

La universitarización de la formación terciaria técnica como un eje de la expansión de la educación superior en Uruguay

Claudio Rama*

Universidad de la Empresa, Uruguay

Resumen

La reforma en curso de la educación superior en Uruguay, se ha analizado como un proceso de diferenciación institucional por el cual se ha pasado de una universidad - sistema a un sistema de educación superior. El presente artículo analiza la reforma en curso como un proceso de universitarización de la formación terciaria, como una elevación de la formación que pasa del nivel terciario al nivel universitario.

Se analiza este proceso en diversos campos técnicos, laborales y del conocimiento, como resultado de cambios en las demandas sociales y económicas, que comienzan a requerir competencias superiores de estas formaciones y que empiezan a ser cubiertas por instituciones universitarias. Es ésta una dinámica social de nuevas demandas de los actores educativos que buscan mejorar sus trayectorias y sus capacidades competitivas mejorando sus certificaciones y cuyos impulsos se han expresado en la dinámica de universitarización de las ofertas en todos los campos de la formación. El presente artículo analiza las dinámicas institucionales de la enseñanza técnica, de salud, artística, de educación física y del sector privado. Esta elevación del nivel de la formación terciaria, se constituye en la base de la diferenciación y del isomorfismo institucional de la educación superior en Uruguay.

En artículo analiza sus diferenciados caminos y dinámicas, su componente político y las tensiones y conflictos entre la diferenciación y la concentración institucional.

PALABRAS CLAVES: URUGUAY, EDUCACIÓN TERCIARIA, UNIVERSIDAD, REFORMA UNIVERSITARIA,

Abstract

The current reform of the Higher Education levels in Uruguay has been analyzed as a process of institutional differentiation which has changed from a University-system into a system of Higher Education. The present article analyzes the reform in progress as a process of universitarization of the tertiary formation, as an elevation of the formation that goes from the tertiary level to the university level.

This process is analyzed in diverse technical, labor and knowledge fields, as a result of changes in the social and economic demands, which begin to need higher competences and skills and start being covered by university institutions. This is a social dynamic of new demands of the educational actors who seek to improve their paths and their competitive capacities by upgrading their certifications and whose impulse are being expressed in the dynamics of universitarization of the offers in all the fields of formal education. The present article analyzes the institutional dynamics of the technical, health, artistic

* Economista, Máster en Educación, Doctor en Educación, Doctor en Derecho y cuatro Postdoctorados. Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE) (Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay). Es Director del Observatorio de de la Educación Virtual de Virtual Educa. Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales (UDE); Director del Instituto Nacional del Libro; Director del Sistema Nacional de Televisión y Vice-Presidente del Sistema Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE). Ha recibido siete Doctorados Honoris Causa y tiene 27 libros propios publicados.

and physical education and of the private sector. This upgrading of the level of the tertiary formation is constituted in the base of the differentiation and of the institutional isomorphism of Higher Education in Uruguay.

This article analyzes their differentiated ways and dynamics, their political component and the tensions and conflicts between the differentiation and the institutional concentration

1. Introducción

El aumento de la composición orgánica y la complejización del trabajo, es una derivación del desarrollo económico y de la incorporación de tecnologías. Son los cambios tecnológicos derivados del aumento de los conocimientos, los elementos determinantes en el aumento de la división social y técnica del trabajo. Con ello, aumentan y se complejizan las tareas, aumentan los mercados y se produce una demanda de nuevas competencias con un mayor nivel de profundidad y especialización de ellas. Este proceso derivado de los marcos analizados por Durkheim de especialización y diferenciación de tareas como base del desarrollo económico constituye la base de los cambios en los sistemas de educación que se reconfiguran para producir tanto una mayor diversidad de ofertas académicas para cubrir las nuevas demandas, como igualmente un nivel superior de la oferta acorde a requerimientos del mundo del trabajo con mayores complejidades de tareas y densidad tecnológica. (Merton, 2002)

La alta correlación entre el desarrollo y la complejización de los mercados de trabajo y los sistemas de educación, ha perfilado una tendencia histórica de los sistemas educativos de un aumento de los niveles de formación requeridos. Así, en todos los campos - desde el nivel de primaria, al de secundaria, al terciario, al universitario y al de cuarto nivel- asistimos a un aumento de los niveles educativos para dar cabida a los nuevos conocimientos, transmitir conocimientos y crear competencias para las personas.

La dinámica de los últimos años de la educación superior uruguaya, se caracteriza por el pasaje de procesos de formación técnicos y de organización institucional desde el nivel terciario (o incluso secundario) al nivel universitario. Es una dinámica de “universitarización” de la formación terciaria que se expresa en diversidad de caminos y se constituye en el “campo de lucha” entre una modalidad de diferenciación institucional privada o pública, o como un proceso de expansión al interior del sistema universitario dominante público tradicionalmente monopólico. O sea entre la expansión interna de absorción de esos cambios por instituciones existentes o mediante la creación de nuevas instituciones. E incluso entre una diferenciación institucional bajo el modelo dominante de universidad pública -tipo de autonomía y de co-gobierno-, reforzando el isomorfismo institucional, o entre nuevas formas de organización y de gobernanza.

Es por ende, como “campo de lucha”, en espacio de tensión primero entre una descentralización o una concentración institucional, y en segundo momento entre una diferenciación de las formas institucionales frente a isomorfismo del modelo de gestión y gobierno dominante.

2. Los distintos caminos de la universitarización de la formación terciaria

a. La universitarización de la formación técnica

En Uruguay, la formación técnica se desarrolló desde el siglo XIX como una formación correccional, que en el nivel de primaria se conformó como ámbito de formación a través de la escolarización dada a través de la Escuela de Artes Oficios creada en 1878 (Cafferatta, Pereira y Marrero, 2012). En 1916 se transforma en Dirección de Enseñanza Industrial que le da coherencia y amplitud. En 1942 se transforma en instituto de enseñanza media técnica con el nombre de Universidad del Trabajo de Uruguay, e inserta en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que controla toda la educación preuniversitaria en Uruguay. En 1962 inicia la oferta de tercer ciclo (Nivel 5A) en las orientaciones de electrónica, electrónica y mecánica. En 1986 comenzó a ofertar ingenieros tecnológicos y en 1999 con nivel terciario se ofertan articulados y en Convenio con la UDELAR. Caferrata et al, consideran que el CETP (ex UTU) ha sobrellevado un sesgo socio económico cultural y de género, que ha impactado en el decrecimiento de su matrícula, y que recién con los Bachilleratos Tecnológicos y los Tecnólogos Terciarios, se produce el reconocimiento social y del mundo del trabajo. El mayor impacto de la educación

técnica y tecnológica se da en el Interior del país, donde no existen casi otras ofertas terciarias. Es esta la oferta de educación que más ha crecido en el país y que para el 2015 alcanzó a una matrícula de 10.555 como parte de un rápido proceso de terciarización de la formación técnica en el sector público.¹

En esta línea, la terciarización de la formación técnica, tuvo un hito con la aprobación de la Ley General de Educación, que dispuso la habilitación normativa e institucional de la oferta terciaria de formación técnica, a través del artículo 87, que creó el Instituto Terciario Superior (ITS), pensado como una red de instituciones ubicadas en diferentes lugares del país y con el cometido de desarrollar actividades de educación terciaria, e integrando enseñanza, investigación y extensión para técnicos en diversas áreas de la producción y los servicios. De hecho avalaba las ofertas terciarias que ya tenía la UTU en expansión desde los años 2000

La norma establecía que los conocimientos y créditos adquiridos en ellos serán reconocidos o revalidados por las demás instituciones terciarias o universitarias públicas, de forma de facilitar la continuidad educativa de sus estudiantes y egresados. Se establecía que el órgano de conducción de esta nueva institución terciaria debía incluir representantes electos por docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la Universidad de la República.

Dicho instituto no se instrumentó en ese perfil, y el siguiente Gobierno Nacional (2010 - 2015) tuvo el objetivo de instrumentar una formación técnica no de nivel terciario meramente sino universitario, mediante la transformación del CETP (ex-UTU), en tanto ámbito de formación técnica predominantemente de secundaria y en proceso de incorporación de ofertas terciarias, en una universidad autónoma focalizada en lo tecnológico y en el interior. El gobierno propuso darle "independencia absoluta a la UTU en el interior del país en unidades autónomas de pudieran derivar en futuras universidades tecnológicas" (Mujica, Búsqueda, N° 1805). Las resistencias en el sistema político, fundamentalmente en el órgano del CODICEN por las implicancias del desprendimiento de la formación técnica, pero especialmente en la UDELAR por la escala que tendría su pérdida de monopolio de la oferta técnica universitaria dado el tamaño de la UTU, derivó en un proyecto de menor dimensión a través de la creación de una universidad tecnológica que se inició desde cero, y por ende pequeña, pero que al tiempo se constituyó en la segunda universidad pública del país, rompiendo el monopolio existente de más de 150 años.

Así, en el 2012 se produjo la primera diferenciación pública con la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) a partir de la aprobación de la Ley 19.043, radicada en el interior y segunda universidad del país. Su creación incluyó un modelo de gestión con mayor participación de las regiones que es donde se produce la expansión económica básicamente a través de actividades agropecuarias y forestales. La ley dispuso que la UTEC fuese autónoma, cogestionada con autoridades elegidas por docentes, estudiantes y egresados, con un Consejo directivo compuesto por el rector, dos docentes, dos estudiantes, un representante de los trabajadores y otro de los empresarios, y los directores de los Institutos Tecnológicos Regionales (ITR).

Estos ITR se conforman como unidades académicas especializadas en un área del conocimiento vinculada con el perfil productivo de la zona en la que se localicen a futuro. Se mantuvo un modelo universitario autónomo y colegiado de tipo corporativo pero agregando otras representaciones, en este caso externas, como trabajadores y empresarios. Mostró una leve diferenciación de la tipología organizacional y con una focalización exclusiva en el interior del país, donde actualmente oferta el 100% de sus programas. Con ello, el avance hacia la universitarización de la formación técnica pública se realizó a partir de la creación de una nueva institucionalidad con localización descentralizada en el interior. Esta dinámica está acompañada por el mantenimiento de la formación técnica del nivel secundario del CETP (ex UTU), que está incorporando ofertas de nivel terciario, a través de la figura de tecnólogos, por vía propia o por convenios con la UDELAR, y actualmente también con la nueva UTEC.

Con estos cambios, la formación técnica de nivel secundario dejó de ser terminal y al tiempo se abrieron caminos de trayectorias más diferenciadas en la educación superior, tanto de nivel terciario como universitario.

Por su parte en el sector privado las Universidades ofrecen cursos de nivel terciario llamadas tecnicaturas de 3 años bajo regulación y autorización del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Los cursos de menores extensiones, como analistas o técnicos, están bajo la autonomía de las instituciones. En

¹ EL CETP (ex UTU) cuenta en el 2018 con 83 cursos técnicos de nivel terciario que dicta en forma autónoma o en convenios interinstitucionales con UDELAR o con UTEC.

estos sin embargo, no se permite su articulación o reconocimiento con el sector universitario fácilmente, sino hasta un porcentaje de la carrera de destino, que el sujeto sea bachiller y que realice un examen de homologación al interior de la institución. Todas las universidades privadas a la vez ofrecen programas técnicos en las distintas áreas junto a sus ofertas universitarias. Sin embargo, la articulación de éstas carece de un marco normativo que las facilite. El fraccionamiento de lo técnico y lo universitario en términos de trayectorias estudiantiles ha constituido un impulsor a la universitarización de los estudios terciarios.

b. La universitarización de la formación terciaria en salud

Otro caso particular de la universitarización de la formación técnica se ha ido desarrollando en el sector de salud en Uruguay. En enfermería es un caso de referencia en toda la región. Anteriormente la formación de personal se realizaba a cargo del Ministerio de Salud Pública (MSP) desde 1912 en la Escuela de Nurses Dr. Carlos Nery, que formó “nurses” como personal técnico de enfermería, diferenciado del personal “auxiliar” formado en la práctica. Posteriormente el personal de auxiliar de Enfermería fue responsabilidad de la Escuela de Sanidad “Dr. José Scosería”, que formaba tanto auxiliares de enfermería como auxiliares de laboratorio y tisaneros. También la Escuela actuaba como ámbito de habilitación y control de las instituciones de nivel no terciario privadas formadoras de auxiliares de Enfermería del sector privado. Así, la formación de enfermeros se realizaba como nivel no terciario ni universitario y descansaba en el Ministerio de Salud Pública. En la década del 50, la Universidad de la República comenzó a ofertar esta profesión a través de la creación de la Escuela Universitaria de Enfermería, incorporada a la Facultad de Medicina, como una oferta terciaria. La UDELAR además carece de potestad de formar en un nivel inferior desde 1935. Posteriormente desde 1986, esta Escuela se constituyó en el Instituto Nacional de Enfermería (INDE) como ámbito institucional asimilado a Facultad, ofreciendo ofertas terciarias pero con mayor autonomía institucional.

En el año 2002, la Ley de Rendición de Cuenta, dispuso en su artículo 135, la supresión en el Inciso 12 “Ministerio de Salud Pública”, programa 005 “Administración del Subsidio para la Atención Médica”, la unidad ejecutora 067 “Escuela de Sanidad Dr. José Scosería”, y dispuso su transferencia al Consejo de Educación Técnico-Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) los cargos y funciones contratadas así como de los créditos presupuestales correspondientes a dicha unidad ejecutora suprimida. Igualmente transfirió a la ANEP los recursos de afectación especial y los créditos financiados con cargo a los mismos, así como el inmueble ubicado en Montevideo empadronado con el N° 3424 perteneciente al Ministerio de Salud Pública.

Con ello eso, la formación del personal de enfermería en el ámbito estatal iniciaba el pasaje desde una formación de nivel secundario a una formación terciaria no universitaria a cargo de la ANEP. Sin embargo, el año siguiente, se aprobó en agosto del 2003, la Ley 17678 que en su artículo 3º, dispuso la transferencia definitiva de la Escuela de Sanidad “Dr. José Scosería” a la Universidad de la República con el objetivo de consolidar la conformación de una Facultad de Enfermería. Con ello, la formación de este campo pasó al nivel universitario. La nueva norma sustituía en la Ley N° 17.556 (2002) la referencia al “Consejo de Educación Técnico-Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública”, por la de “Universidad de la República”, quedando todos los demás artículos en vigencia. Con ello recursos y personal pasaron al ámbito universitario y la formación de enfermería pasó a nivel universitario a través de su absorción por parte de la UDELAR. La transferencia del programa de formación de enfermería a la UDELAR, llevó a la universitarización de esa formación técnica del personal de enfermería.

Con esta adscripción, en el 2004, el Instituto Nacional de Enfermería (INDE) de la UDELAR, también se transformó institucionalmente y con el agregado de la nueva institución externa transferida, mutó para constituirse en Facultad de Enfermería, con sus órganos de cogobierno, y donde además de formar profesionales como los licenciados en Enfermería, forma también auxiliares de Enfermería como cargo de técnico terciario. (Mazza, 2006). La complejización de sus roles y el propio crecimiento de los servicios de la UDELAR se logra a partir de esta absorción institucional que transforma una formación de terciaria en universitaria, al tiempo que crea nuevas ofertas terciarias de apoyo a la tarea de enfermeras en un nivel inferior de competencias.

Este escenario busca responder a la situación del Uruguay, generalizada en la región, de carencia de personal de enfermería y donde existe una correlación con el personal universitario de médico altamente

desequilibrada respecto a los estándares internacionales, como resultado de una formación de enfermería de nivel inferior, con bajos salarios, escasos mecanismos de aseguramiento de la calidad, baja matrícula, fuerte feminización y a la vez fuerte emigración. Mientras que en general en el mundo hay un médico por cada 4 enfermeros, en el Uruguay hay una relación inversa de una enfermera por cada 4 médicos.² En el año 2015, según el Anuario Estadístico 2016 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) había 16.536 los médicos activos registrados en la Caja de Profesionales, que contrasta con el Censo Nacional de Enfermería realizado en el año 2013 por el Ministerio de Salud Pública (MSP), en conjunto con Facultad de Enfermería de la UDELAR, que arrojó que para ese momento existían 5.285 Licenciados en Enfermería y 18.990 auxiliares de enfermería, tomando el dato de aquellos registrados en el MSP.

La transformación del personal técnico no médico de salud hacia una formación de nivel universitario también fue acometida por el sector privado donde algunas de las universidades gestadas desde el 85, crearon múltiples carreras en el sector de salud y que antes correspondían a formaciones terciarias o de nivel secundario tales como licenciado en Enfermería, Fisioterapia, Fonoaudiología, Nutrición y Psicomotricidad en la UDUCAL, y en Fisioterapia, e Imaginología en la UDE. Así, la universitarización de la formación de personal técnico en salud, se realiza tanto a través de la concentración en la UDELAR como al tiempo en la diferenciación en el sector privado universitario.

c. La universitarización de la formación artística.

La formación terciaria en el campo artístico se realizaba en una variada cantidad de instituciones en general terciaria o sin requisitos de formación, entre las cuales se destacaban en el sector público la Escuela de Diseño Industrial (EDI) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Escuela Municipal de Arte Dramático (EMAD) de la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) y el Conservatorio Nacional de Música que dependía del Ministerio de Instrucción Pública y de Previsión Social, antecedente del actual Ministerio de Educación y Cultura.

El Conservatorio Nacional de Música, fundado en 1953, en 1957 se integró a la Universidad de la República, contribuyendo a la ampliación de sus funciones consagrada en la Ley Orgánica de 1958 en cuyo artículo 2, incorpora a la enseñanza artística como uno de los fines de la Universidad. Con ello se realizó la ampliación de su oferta y la elevación de formación musical al nivel universitario imponiendo el segundo nivel terminado como requisito de acceso. En 1974 el Conservatorio pasó a depender de la entonces Facultad de Humanidades, integrándose con el ya existente Instituto de Musicología y pasando a llamarse Conservatorio Universitario de Música.³ En 1985 el Conservatorio Universitario de Música se separa de la Facultad de Humanidades volviendo a tener el rango de escuela universitaria dependiente del Consejo Directivo Central de la UDELAR y asume el nombre actual de Escuela Universitaria de Música (EUM). En el marco del proceso de descentralización de la Universidad de la República, la EUM inició, desde 1995, la carrera de Diplomado en Música que se desarrolla en Salto.

Actualmente junto con la Escuela de Bellas Artes está en un proceso orientado a la conformación de una Facultad de las Artes. La Escuela Nacional de Bellas Artes, estuvo en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública hasta que por Ley de 1957 fue transferida a la Universidad de la República dependiente del rectorado, para luego en 1993 por resolución del Consejo Directivo Central de la UDELAR constituirse en un Instituto asimilado a Facultad, con el nombre de Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes.

Por su parte, la Escuela Municipal de Arte Dramática (EMAD) creada en 1949 dentro de la Intendencia Departamental de Montevideo, y asociada a la creación dos años antes de la Comedia Nacional como cuerpo estable de teatro. Ella constituyó una institución con un relativo perfil y destino de salida laboral estructurado a la Comedia Nacional, pero que luego por la cantidad de egresados se tendió a desarticular. Desde el 2013 por convenio entre la IMM y la UDELAR, la Escuela Multidisciplinaria de Arte Dramática (EMAD), se constituye como Unidad asociada a la Udelar a través de su relación con el Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes, a los efectos de desarrollar acciones comunes y de cooperación. El convenio habilita el reconocimiento de sus cursos por la UDELAR y a la vez recibir estudiantes de otros servicios

² <http://uycheck.com/daniel-olesker-general-mundo-medico-4-enfermeros-uruguay-una-enfermera-4-medicos/>

³ <https://www.eumus.edu.uy/eum/institucional/historia>

universitarios. Este Convenio inició un camino de acercamiento inter-institucional con miras a buscar procesos de reconocimientos académicos de la EMAD, y su potencial integración y transferencia a la UDELAR, que es objeto de análisis actualmente en perspectiva de un nuevo Acuerdo Complementario de Cooperación en discusión.

El proceso de universitarización en acuerdo con Udelar se inicia con la búsqueda de reconocimiento de las titulaciones de EMAD con un nivel jerárquico como carreras de Actuación y Diseño Teatral y a partir de allí, avanza hacia un proceso de integración. Los caminos sin embargo en el plano conceptual son diversos y hay al menos tres. A saber:

a. Conformarse como una institución universitaria (en el marco de la normativa y la regulación del MEC que establece la existencia de éstas como instituciones universitarias especializadas en un sólo campo del conocimiento),

b. Una Ley que le habilite un régimen especial como Universidad pública especializada

c. Su incorporación a la UDELAR dentro del marco de Facultades como una Escuela universitaria o carrera, o como un servicio del nivel central de la institución

Este abanico de opciones se cierra ante la ausencia de un marco que habilite a que los Gobiernos Departamentales puedan crear instituciones universitarias.

Elo se inserta en un proceso de creación de una Facultad de las Artes, a partir de la articulación e integración de con el Instituto Escuela de Bellas Artes y el Instituto Universitario de Música, en la UDELAR. Sin embargo, las diferencias de sueldos (ya que los de la IDM son superiores), el menor nivel de formación de sus docentes que en su mayoría no tienen nivel universitario, así como el nivel de autonomía y de poder de sus cuerpos académicos, así como los aspectos específicos artísticos, son algunos de los ítem en discusión que han retrasado este proceso de transferencia y de universitarización de la formación artística. Al interior de la UDELAR, el poder de las Escuelas es escaso dado su modelo de gobernanza basado en las Facultades como ámbitos dominantes en la gestión corporativa y de representación en los órganos centrales del Consejo Directivo Central de la UDELAR. Las Escuelas no tienen estructuras que se representen con peso significativo del poder en las Facultades.

En la universitarización de la formación cultural y artística destaca además la transferencia a la UDELAR del Centro de Diseño Industrial. Éste, creado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el año de 1988 con la cooperación del Gobierno de Italia, fue la primera institución de carácter terciario dedicada a esta disciplina en nuestro país y la única del sector público independiente. En el marco del proceso político iniciado en el 2005, en el 2009 se produjo como culminó de un proceso administrativo, su transferencia e integración a la Universidad de la República, como Escuela Universitaria dentro de la Facultad de Arquitectura, pasándose a llamar Escuela Universitaria Centro de Diseño, con el objeto de formar Diseñadores Industriales en las áreas de Diseño de Productos y Diseño Textil e Indumentaria, a través de carreras de cuatro años, con un ciclo común de un año para ambas orientaciones.⁴ Su egreso requiere de tesis.⁵

La transferencia del Centro de Diseño Industrial (CID) a la Facultad de Arquitectura de la Udelar, constituyó un proceso de universitarización de la formación artística mediante su disolución como unidad ejecutora independiente del MEC y su conformación como Escuela al interior de la UDELAR y de la Facultad de Arquitectura. Ello tuvo efectos en la carrera docente y en la forma de ingreso y egreso, así como en la incorporación de actividades de investigación. Los salarios de la Udelar eran superiores y fue un incentivo al traslado del CDI a la Udelar y su incorporación a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, que paso a ser de Arquitectura, Diseño y Urbanismo al incorporarse el diseño como Escuela Universitaria Centro de Diseño, en como única Escuela de dicha Facultad.

En este caso la universitarización de esa formación terciaria constituyó un impulso no sólo hacia una concentración de servicios en la UDELAR, sino específicamente hacia la ampliación de la oferta de la Facultad de Arquitectura y con ello la conformación de un modelo que va diferenciando diversas unidades académicas, en tanto Escuelas, al interior de una Facultad.

Esta dinámica de universitarización de la formación cultural, no se ha asociado a una diferenciación institucional que pudiera derivar en la creación de una Universidad de las Artes, y por ende a favorecer un sistema de educación superior descentralizado, tal como ha sido el caso de Argentina o Venezuela,

⁴ http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/11/2009112420.htm

⁵ <http://www.fadu.edu.uy/eucd/institucion/>

con universidades de las artes, para tomar algún ejemplo, sino que se ha asociado a la concentración en la propia UDELAR de esas ofertas, lo cual ha ido aumentando su lógica como universidad sistema ampliando sus ofertas y estructuras con la formulación de un proyecto de creación de la Facultad de las Artes, donde todas las unidades -Escuelas- son resultado de las transferencias externas de servicios educativos culturales. Constituye un modelo de institucional que refuerza una oferta de tipo centralizada y donde la diversidad se estructura siguiendo el modelo napoleónico organizado en Facultades, y estas en Escuelas, al interior de la Universidad.

La ampliación de funciones y la transferencia de algunos servicios tiende a derivar en el aumento de Facultades (Enfermería o Artes), que son los centros de poder y no en Escuelas, cuyo peso en la gobernanza institucional es muy reducido, más allá de que la Ley de Universidades no les otorga representación en el Consejo Directivo Central. Tal vez esta situación de no alterar los votos y representaciones en el órgano directivo sea un factor que facilite el proceso de expansión y de creación de Facultades en la UDELAR, tal como por ejemplo se dio con la creación de la Facultad de Ciencias de la Comunicación.

Ha habido también una nueva oferta de nivel universitario privada en el área de diseño industrial, de mobiliario o de vestimenta, que antes correspondían a ofertas de nivel terciario o de múltiples académicas privadas no terciarias, cuyas ofertas se han ido trasladando a las universidades privadas que han ingresado compitiendo en estas áreas de demandas de trabajo.

También el sector privado universitaria ha tenido un rol promotor en la universalización de la oferta de formación artística. Ello se ha dado fundamentalmente en el área de la gestión con temáticas relacionadas con: contabilidad, finanzas y búsqueda de fondos, planificación estratégica, negociación y marketing cultural. Esta área que comenzó a ser cubierta a nivel de la formación no académica fundamentalmente a través del Diplomado en Gestión Cultural de la Fundación Itau desde 1989, entro a estar en competencia con una oferta universitaria nueva por el Instituto Universitario CLAEH (que alcanzó el estatus de Universidad en el año 2017), y que se estructuró a través de la creación en el 2010 de una Facultad de Cultura que imparte la carrera universitaria de grado única en el país de Licenciatura en Gestión Cultural, con salidas intermedia de tecnicatura y diplomados. Los primeros licenciados se graduaron en el 2013 en esta nueva oferta en el país.

En esta área nueva, donde tradicionalmente el sector público no participaba, la UDELAR ha comenzado a ofertar desde el 2016 un Diploma en Gestión Cultural como posgrado de especialización, radicado en este caso en la Facultad de Ciencias Sociales y dependiente de la Mesa del Área Social y Artística de la Universidad de la República, ampliando la universalización como postgraduarización como ámbito de su oferta.

d. La universalización de la educación física

La formación estructurada en educación física se inicia con la creación del Instituto Normal de Cultura Física, a imagen y semejanza de los cursos del Magisterio creados en el siglo anterior por José Pedro Varela, dependiente de la Comisión Nacional de Educación Física.⁶ En 1952 se le cambia el nombre por el de "Instituto Superior de Educación Física". A partir de 1979 se requiere para su ingreso (al igual que en las carreras universitarias) haber aprobado el Bachillerato. En 1981 se reforma su Plan de Estudios, los estudios se reducen a tres años, e inicia la regionalización de su oferta desde 1987 con la apertura de Cursos de Profesores de Educación Física en las ciudades de Maldonado y Paysandú en los dos primeros años de la carrera y su continuación en Montevideo. Un nuevo Plan de Estudios implementado a partir de 1992 incluyó componentes de investigación en los cursos, que pasaron a cuatro años, lo cual constituía un requisito para que la Udelar reconociera el título de Profesor de Educación Física con de nivel de licenciatura universitaria. En el 2000 comienza a ofertar cursos de Posgrados. En el 2001 la Udelar reconoce el nivel de Licenciatura de la carrera de Profesor y en el 2003 se firma un acuerdo con la Udelar por el cual se crea una Comisión Mixta para convalidar los títulos de licenciado y estudiar el ingreso del ISEF a la Universidad.

En el 2002, la Ley 17.556 en su artículo 142, se establece que la competencia que le correspondía al Ministerio de Deporte y Juventud (como derivación de una función anterior del Ministerio de Educación

⁶ <http://www.isef.edu.uy/institucional/historia/#2>

y Cultura) en la formación de recursos humanos docentes en materia de educación física, sea ejercida por la Udelar, en el marco de la transferencia del ISEF. En esta línea, se dispuso que el pasaje interinstitucional entre en vigencia cuando el Poder Ejecutivo y la Universidad de la República acordaran la transferencia de los recursos humanos y materiales.⁷ Ello se produjo en el 2005 mediante el Decreto N° 594/2005 que estableció que *“la formación de recursos humanos docentes en materia de educación física correspondiente al Instituto Superior de Educación Física (ISEF), pasa a ser competencia de la Universidad de la República”*.⁸ La transferencia de recursos humanos comprendió a los funcionarios docentes y no docentes, en tanto que los recursos materiales implicó la asignación de los créditos presupuestales, la entrega de bienes muebles e inmuebles, así como la cesión de los derechos de que fuera titular previamente el Instituto Superior de Educación Física (ISEF).

En este proceso de universitarización de la educación física, el ISEF pasó a ser una escuela dependiente del Consejo Directivo Central (CDC) de la UDELAR. En términos de gobierno de la institución, su transferencia implicó la autonomía y el cogobierno a nivel del Instituto, y el cumplimiento de la normativa académica y organizativa de la UDELAR. El pasaje del ISEF a la Udelar significó el inicio de un camino de transformación conceptual y académica que ha implicado una reconstrucción institucional y una reformulación de la docencia. En tal sentido, ello implicó:

la tarea (es) definir y construir un nuevo equilibrio entre lo profesional y lo académico. De tradición profesionalista, el ISEF se encuentra ante una nueva institucionalidad que exige el desarrollo específicamente académico. Para ello debe reafirmar su historia en la formación de profesionales ligados a la educación física, el deporte y la recreación, e integrarse sostenidamente a la dinámica de la producción de conocimiento, al mismo tiempo que involucrarse en un diálogo comprometido con lo social desde la exigencia de la triple función tal como se establece en la Ley Orgánica de la Universidad de la República” (CDI, 2011).

Este camino de universitarización, sin embargo no quedó definitivamente laudado en lo político, ya que en el Proyecto de Ley Orgánica de creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en el 2015 para su consideración, se planteó la transferencia al IUDE de los recursos humanos, presupuestales y bienes materiales de la Universidad para la formación de profesores de educación física así como la integración de un miembro del ISEF en el Consejo Directivo Central del IUDE. Ello se concebía en el marco de una división de roles donde toda la formación docente pública del país se colocaba en el IUDE y se reservaban los mercados de trabajo de los profesores.

Ello se formuló de acuerdo al marco de la LGE donde se propendió a separar y colocar toda la formación docente en el Instituto Universitario de Educación (IUDE). La UDELAR sin embargo objetó dichos articulados y reafirmó la permanencia del ISEF en el interior de la Universidad. (CDC, 2012). La diferenciación institucional no era vista como separación y conformación de monopolios distintos de formación docente. El proyecto de Ley no fue aprobado, y el ISEF se mantiene en la órbita de la UDELAR. El nuevo proyecto de Ley de creación de la Universidad de la Educación en el 2017 no incluyó en su articulado la absorción del ISEF por la nueva institución. Para el 2018 el proyecto no tenía los 3/5 de los votos requeridos para su aprobación en el Parlamento.

En los últimos años, el sector privado también ha ingresado en la oferta de educación física a nivel universitario, tanto por la vía de la diferenciación de ofertas privadas como por la vía de la creación de nuevas expansiones institucionales dedicadas a la educación física. También la incorporación de la educación física a la formación universitaria se vio como un proceso de diferenciación institucional o de concentración institucional. En el 2000 se aprobaron los Estatutos del “Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes”. (Resolución 945/2000 del Ministerio de Educación y Cultura), reconociéndole el carácter universitario y autorizándolo a impartir la Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte. Oferta además varias carreras técnicas como Instructorado y Tecnicatura en Fitness y Entrenador Deportivo, e incluso un programa de posgrado de Maestría y Especialización en Educación Física y Deporte. Esta es una de las primeras de su tipo en Uruguay, ya que no existe hasta la fecha ningún programa de maestría de estas características dirigido principalmente a Licenciados en

⁷ <http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/leyes/ley17556.html#art/142>

⁸ <http://www.elderechodigital.com/acceso1/legisla/decretos/d0500594.html>

Educación Física. En este caso, se constata que el proceso de universitarización de la formación física, al mismo tiempo acompaña el inicio de la posgraduarización de este campo profesional.

También, la Universidad de la Empresa (UDE) ha iniciado la oferta de una Licenciatura en Educación Física, Deportes y Recreación en el marco de un acuerdo con la Scuola Italiana di Montevideo para las actividades prácticas. La Universidad CLAEH por su parte ofrece una Tecnicatura en Gestión de Instituciones Deportivas.

e. La universitarización de la formación terciaria privada.

El esquema dominante de estructuración de la educación superior en el país se caracterizó por una formación universitaria profesional provista por el Estado en régimen de monopolio y una formación terciaria y no universitarias, tanto públicas como privadas en las áreas técnicas que hemos analizado y que están en proceso de universitarización. Con la creación de las universidades privadas, en la década del 90, destacan las dinámicas de ORT y UDE, que correspondieron a procesos de universitarización de esas instituciones terciarias que a partir de entonces reestructuraron sus programas para conformarse, no como ofertas terciarias, sino universitarias. Tal procesos de universitarización de las ofertas correspondió inicialmente a campos de formación tradicionalmente terciarios, tales como informática o marketing, que desde entonces estaban pasando a ser disciplinas propiamente de nivel universitario. En el caso de la Universidad de la Empresa, la universitarización institucional fue aún más clara dado que el marco normativa establecía que se requerían tres áreas del conocimiento diferenciadas para conformarse como universidad, y su creación fue el resultado de la integración de dos institutos terciarios (de marketing y de ciencias agrarias) gracias a lo cual pasó a poder realizar ofertas de nivel universitario. En tal sentido, una parte de la universitarización de formación terciaria, fue el resultado de una complejización disciplinaria, profesional y laboral, en tanto se comenzó a requerir un nivel de formación mayor en tiempo y en complejidad epistemológica.

En el año 2017, se produjo la creación de la Universidad Claeh, resultado de su transformación de un instituto universitario en Universidad, pasando de un área de conocimiento a tres. En un escalón inferior, de este proceso de elevación de nivel de enseñanza, en el 2013 obtuvo el reconocimiento la “Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana” (CEA), creada en el ámbito de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay (ADAU), como un instituto de enseñanza terciaria no universitaria. Esta, que antes ofrecía programas de nivel secundario en logística, agente aduanal y despachantes de comercio exterior, paso a ofrecer programas reconocidos terciarios como tecnicaturas de técnicos (2 años) y peritos (3 años).⁹ Como otras, la institución inició un camino que tal vez la llevará a conformarse, en algún momento, como Instituto Universitario, y por ende oferta no sólo a nivel terciario sino universitario.

El marco normativo de la educación superior en Uruguay dispone que quien pueda ofertar los niveles superiores, puede también ofertar los inferiores, pero no a la inversa. Este marco institucional facilita la universitarización de las ofertas, y que las universidades busquen articular las carreras técnicas con recorridos posteriores universitarios, más allá de las dificultades de la homologación de ellas.

Conclusiones

Un componente de la reforma de la educación superior en Uruguay, como diferenciación institucional (Rama, 2017), se expresa como proceso de universitarización de la formación terciaria. Ello es resultado de un conjunto amplio de factores entre los cuales se pueden destacar demandas de los mercados de trabajo y demandas de certificación por quienes buscan un título superior en un contexto también de mayores recursos familiares. Ella es también un resultado de la competencia entre las instituciones privadas y de la propia lógica monopólica en el sector universitario en el país. La valorización de las certificaciones universitarias respecto a las formaciones de nivel terciario se constituye en un centro de esos procesos en los mercados de trabajo. Todas estas fuerzas impulsoras al cambio contribuyen al aumento de la cobertura y la masificación de la educación superior mediante la universitarización de las ofertas terciarias tradicionales. En un nivel más general, los sistemas de educación superior

⁹ <http://www.cea.edu.uy>

tienen una tendencia innata a diferenciarse incrementando su diversidad (Parson, 1973; Clark, 1983). En Uruguay, asumió también la forma de universalización de la formación terciaria, especialmente de las ofertas técnicas como se ha analizado.

En esta dinámica de elevación del nivel de formación, el actor dominante universitario determina formas de isomorfismo institucional que explican las características dominantes de la nueva institucionalización. DiMaggio y Powel (1991), consideran que las organizaciones cumplen las reglas y los sistemas de creencias de su entorno porque ese isomorfismo les hace ganar legitimidad. En el caso del Uruguay, el isomorfismo público, marcado por la autonomía y el cogobierno, la realización de tareas de docencia, extensión e investigación y su reputabilidad como ente monopólico dominante durante más de 150 años. Se considera que la nueva institucionalización de nivel universitario de las ofertas corresponde a la de presión tanto de los "stakeholders", como de la competitividad institucional (Cruz-Suárez, Prado-Román y Díez-Martín, 2014). En nuestro caso, los actores sociales han sido los cuerpos académicos de las instituciones terciarias (docentes y estudiantes). Igualmente, desde la institución UDELAR se han facilitado los procesos de universalización de las formaciones terciarias en tanto se realicen al interior de su espacio institucional con lo cual se refuerza su dinámica de crecimiento institucional en un contexto de impulsos a la diferenciación institucional.

Así, el impulso de los diversas demandas y de stakeholders más allá de facilitar la diferenciación institucional, refuerzan el isomorfismo universitario y a la vez la reducción o desaparición de las ofertas del nivel no universitario (Pérez Rodríguez y Villar del Riera, 2014)

La demanda de un conjunto de competencias más elevadas y complejas, sin duda que constituye uno de los elementos del crecimiento, elevación de nivel y diferenciación de los sistemas de educación superior. Sin embargo la búsqueda de certificaciones legitimadas de nivel universitario facilita los impulsos hacia la concentración de la matrícula en los proveedores tradicionales cuyas ecuaciones de costos, escalas, infraestructuras y reputabilidad, les permiten cubrir fácilmente las nuevas demandas frente a una diferenciación derivada del ingreso de nuevos proveedores. Este segundo impulso institucional diferenciador ha sido dominante en el sector privado al facilitar nuevas ofertas en este contexto de universalización de las demandas, mientras que la figura de la concentración institucional ha sido la forma por la cual se ha expresado más fuertemente la dinámica del sector público en este proceso de universalización del nivel terciario como hemos referido en varias áreas técnicas.

El sector privado se pudo aprovechar de esos nichos de nuevas demandas, bien sea por estar más atentos a la aparición de estos mercados, bien sea porque ya era proveedores en el nivel inferior técnico o terciario. Ambas dinámicas se produjeron en el Uruguay, ayudando tanto a la concentración en la UDELAR como al inicio de procesos de diferenciación institucional.

La universalización de la formación terciaria es un fenómeno tanto al interior del ámbito público como del privado. En este caso, dada la existencia del monopolio de la UDELAR, fue una diferenciación académica en nichos de ofertas que no eran cubiertos anteriormente. La universalización de la formación terciaria y el isomorfismo universitario es un fenómeno permanente y anterior a la reforma en curso, y cuya génesis se localiza desde fines de los años 50, más allá de su dinámica desde el inicio de la reforma en curso en 1985 y de la actual fase política desde el 2005 con el gobierno del Frente Amplio. En el caso del sector privado, las ofertas de nivel universitario en sectores antes cubiertos por instituciones terciarias o de nivel secundario, fue una de las bases del desarrollo institucional de sus nuevas ofertas. Particularmente ORT en informática y la Universidad de la Empresa en Marketing.

La educación superior en Uruguay se está transformando en las últimas décadas a través de un proceso por el cual el conjunto de ofertas tradicionalmente de nivel terciario o secundario, se conforman como ofertas de nivel universitario (Nivel 6 del CINE). Es parte también de una confluencia e integración entre los niveles 5B y 6, cuyas delimitaciones comienzan a desaparecer y sus mecanismos de ingreso, egreso, tiempos de estudio y componentes pedagógicos se equiparan. La creación de las universidades privadas desde 1985 y especialmente desde mediados de los 90 también ha contribuido a este proceso de universalización cuando instituciones terciarias o nuevos proveedores se constituyeron en universidades facilitando el corrimiento de las demandas anteriores hacia estas ofertas.

La universalización de la formación terciaria se produce en Uruguay en forma diferenciada en la formación técnica, en las formaciones en salud, artística, física. Aunque no es objeto de este análisis, tiene sus especificidades en el sector docente como hemos analizado (Rama, 2018), así como también en la formación policial y militar. Ella se ha dado como diferenciación institucional (nuevas instituciones)

o como concentración institucional (en la UDELAR). Lo dominante sin embargo de esta “universitarización”, ha sido la tensión entre la diferenciación institucional con un aumento de la competencia, no sólo entre el ámbito público y privado sino incluso al interior del sector público terciario.

La universitarización de la formación terciaria en Uruguay se está produciendo en todos los campos del conocimiento y de la oferta educativa, junto con una diferenciación institucional en el nivel terciario como acompañamiento al proceso de incremento de la cobertura. Ella responde a dinámicas de oferta y demanda en el cual las personas buscan mejorar sus competencias y niveles de formación. También deriva de cómo se organiza la diferenciación. Se conjuga además con una confluencia entre una diferenciación tardía y un aumento de las demandas de formación universitarias. Es este sin embargo un proceso limitado dado el bajo nivel de matrícula del sector no universitario, con la excepción de la formación docente.

La universitarización de la formación terciaria se está procesando por diversos caminos, entre los cuales:

a) Integración de las ofertas terciarias o secundarias previas y externas a la UDELAR. Es una dinámica que se inicia por procesos de reconocimiento, procesos de articulación de normas académicas y estándares universitarios, igualación de salarios y finalmente políticas de autonomía y cogobierno. Ello asume formas de homogeneidad e isomorfismo universitario

c) Autonomía e independencia institucional respecto a la Udelar con el desarrollo de formas nuevas y diferenciadas de expresión en lo institucional y lo académico. Ello sin embargo tiene limitaciones a la diferenciación y deriva en formas de coordinación para asegurar el isomorfismo del sector superior público

d) Ofertas universitarias o terciarias privadas por parte de universidades o institutos universitarios que antes eran cubiertas por instituciones de nivel terciario o secundario.¹⁰

e) Ofertas públicas independientes con nivel universitario como el sistema policial y militar, pero con limitado nivel de autonomía y supeditación al Ministerio de Educación y Cultura, que refuerza formas de coordinación y marcos para asegurar el isomorfismo.

La universitarización de la formación terciaria en Uruguay refuerza la alta incidencia que tiene la formación universitaria en la educación superior en América Latina, a diferencia de las correlaciones existentes en los países desarrollados. En la OECD la formación universitaria de grado es el 30%, en tanto que la oferta técnica y tecnológica alcanza al 50%. En la región los porcentajes tienden a ser a la inversa. Colombia tiene 70% de matrícula universitaria y 30% de matrícula técnica. Como derivación del proceso de universitarización de la formación técnica, la matrícula universitaria terciaria alcanza en Uruguay una proporción aún más reducida.

Las causas de este proceso ameritan continuar la investigación con análisis más específicos. Cabe formular como hipótesis la existencia de niveles salariales inferiores de la formación técnica, las demandas de recorridos de posgrados posteriores que se carecen en el nivel terciario, sus niveles de desempleo o el reconocimiento social de estas certificaciones, más allá de los cambios en las demandas de los mercados de trabajo por una mayor complejidad de sus procesos de trabajo y un requerimiento de mayores competencias. También cabe considerar la ausencia de política pública que haya promovido un proceso de articulación por el cual los egresados del sector terciario puedan reconocer sus créditos y continuar su proceso de formación en el nivel universitario o las políticas tanto de concentración por parte de la universidad pública como de competencia y desarrollo de las universidades privadas. La ausencia de un sistema de reconocimiento y de articulación de los créditos del nivel 5 en el nivel 6 constituye una de las bases explicativas de este proceso que favorece la universitarización de la formación terciaria como eje de la expansión de la educación superior en el país. Sin ello, el crecimiento de la matrícula hubiera sido mucho menor.

¹⁰ Esta expresión que sólo hemos analizado en un caso, ha sido muy amplia en los campos de las ofertas de informática, diversas áreas de ciencias empresariales como marketing, comercio exterior o logística.

Bibliografía

1. Cafferatta, G., Pereira, L. y Marrero, A. (2012). "El largo caminos desde sus orígenes como correcional: la educación técnica y tecnológica en el Uruguay", en *POIÉSIS*, v. 5, n.9, p. 247-259, Jan./Jun., UNISUL, Tubarão
2. Cruz-Suárez, A., Prado-Román, C. y Díez-Martín, F. (2014). "Por qué se institucionalizan las organizaciones", en *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa* 23 (2014) 22-30. Ver en <https://ac.els-cdn.com/S1019683813000395/1-s2.0-S1019683813000395-main.pdf?_tid=9f9f33ce-0818-11e8-a750-00000aabb0f6b&acdnat=1517576428_e27329c2dc33c6cb-9941c95a85184836>.
3. Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social*, Ediciones AKAL, Madrid
4. Gonzalo Rodríguez-Pérez, G. y Vilardell Riera, I. (2014). "Estrategias de especialización, diversificación y diferenciación en el sistema universitario español", en *Investigaciones de Economía de la Educación*, vol. 9, pp. 187-203. Asociación de Economía de la Educación. Ver en <<https://econpapers.repec.org/bookchap/aecieed09/09-08.htm>>.
5. ISEF. Instituto Superior de Educación Física (2011). Comisión Directiva. Propuesta de Reestructura aprobada por Comisión Directiva del ISEF y elevada al Consejo Directivo Central de la Udelar para su aprobación, ISEF-Udelar, Julio.
6. Mazza Claret, R. (2006). "Situación de enfermería en Uruguay", en *Revista Uruguaya de Enfermería*, Vol. 1, N1, Montevideo
7. Merton, R. (2002). "La división del Trabajo Social de Durkheim", en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 99, págs. 201-212, Madrid.
8. Rama, C. (2017). *La reforma de la educación superior en Uruguay*. Montevideo
9. Rama, C. (2018). "El lento e inconcluso camino de la universitarización de la formación terciaria docente en el Uruguay", en *Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad*, Año 5, N° 5, Montevideo.