, y que no son ajenas a la cuestión tratada sino extremadamente pertinentes. Asimismo, convendría estudiar las políticas de innovación e investigación generadas en los últimos años y su relación con el diseño y conceptualización de la enseñanza de posgrado.

A pesar de las carencias que anotamos, es bastante plausible establecer tres postulados, a modo de conclusión provisoria:

1. Las composiciones universitarias en materia de enseñanza, clásicas o tradicionales en varios de sus aspectos desde 1958 por lo menos, han sufrido política y conceptualmente una transformación importante.

2. Es posible postular la existencia de un "neo-normalismo" universitario que, aunque existente como tendencia muy secundaria en los últimos veinte años, ha cobrado recientemente vigor y se ha inserto en las preceptivas en forma clara.

3. En relación de la endémica preocupación universitaria acerca del "profesionalismo" (presente desde inicios del siglo XX) es importante marcar una tendencia reivindicadora de la concepción de Universidad (y de la "Educación Superior" en su conjunto) como un ámbito centrado en la formación de profesionales.

Es evidente también que, a pesar de las constancias de los elementos que nos permiten establecer esos tres postulados, hay un marcado grado de indefinición, de contradicción y de equívoco, que nos hemos esforzado en documentar. En los dos últimos años es *vox populi* la existencia de una "crisis dramática de la educación" en Uruguay, generalmente vista bastante exteriormente como el fracaso de la acción gubernamental o de acuerdos políticos, o desde una perspectiva estrictamente sociológica, preocupada por la cobertura, la retención y el egreso socialmente saludable; sin embargo, sugerimos que la crisis es más profunda y, en el caso de la enseñanza en el nivel terciario, universitario y superior, afecta sustancialmente a los sentidos que se le asignan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGM - ASOCIACION DE UNIVERSIDADES GRUPO MONTEVIDEO. Declaración de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo ante la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008. **Políticas Educativas**, v. 2, n. 2, pp. 175-179, 2009. Disponible en http://seer.ufrgs.br/Poled. Consultada el 10/03/11. Consultada el 10/03/11.

BEHARES, L. E. "Sobre la reorganización del conglomerado de educación terciaria, universitaria y superior en Uruguay, con énfasis en las determinaciones sobre la enseñanza". **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n.1, p.114-130, 2009.
Accesible en http://seer.ufrgs.br/Poled. Consultada el 10/03/11

_____. **Enseñanza y Producción de Conocimiento. La Noción de enseñanza en las políticas universitarias uruguayas.** Montevideo:Universidad de la República – CSIC, 2011a.

_____. Vaz Ferreira, la enseñanza superior y la discusión sobre la enseñanza en las políticas universitarias uruguayas. **Imagens da Educação**, V. 1, n. 1, pp. 65-75, 2011b.Accesible en http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc, Consultado el 10/03/2011.

_____. Formación de Investigadores como Enseñanza Universitaria en el grado. El caso de la Universidad de la República. In: ISAIA, S. M. DE AGUIAR (org.) Qualidade da educação superior: a universidade como lugar de formação, vol. 2. Porto Alegre: EDIPUCS, pp. 73-89, 2011c.

COLLAZO, M. El Currículo universitario como escenario de tensiones sociales y académicas. **Didáskomai. Revista de Investigaciones sobre la Enseñanza**, Nº 1 (2010), pp. 5-24.

CRES – CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, de 2008. **Políticas Educativas**, v. 2, n. 2, pp. 207-222, 2009. Disponible en http://seer.ufrgs.br/Poled. Consultada el 10/03/11.

CMES – CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Conferencia Mundial de Educación Superior 2009: Las nuevas dinámicas de la Educación Superior y de la investigación para el cambio social y el desarrollo. (UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009). Borrador Final comunicado (8 de Julio de 2009). **Políticas Educativas**,v. 2, n. 2, pp. 194-206, 2009. Disponible en http://seer.ufrgs.br/Poled. Consultada el 10/03/11

MEC – MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. **Anuario Estadístico 2004**. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. 2004.

_____. **Informe 2006 de la Dirección de Educación Superior**. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2006.

UDELAR – UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. **Informe 2005.** Montevideo: Servicio Central de Informática, Universidad de la República, 2005.

_____. **Nueva Ley Orgánica de la Universidad de la República. Propuesta de Anteproyecto con alternativas.** Disponible en www.udelar.edu.uy. Consultada el 29/09/12, 2010.

_____. **Síntesis de avances entre octubre y diciembre.** Comisión para la elaboración de un Anteproyecto de Ley Orgánica, 18 de diciembre de 2009. Disponible en www.udelar.edu.uy. Consultada el 29/09/12, 2009.

_____. Ordenanza de estudios de grado y otros programas de formación terciaria.Res. N° 4 del CDC, 30/08/11 [**Diario Oficial**, 19/09/2011].

UNESCO. **Compendio mundial de la educación en el mundo 2005**. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO, 2005.

URUGUAY.Ley Orgánica de la Universidad de la República (Ley Nro. 12.549), del 16 de octubre de 1958. **Diario Oficial,** 29 de Octubre de 1958, Montevideo-Uruguay, 1958.

_____. Ley Nº 15.661 "Se establecen disposiciones para los títulos profesionales que otorguen las Universidades Privadas". Montevideo: **Consejo de Estado**, 29 de octubre de 1984. Disponible en www. parlamento.gub.uy. Consultado el 02/04/11.

_____. Decreto 308/95 "Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada". Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, (mimeo), 1995.

_____. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Montevideo: Poder Legislativo, Cámara de Senadores. 2004.

_____. **Ley. Nº 18.437. 12 de Diciembre de 2008. Ley General de Educación**. Montevideo:Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, Montevideo, 2008.

_____. Proyecto de Ley – Agencia para la Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET). Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, Documento nº 109 bis, 2010.

_____. Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Universitario de Educación. Repartido Nº 872, Carpeta Nº 1599/2012, XLVIIa. Legislatura. Montevideo: Cámara de Representantes, 2012.

VAZ FERREIRA, C. Educación Superior. In: **Lecciones sobre Pedagogía y Cuestiones de Enseñanza.** Montevideo: Cámara de Representantes, Tomo XV, Volumen 2, pp. 88-107, 1957.

LUIS E. BEHARES
Profesor Titular y Director delDepartamento de Enseñanza y Aprendizaje,
Instituto de Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,
Universidad le la República, Montevideo –Uruguay.
Coordinador del Núcleo Educación para la Integración,
Asociación de Universidades Grupo Montevideo.
Correo electrónico:lbeharesc@yahoo.com