

UN SISTEMA UNIVERSITARIO SIN LIMITACIONES DE ACCESO: EL CASO DE URUGUAY

A UNIVERSITY SYSTEM WITHOUT RESTRICTIONS OF ACCESS: THE CASE OF URUGUAY

Carlos Romero

Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa 2010 - Volumen 3, Número 2

<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num2/art4.pdf>

Fecha de recepción: 02 de abril de 2010
Fecha de dictaminación: 19 de mayo de 2010
Fecha de segundo envío: 22 de mayo de 2010
Fecha de aceptación: 23 de mayo de 2010

El sistema educativo uruguayo reúne varias particularidades que lo diferencian de la mayoría de los países de la región. Estas particularidades constituyen un desafío a la hora de pretender hacer un aporte que permita comparar lo que aquí sucede con las situaciones en otros contextos. El tema que centra el análisis de la presente edición de la Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa es uno de ellos.

La situación uruguaya podría resumirse en pocas líneas, al señalar que en esencia, el sistema universitario¹ tiene libre admisión a ese nivel de estudios una vez que se hayan aprobado con éxito los niveles anteriores de la educación. Por lo señalado, el aporte de este artículo quedaría limitado a esa indicación, lo que al tiempo de ajustarse a la realidad no deja traslucir la historia que está detrás de esa práctica, las condicionantes que hacen posible la misma más allá de los problemas que representa, y las miradas encontradas de algunos de sus actores, entre aquellos que propugnan por no innovar y aquellos que piden que se limite o regule el acceso.

Este artículo intentará contribuir con una perspectiva conjunta sobre estos intereses contrapuestos y por dónde se encamina el tema en los años venideros.

1. UBICACIÓN EN EL CONTEXTO

Se podría comenzar con una afirmación que hemos sostenido en más de una ocasión. No existe en nuestro país un verdadero "sistema educativo", o al menos es cuestionable su existencia si por él consideramos aquel en el cual "las partes tienen sentido y responden al funcionamiento articulado del todo" (Romero y Landoni, 2001). Tomando en cuenta nuestra realidad es más razonable pensar en la existencia de subsistemas que funcionan con un cierto grado de articulación.

Sería una tarea inútil pretender argumentar la importancia de disponer de un verdadero sistema educativo, dado que su existencia se da como un dato de la realidad y como uno de los principios fundantes de las estructuras educativas de los países, incluido el nuestro. Pero una cosa es la afirmación de su existencia y otra el que la misma pueda verificarse en los hechos.

En el caso de nuestro país se ha impuesto, a lo largo de decenios, una visión que propone el funcionamiento autónomo e independiente de dos niveles educativos (el universitario por un lado y todo el resto de la educación, por otro), sin que exista un organismo conductor o articulador ejecutivo entre esos niveles. Es más, si se abundara en lo que se refiere a las instituciones educativas uruguayas, encontraríamos otro sector que tiene un conjunto de centros donde se brinda formación de diverso tipo, muchas de ellas del Estado (formación militar, policial, diplomática, etc) que no están regidos por ninguna organización que los aglutine.

Probablemente una de las peculiaridades que más llama la atención del 'sistema'² educativo uruguayo sea el escaso peso del Ministerio de Educación y Cultura dentro del mismo, reflejado en las pocas

¹ Entre los aspectos complejos del sistema uruguayo se encuentra las diferentes acepciones y alcances que se le da a "educación superior" y cuáles son las instituciones que deben integrarla. Para no introducir una polémica adicional y compleja de abordar, se optó a los efectos de este artículo asumir una de las concepciones mayoritarias, la que asocia el concepto de "educación superior" con el de "educación universitaria".

² Emplearemos la palabra sistema más como un sustantivo que de la idea de lo que queremos expresar, más que de una entidad real porque, como se indicó, sostenemos que no existe en cuanto tal.

responsabilidades asignadas en los temas educativos en comparación con las que tiene en otras áreas (registros, fiscalías, cultura, etc).

El Ministerio es el responsable de la política educativa en su sentido más amplio, pero la gestión y administración de enseñanza primaria, secundaria, técnica y formación docente dependen de un Ente Autónomo, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en tanto que la educación superior pública están en la órbita de otro Ente Autónomo, la Universidad de la República (UDELAR).” (Romero, 2005)

Esta distribución de responsabilidades entre variados órganos públicos ha sido uno de los principales escollos para articular los distintos niveles de la educación en una propuesta orgánica. Sustentada sobre la base de “autonomías” plenas, la falta de armonización resultaba un verdadero desafío que debía ser superado y estuvo en la base de los cambios impulsados en los últimos años por las autoridades nacionales de la educación.

Uno de los ejemplos más destacados de estos cambios es la Ley General de Educación, N° 18.437 de diciembre de 2008, por la cual se incorporan cambios sustanciales a la situación anterior que, según las autoridades impulsoras permitieron crear un ‘real sistema educativo’, que integre desde la educación formal hasta la no formal, pasando por todos los niveles educativos.

Así es que el art. 20 de esta Ley se establece la creación del “sistema nacional de educación como un conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes y para toda la vida” (Ley 18.437)

Pero esa afirmación no se sustenta en los hechos y resulta en un buen propósito sin concretar. Es difícil encontrar a lo largo de la norma los ejemplos concretos que permitan afirmar que el sistema realmente existe y que la compartimentación anterior ha sido superada. Es verdad que se crean órganos de coordinación como la Comisión Nacional de Educación (COMINE) -art. 43-, el Congreso Nacional de Educación, -art. 45-, con funciones de asesoramiento y consulta, pero en todos los casos carecen potestades ejecutivas.

Es también cierto que el Ministerio de Educación y Cultura adquiere un protagonismo que no tenía hasta ese entonces, pero sus cometidos tampoco le confieren la posibilidad de conducir la educación. Sus funciones son las de “desarrollar los principios generales de la educación”, “facilitar la coordinación de políticas educativas”, “articular las políticas educativas” con las áreas de innovación, ciencia, desarrollo, entre otras, “promover la articulación”, “presidir los ámbitos de coordinación”, y otras actividades de similar naturaleza, que están indicadas en el art. 51 de la norma.

Pero lo que esta ley no modifica es la característica fundamental de lo que ha sido tradicional en nuestro país: el carácter autónomo de los dos Entes que rigen la educación. Estos son la Administración Nacional de Educación Pública (que atiende a la enseñanza Inicial y Primaria, Media Básica y Media Superior y Formación Técnico Profesional) y la Universidad de la República, que además no es incluida en esta norma sino que mantiene su Ley Orgánica de 1958.

La Ley General de Educación innova con la creación de dos nuevas instituciones: el Instituto Universitario de Educación (que incluirá por primera vez a la formación de docentes en el nivel universitario) y los institutos de Educación Terciaria.

Tanto por la confirmación de las autonomías de los entes, como por las características de las nuevas instituciones creadas, el actual sistema no hace más que confirmar la gestión en compartimentos

estancos y las estructuras en paralelo, lo que potencialmente lejos de superar la dispersión actual, tienda a aumentarla.

Esta dispersión no se supera siquiera con las disposiciones de la Ley que destacan la voluntad de unificar criterios y procesos, como por ejemplo cuando se indica que los Consejos Directivos Autónomos deberán “coordinar sus acciones con el fin de cumplir con los principios, orientaciones y los fines de la educación...” (art. 48). Sin una autoridad superior que regule las actividades de las instancias autónomas, la coordinación queda librada a la voluntad de acuerdo de los actores, tal como ha sido hasta ahora, y por tanto, con sobrados ejemplos de lo imposible que resulta hacerlo.

De todas maneras no es posible realizar afirmaciones categóricas sobre los efectos de la Ley en vigencia, pues aún se encuentra en la fase de puesta en funcionamiento de las nuevas estructuras creadas, y se continúa con la inercia anterior en las operaciones cotidianas. Lo que sí ha demostrado este año y medio de actividades orientadas a poner en acción las creaciones de la Ley, es que el ritmo en que se logra avanzar dista mucho del que requiere una conducción ejecutiva.

Los acuerdos son difíciles de alcanzar entre organismos autónomos y cogobernados, y esto se potencia porque usualmente los representantes de las instituciones autónomas que forman parte de los grupos de trabajo creados para hacer operativa la Ley, no pueden asumir una opinión definitiva y deben estar refrendando los acuerdos con las instancias superiores de gobierno de sus respectivas instituciones.

En concreto eso ha demostrado que los ‘acuerdos definitivos’ conseguidos en los grupos de trabajo, parecen no ser tales, y siempre puede existir la posibilidad de tener que renovar las discusiones.

2. LA ARTICULACIÓN EN UN SISTEMA DESARTICULADO

Lo señalado hasta aquí intentó contextualizar a nivel macro cómo se ha diseñado la estructura organizacional de la educación uruguaya. El acento puesto en lo que se espera comience a operar de aquí en más sirve para resaltar que la compartimentación ha sido la característica distintiva de la educación nacional.

En lo que se refiere al nivel de la educación superior, se puede afirmar que hasta 1985 ésta “era sinónimo de la Universidad de la República” (Martínez, 2003). Sin otra institución pública o privada con la cual debiera coordinar sus acciones o recibir de ella orientación, supervisión o control, se fue moldeando a sí misma y por consiguiente a lo que era aplicable en la educación superior.

En efecto, tal como lo afirma Bentancur “su porte relativo, tradición y naturaleza jurídica, en un contexto de incipiente pero reducido desarrollo del tramo privado de la educación superior y alienidad gubernamental, constituyen a “la” Universidad en un centro de gravedad tan pronunciado que prácticamente la convierten en un sistema en sí misma. De esta forma, sus políticas y problemas son en buena medida, los de la universidad toda”. (Bentancur, 2004)

Esa ‘universidad toda’ que señala el autor tiene su traducción en un sistema que se encuentra compuesto de una única universidad pública (la de la República -UDELAR- creada en 1833), y 4 de gestión privada: la Universidad Católica del Uruguay (1985), la Universidad ORT (1996), Universidad de Montevideo (1997) y Universidad de la Empresa (1998).

Existe también un conjunto de instituciones dentro del nivel universitario, compuesto por los “Institutos Universitarios” de gestión privada. La diferencia con las universidades es que se concentran en 1 o 2 áreas de conocimiento, en tanto que las universidades deben hacerlo en 3 o más.

Los institutos universitarios son mayoría en cuanto número de instituciones (12 en este momento), pero con una cantidad de alumnos muy exiguo que ronda en el 1% del sistema, con 1.177 matriculados en el año 2008. (MEC, 2009).

El sistema en su conjunto cuenta con 127.371 estudiantes que se matricularon en carreras de grado en el año 2008, de los cuales 112.707 corresponden a UDELAR y 13.487 universidades privadas (MEC, ob cit), lo que confirma que la importancia de la universidad pública en la captación de los estudiantes. Con las características de gratuidad total y de acceso libre, sumado a su trayectoria centenaria, es entendible su enorme peso relativo dentro del subsistema universitario.

Sumado al hecho que durante 152 años fue la única institución universitaria, se explican las razones por las cuales la universidad pública fue construyendo por sí misma el conjunto de sus requisitos y formas de acción, a prescindencia de instancias externas a ella.

El peso y la historia de la universidad pública se extienden aún en las privadas. Las normas legales y reglamentarias que se imponen a éstas, dentro de las cuales se inscriben los procedimientos que el Ministerio de Educación asume con estas instituciones, refleja consistentemente lo delineado originalmente para aquella. El conjunto de factores inciden también en el comportamiento que asumen las universidades privadas, quienes han demostrado con mayor o menor énfasis y con más o menos acciones planificadas en ese sentido, un comportamiento de “isomorfismo” con relación a la universidad pública. (Landoni, 2007)

En ese escenario los requisitos para acceder a la educación universitaria son también similares, aunque no hayan sido objeto de una política educativa expresa que buscara la homogeneización en el sistema.

2.1. Requisitos de ingreso a la educación superior

En este entorno, ¿cuáles son las exigencias que debe satisfacer un estudiante para ingresar a la educación superior? Para poder matricularse en ella alcanza con la aprobación completa del segundo ciclo de la educación secundaria, en cualquiera de las dos modalidades actuales, denominados como “bachillerato diversificado” y “bachillerato tecnológico”.

La comprobación de esta exigencia se materializa en la emisión de un certificado que es expedido por la institución en la que se cursaron los estudios. Esa certificación de egreso de la secundaria es condición suficiente para aspirar a la educación superior, sin más trámite ni instancias de otra organización ante las cuales se deban requerir supervisiones.³

No existe una prueba de egreso de la enseñanza secundaria, sino que el egreso se comprueba con la aprobación de todas y cada una de las materias o asignaturas que componen los diferentes planes de

³ Las instituciones de educación secundaria pueden ser de gestión pública, como de gestión privada, que en este caso tienen que ser “habilitadas” por la autoridad pública correspondiente, la Administración Nacional de Educación Pública.

estudio de las orientaciones de bachillerato, y por lo tanto las universidades públicas o privadas deben exigir el documento del bachillerato completo para poder inscribir a los estudiantes.

Una reciente Ordenanza de UDELAR flexibiliza mínimamente la exigencia de tener totalmente aprobado el Bachillerato previamente a la inscripción en la Universidad. Así es que se dispuso que se pueda "admitir el ingreso condicional a la UDELAR con una materia previa, la que deberá ser aprobada en el período especial a abril para que el ingreso quede firme". (UDELAR, 2009). Es de hacer notar que el año académico comienza en el mes de marzo, por lo cual la flexibilidad es realmente poca ya que se le da al estudiante un solo período adicional para que salve su materia previa.

En el caso de las instituciones privadas no hay una indicación legal o normativa expresa sobre la cantidad de materias previas que pueden tomar como condicionales a la hora de inscribir a los estudiantes para el primer año de las carreras. Pese a ello existe una recomendación del Ministerio de Educación que permite el ingreso hasta con tres materias previas, que deberán ser aprobadas por el estudiante antes de poder rendir ningún examen universitario.

En la práctica, la falta de controles efectivos al respecto hace imposible saber si el procedimiento sugerido se aplica a cabalidad, quedando librado a la responsabilidad de las autoridades institucionales hacer efectiva esta recomendación.

3. EL ESTRECHO VINCULO ENTRE EL BACHILLERATO Y LA UNIVERSIDAD

La historia de la vinculación entre el bachillerato y la universidad es entendible al analizar el proceso histórico en que ambas se fueron gestando. Como se indicó antes, la Universidad de la República tiene sus inicios en el año 1833 y en 1880 se instala en su seno la "sección secundaria" como un servicio que le permitiera brindar a los estudiantes una necesaria "educación preparatoria" claramente propedéutica y orientada al ingreso a las facultades.

Así lo señala la propia UDELAR en su historia. "En sus comienzos la enseñanza secundaria fue esencialmente "preparatoria" para los estudios universitarios: no se concebía cursar la misma si no se pensaba continuar los estudios. A principios de este siglo (s. XX) se planteó un enfoque algo distinto, vinculado a la creación de liceos en el Interior del país, cuya función sería dar una formación integral, que se extendería por cuatro años y una posterior, especializada, que duraría dos años. Los liceos del Interior se establecieron entre 1912 y 1913, a lo que debe sumarse la creación -en Montevideo- de un liceo "femenino" en 1912 y otro nocturno para trabajadores en 1919, además de otros liceos diurnos en la capital. Este crecimiento institucional llevó la matrícula de unos 500 alumnos a fines del siglo pasado a unos 6300 en 1923 y a los 11360 en 1931". (web RAU, 2010)

En diciembre de 1935, en medio de una crisis política, el gobierno separa la enseñanza secundaria de la órbita universitaria dándole carácter autónomo. (ANEP, 2008). Aún con la separación funcional ambas instituciones siguieron transitando un camino que suponía su vinculación, en especial cuando el conjunto de la oferta de carreras universitarias estaba concentrado en las 'carreras tradicionales' (medicina, derecho, ingeniería, arquitectura, agronomía, veterinaria, química, economía). Este número de carreras limitado permitían mantener un razonable control sobre la cantidad de cursos a vincular (unos como previos de otros), y lo más importante, con pocos centros de educación secundaria y una sola universidad. La escala del sistema permitía una armonización razonable sin demasiada articulación.

Lo cierto es que con los años las carreras se fueron multiplicando y los centros educativos también, pero tampoco se crearon las instancias de debate sobre la forma de optimizar los resultados vinculando formalmente ambos niveles. Asimismo estuvo ausente la reflexión sobre adoptar pruebas de acceso o admisión a la Universidad. Si bien no hubo debates sobre la conveniencia de su aplicación, si existió un período en donde la universidad pública las aplicó: durante la dictadura militar (1973 -1985).

Este requisito se efectivizó en un muy corto período dentro de los años indicados, sólo en dos años para el conjunto de la institución, aunque previamente se había aplicado parcialmente en algunas de sus facultades. La historia de la Universidad lo describe así, *"... en 1975 comenzaron a aplicarse mecanismos restrictivos de la admisión de estudiantes. Establecido el examen de ingreso primero parcialmente (Medicina y Odontología) se quiso justificarlo a partir de una insuficiencia locativa, que las autoridades interventoras agravaron al no construir prácticamente ningún edificio durante su gestión. En 1980 se generalizó el régimen a toda la Universidad; no obstante, un sistema de cupos prefijados que se impuso en 1982 constituyó el puente hacia la desaparición de todas las trabas en el último año de intervención. Nada se dijo si el sistema había fracasado, simplemente se modificó."* (web RAU.)

Es posible sospechar que existe una suerte de vinculación inconciente entre el examen de ingreso y el momento en que se dio (dictadura, con una universidad que había perdido su autonomía), que ponga fuera de cualquier discusión actual esta medida como una de las posibles a asumir, pero esta afirmación no resulta sencilla de probar.

La superación de este breve capítulo de la historia es considerada como la reconquista de un principio fundamental en esa institución, que pervive hasta el presente.

La restricción en el ingreso de estudiantes no es un tema que integre la agenda universitaria en el país. sin embargo el número de estudiantes que recibe año a año preocupa cada vez más a distintos niveles por las dificultades innegables que presenta para la gestión y las repercusiones sobre la calidad de enseñanza en una Universidad que, en complejidad y exigencias no es la misma de décadas atrás.

"El ingreso a la UdelaR ha sido tradicionalmente irrestricto para quienes completan la educación secundaria, con la excepción de un breve período durante la intervención en el que se aplicó un examen de ingreso. Esta es una política claramente orientada por el principio de equidad, pues otorga a todos la misma oportunidad de cursar estudios superiores. Sin embargo, en las condiciones actuales en que se imparten los cursos en la mayor parte de la Facultades, especialmente en los primeros años de las carreras, es evidente que esa amplitud impacta en la calidad de la enseñanza impartida." (Bentancur, ob. cit.). Hay algunas excepciones que se aplican en cursos o carreras de UDELAR, como son los exámenes previstos para el ingreso a Traductorado, a la Escuela Universitaria de Música, la Escuela de Tecnología Médica y la Escuela de Nutrición y Dietética.

Las instituciones privadas comparten la misma situación de ausencia de exámenes de admisión, con pocas salvedades, pero por razones bien diferentes. Al contrario de la Universidad estatal, ninguna de las instituciones privadas recibe apoyo económico del Estado para su funcionamiento, por lo cual se basa exclusivamente en el ingreso que generan las cuotas que pagan sus estudiantes. En otras palabras, lejos de preocuparse por limitar el número de estudiantes que deseen inscribirse en sus carreras, el interés de estas instituciones está en captar el mayor número posible de alumnos o el número que al menos satisfaga el punto de equilibrio que permita su funcionamiento.

La excepción recién indicada está en la Universidad de Montevideo y para una de sus Facultades, la de Humanidades. Allí se propone una prueba de nivel para sus carreras (Licenciatura en Humanidades, los profesorado, y las carreras de Traductorado y Magisterio Bilingüe, Licenciatura en Humanidades, Profesorado de Historia, Profesorado de Filosofía, Profesorado de Literatura, Profesorado de Inglés y Profesorado de Matemática).

4. LOS REQUISITOS DE INGRESO Y SU LECTURA POLÍTICA

Las excepciones indicadas en donde se aplican exámenes de ingreso no son sino las excepciones que confirman la regla de un sistema sin limitaciones.

Resulta claro que la ausencia de estos procedimientos en las instituciones privadas refleja un valor culturalmente aceptado, y en este caso además, una medida innecesaria por el volumen de los estudiantes atendidos y por las razones de sostenimiento económico. Por lo tanto el eje de la reflexión debe tornarse hacia las causas de fondo que llevan a UDELAR a sostener el acceso irrestricto, dado que allí es donde el volumen de estudiantes representa un problema y la no adopción de medidas parece un contrasentido a la calidad.

Es posible hacer más de una lectura sobre el hecho del acceso irrestricto, tomando en cuenta la incidencia de diferentes factores y también perspectivas diversas. En ese sentido consideremos la reflexión sobre este tema que realiza uno de los actores con activa participación dentro de la universidad pública y que conoce de primera mano las condiciones en que esa institución funciona.

"El panorama es conocido: dictado de clases en grandes salones o incluso en locales no diseñados específicamente para la enseñanza (cines, anfiteatros, etc.), que aún así suelen no ser lo suficientemente amplios para permitir el acceso a todos los estudiantes matriculados, bajísima relación cuantitativa docente-estudiante y, como consecuencia, metodología de exposiciones docentes de tipo magistral con casi nulas posibilidades de intercambio con los alumnos. De este modo la selectividad se produce de manera indirecta, por medio del abandono estudiantil en esas instancias liminares, dispositivo de ajuste claramente indeseable. El ingreso irrestricto y la consiguiente masificación son habitualmente ligados, además, con otros indicadores de eficiencia universitaria, que dan cuenta de una baja performance de la institución: altas tasas de deserción, tiempo de cursado de las carreras muy superiores a los previstos y desempleo de parte de los egresados universitarios, sobre todo en algunas profesiones." (Bentancur, ob cit)

Por otro lado consideramos algunas expresiones del Rector de una Universidad privada, la ORT, que reflexiona como un actor involucrado en la marcha del sistema universitario en general, y en particular sobre el efecto que las políticas de la UDELAR –y por ende, de la universidad pública sostenida por toda la sociedad- sobre los temas de equidad. "La conclusión que yo saco de esos datos es que el gasto público en educación superior en el Uruguay es altamente inequitativo, y que los tres instrumentos que estamos usando: la financiación directa de la Universidad de la República, la "gratuidad" y el acceso irrestricto son ineficientes en el sentido que no alcanzan el objetivo de asegurar equidad en el acceso a la educación superior. La Universidad de la República es financiada por todos pero la usan mayoritariamente los más ricos." (Grunberg, 2001)

De estos dos breves ejemplos surgen algunas de las constantes que son frecuentes de encontrar en las discusiones sobre el rol de la universidad pública: por un lado una posición crítica sobre la real

contribución de ésta a garantizar una educación para todos, sin exclusiones que vayan más allá de las capacidades personales (pues los que realmente logran ingresar y mantenerse, son los que provienen mayoritariamente de las clases económicamente pudientes), y por otro lado una suerte de aceptación irremediable de que aunque no se esté contribuyendo a la equidad con las condiciones actuales, es poco lo que se puede hacer para cambiar.

En otras palabras, el problema está bien diagnosticado, lo que no es sinónimo de que eso se traduzca en acciones para superar los problemas detectados.

La opción por limitar o no el acceso a la universidad excede en mucho los aspectos meramente pedagógicos y docentes que garanticen una correcta formación de profesionales y ciudadanos comprometidos. También surgen desde el entorno reclamos para que se integren otras exigencias en relación a lo que la sociedad impone, propone o aspira de las instituciones de educación superior, y de la universidad pública en particular. La rendición de cuentas está en la base de estas aspiraciones.

La situación se complejiza cuando se trata de una universidad autónoma que fija sus propias condiciones de funcionamiento, aparentemente lejos de una 'lógica de mercado'. Entre las principales críticas que recibe la universidad pública está el tiempo que se demora en generar profesionales, al considerar la eficiencia terminal.

Los datos numéricos de los estudiantes que ingresan cada año y los que egresan dentro del tiempo previsto para concluir sus respectivas carreras, están muy lejos de ofrecer buenos resultados. (Anexo 1).

Según el Anuario Estadístico del Ministerio de Educación y Cultura 2008 –último publicado- en los nueve años de esta década UDELAR tuvo un ingreso promedio de 17.344 estudiantes por año, frente a un egreso de 4.228 anual, también en promedio. En grandes números, por cada estudiante que egresa por año, entran otros tres que se van rezagando en la institución.

Hay dos características adicionales de la Universidad de la República que dificultan disponer de cifras precisas por cohorte para analizar la eficiencia terminal: por una parte la 'calidad de estudiante' nunca se pierde, y por otra parte como consecuencia de lo anterior, la universidad no realiza el seguimiento por generaciones y tampoco lleva la cantidad anual de estudiantes matriculados. Éstos surgen del Censo General de Estudiantes que se realiza cada cierto período de tiempo, el último en el año 2007.

En relación a lo indicado en primer lugar, "UDELAR no cuenta con restricciones al nivel de actividad académica del estudiante (no hay plazos para aprobar los niveles, no hay límite de repeticiones, ni hay límites de exámenes). En el caso de UDELAR la situación reglamentaria que deriva de su Ley Orgánica de 1958 y de modificaciones a su marco electoral de 1972, hace que la 'titularidad' en el 'orden estudiantil' - y también en el de egresado - sólo se extingue con la muerte del titular. Es decir que quien accede a la condición de estudiante universitario *siempre tendrá derecho a estudiar, a continuar sus estudios, o mejor dicho, a retomarlos indefinidamente hasta recibirse*. En cierto sentido, este complemento a la gratuidad, es un acceso ilimitado al tiempo necesario para los que tienen limitantes de contexto social externo a la Universidad. (Boado, 2005)

En posible tener una aproximación de la eficiencia terminal del sistema, no sólo la UDELAR, utilizando la misma información estadística que muestra a las privadas con un mejor desempeño relativo.

Mientras UDELAR representa el 78% de los ingresos, tiene el 71% de los egresos, en tanto que las privadas tienen el 22% de los ingresos y el 28% de los egresos. (Anexo 2), aunque el Anuario destaca

que “la brecha entre ingresos y egresos se incrementa en el sector privado y disminuye en la UdelaR” (MEC, 2008).

Ante la búsqueda de explicaciones, y por qué no, de soluciones a la situación que enfrenta a la universidad pública con el ingreso masivo de estudiantes, es posible encontrar argumentos que resultan bastante coincidentes entre los actores de esa institución.

En cierta forma podría relativizarse el problema de la “masividad”, visto desde el sistema en su conjunto, dado que los datos sobre la tasa de cobertura están por debajo del 30% de la población que debería estar atendida en educación superior (27,7% según ADUR, 2008), por lo cual ese dato de por sí no expresa un problema.

El problema si surge cuando se cruza este valor con la cantidad de instituciones incluidas, que se reduce por lo que hemos analizado hasta ahora, a una sola institución con predominio sobre las demás. Por lo tanto, la masividad como problema no puede considerarse tomando en cuenta al sistema (desde el cual aún habría mucho trabajo para hacer para ampliar la inclusión a este nivel educativo), sino desde lo que sucede en su universidad estatal.

“Una solución aparentemente efectiva sería, pues, la de limitar el ingreso de estudiantes en procura de obtener una Universidad más pequeña, eficiente, y menos costosa, tal como lo proponen organismos como el Banco Mundial (1993). No consideramos que esta sea una medida acertada en nuestro país, por varias razones.” (Bentancur, ob.cit.)

También se relativiza la importancia de hacer la medición de la eficiencia universitaria en términos de número de graduados y años de cursado, desde la mirada de UDELAR, ya que se propugna a que ésta tenga un rol de generación de ciudadanía y valores que van más allá del tiempo que demora ‘formar’ un egresado.

“En nuestro país, (la eficiencia terminal es tener) una mirada estrecha. En contextos de alta desocupación juvenil, la Universidad no cumple solamente la función de producir egresados: también es un valor público a preservar su rol socializador y de continentación de jóvenes que, aunque no obtengan su diploma o luego de hacerlo no puedan desempeñarse en su profesión específica, emplean mientras tanto productivamente su tiempo y probablemente, luego verán incrementado su nivel de ingreso por la formación recibida. Teniendo en cuenta las razones sociales y académicas que desaconsejan la aplicación de mecanismos de limitación al ingreso, y la dificultad política para la imposición de barreras de esa naturaleza, se han ensayado y propuesto varias alternativas para mantener niveles de enseñanza decorosos en un contexto de masificación.” (Bentancur, ob cit)

Este convencimiento sigue presente hasta el día de hoy dado que UDELAR se encuentra analizando la renovación de su Ley Orgánica, proceso en el que ha estado ocupada en los últimos tres años y para lo cual se han producido varios documentos de trabajo. Lo que resulta claro es que hay principios que no forman parte de la discusión para el cambio, entre los que se encuentra en primera línea los referidos a la gratuidad y el ingreso libre.

Algunos de los documentos del rectorado que han sido puestos a consideración de la comunidad universitaria, como el denominado “Notas para la Actualización de la Ley Orgánica”, el de “Plan de Trabajo del Equipo Rectoral para Impulsar la Reforma Universitaria” y el “Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo en Perspectiva Académica” han dejado explícitos que existen consensos básicos de política universitaria, como son “Fortalecer la autonomía y cogobierno de la institución, manteniendo la Libertad

de ingreso y cursado, sin examen de ingreso ni cobro de matrícula, (como ha sido tradicional en nuestra Universidad) y la total vigencia del artículo 66 de la actual Ley Orgánica.” (CGU 2008)

Lo cierto es que dentro del mismo proceso de renovación institucional, no todas las visiones sobre este consenso tienen la misma valoración. Contrariamente a ello, es posible encontrar expresiones que asumen posturas formales, articuladas y explícitas pero desde la ironía, con una lectura alternativa a esos mismos consensos.

“No todo es negativo al interior de la UDELAR. Hay algunos progresos en la transparencia sobre la actuación universitaria y sus resultados. Hoy se sabe que se reciben muy pocos. Se conoce que los procesos formativos implementados son extremadamente igualitarios (de liberalismo a ultranza) y que perjudican a aquellos que tienen condiciones más desfavorables (vulnerabilidades que no son atendidas).

Que la deserción es el fenómeno más notorio durante los primeros años de estudio y que en consecuencia no es necesario poner un examen de ingreso porque el propio modelo funciona a la perfección para restringir el número de estudiantes (aunque sea tremendamente costoso e injusto). Que el promedio de calificaciones o rendimientos porcentual para la UR está por debajo de un nivel medio y más concretamente es de por sí mediocre y que la falta de calidad en la enseñanza campea por toda la institución sin determinar medidas de fondo. Que pese a que se diga que la mayoría de la investigación se realiza en la UR es una mayoría dentro de una comunidad científica muy pequeña que apenas alcanza a 1 investigador cada 1000 integrantes de la población económicamente activa (para alcanzar los niveles regionales al menos se debería duplicar ese guarismo), además las patentes que se registran y la innovación tecnológica se concreta mayoritariamente por fuera de ella. Estos datos salen de los estudios que la propia UR realiza, lo que torna más incomprensible la ausencia de planes de impacto que detenga este retroceso públicamente testimoniado.” (Alternativa Universitaria, 2009)

5. CONCLUSIONES

Ante la ausencia de definiciones políticas que provengan desde un “sistema educativo” articulado que acoja a todas las instituciones involucradas con los mismos derechos, posibilidades y obligaciones, se continuará con desequilibrios imposibles de salvar en el corto plazo. Por lo tanto seguirá primando una suerte de ley de ‘mercado imperfecto’ que continuará orientando (o desorientando) en dirección a las distintas propuesta de las instituciones.

En el equilibrio entre el Estado como orientador y el mercado como espacio de oportunidades, se da la ‘paradoja’ que existe una institución (UDELAR) que ocupa un lugar en ambos lados. Por una parte porque comparte el rol de ‘Estado’ con el Ministerio de Educación y Cultura, pues tiene la posibilidad de definir políticas sobre el conjunto del subsistema, que la convierten en juez y parte. Pero adicionalmente UDELAR realiza su oferta en el mercado junto con las instituciones privadas –aunque con un claro privilegio a su favor, al contar con el 100% de sus recursos financieros asegurados por los fondos públicos- cuando a sale a competir por ‘captar’ estudiantes.

Aún en este escenario de mercado ‘imperfecto’ existe un amplio rango de acciones que no están sujetas a reglas predeterminadas o lo están para una institución pero se aplican por analogía en las demás, aunque no siempre destinándose el tiempo necesario para analizar su aplicabilidad o conveniencia de utilizar procedimientos de un sector en otro (público y privado). La realidad ha demostrado que muchas cosas funcionen libremente o aún que son ‘reguladas indirectamente’, por la fuerza de los hechos y las

costumbres. Entre estos últimos se inscriben los tópicos analizados en este artículo en relación al ingreso de los estudiantes.

El sistema educativo uruguayo se encuentra en un dilema en relación a su necesidad de incrementar el número de estudiantes que optan por realizar estudios de enseñanza superior, la posibilidad que ellos se desenvuelvan en el sector público (gratuito) y el peso que su universidad mayor tiene en el sistema. Este reto debería dar lugar a que en el país se propusiera abordarlo desde una perspectiva conjunta, sistemática, en donde se integraran todas las instituciones involucradas.

Pero la agenda pública no da señales en ese sentido, ni se verifica en los planteos de los principales partidos políticos o sus dirigentes, avanzar hacia un sistema de enseñanza superior que vincule e integre a las instituciones públicas junto con las privadas. Lejos de ello, la recientemente aprobada Ley General de Educación prevé la creación del sistema nacional de educación pública, lo que resulta en una clara señal de mantener el doble estándar.

Eso lleva a que se pueda afirmar que las instituciones privadas seguirán optando los mismos mecanismos que utiliza actualmente para la incorporación de sus estudiantes, que lejos de propugnar criterios selectivos buscan la incorporación de todo estudiante con las condiciones de hacerlo y las posibilidades económicas que conlleva. Lo anterior sin menoscabar que existan criterios de selección para algunas carreras que requieran determinados niveles de conocimiento previo, tal como existe actualmente de manera casi testimonial, pero no como un principio general para toda su oferta.

En la Universidad estatal el debate central NO pasa por estructurar mecanismos de acceso restringido, sino todo lo contrario, propugnar por un incremento aún mayor del alumnado.

La apuesta por la creación de nuevas instituciones terciarias, como las dos creadas por la actual Ley de Educación General, el Instituto Terciario Superior y el Instituto Universitario de Educación, pueden ser en parte una solución al dilema de 'cantidad vs. calidad'. De cualquier manera la Universidad de la República seguirá teniendo un número de estudiantes que, en opinión de todos los actores, aún los más firmes defensores del modelo UDELAR, entienden como sobredimensionado.

Un debate adicional sobre el modelo ha sido puesto "sobre la mesa de discusión" por el Presidente de la República José Mujica, al impulsar un debate sobre la 'descentralización de la universidad al interior del país', buscando alternativas a la actual situación de la educación superior que se ubica fundamentalmente en la capital del país. Pero aún si esta iniciativa tiene éxito y según sea la forma en que se opte por resolverla (no está definido ni planteado el modelo a impulsar), el tema del acceso ilimitado no está entre los que forma parte de la discusión.

Tampoco parece ser la solución a estos problemas las propuestas por ofrecer una orientación vocacional temprana y efectiva a los jóvenes, como manera de canalizar las inclinaciones profesionales antes de que se inscriban en la Universidad. Sin otras instituciones de alternativa con el mismo prestigio y amplitud de oferta que las de la universidad estatal, de poco parece servir que se canalicen los intereses hacia espacios que no existen. En suma todo parece indicar que hay pocas probabilidades que se produzcan cambios radicales en los procedimientos de admisión actuales, y el "status quo" prevalecerá en estos temas por un largo tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADUR, Asociación de Docentes de la Universidad de la República. (2008). *La transformación educativa en perspectiva comparada: tendencias y cambios en la escala internacional y principalmente latinoamericana*. Montevideo: UDELAR. Disponible en <http://www.adur.org.uy/trauniv/documento1.pdf>.
- Alternativa Universitaria (2009). *Mitos, Desencuentros y Compromisos de la Reforma Universitaria: por una Universidad Abierta a la gente*. Disponible en http://www.universidadur.edu.uy/claustro/docs/Doc_agosto2009_alternativa_universitariaVF1.pdf
- ANEP (2008). *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*. Montevideo: Consejo de Educación Secundaria.
- Bentancur, N. (2004). Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14. Páginas 85- 101 Montevideo: ICP.
- Boado, M. (2005). La deserción universitaria en Udelar, algunas tendencias y reflexiones. M. Boado, DS/FCS (2005); Disponible en <http://www4.iesalc.unesco.org.ve/programas/Deserci%C3%B3n/Informe%20Deserci%C3%B3n%20RESUMEN%20-%20Uruguay.pdf>.
- CGU, CORRIENTE GREMIAL UNIVERSITARIA, 2008: Disponible en http://www.cgu.edu.uy/reforma/AporteDeCGU_NuevaLeyOrganica_20080724.pdf.
- Grunberg, J. (2001). El sistema universitario uruguayo. Algunas consideraciones sobre calidad y equidad, Conferencia del Rector de la Universidad ORT en el British Schools de Montevideo. Junio de 2001.
- Landoni, P. (2007). Isomorfismo y calidad: redefiniendo los espacios públicos y privados en la educación superior uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* – 17, número 1 -. Páginas 183- 203 ICP – Montevideo.
- Ley 18.736 de 2008, General de Educación.
- Ley 2.549 de 1958, Orgánica de la Universidad de la República.
- Martínez Larrechea, E. (2003). *La educación superior de Uruguay, inercias y horizontes de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- RAU (web de UDELAR) <http://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/histoweb1.htm#6>
- Romero, C. y Landoni, P. (2001). Educación superior uruguaya: del monopolio a la consolidación del sistema. En *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Páginas 259 - 286. Santiago de Chile: Preal.
- Romero, C. (2005). *Diagnóstico de los títulos de la educación superior en Latinoamérica y El Caribe; informe de Uruguay, Proyecto "Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- UDELAR (2009). Resolución del Consejo Directivo Central de la Universidad sobre el ingreso con previas a la Universidad de la República, Sesión Ordinaria CDC - 22 de diciembre de 2009.

ANEXOS

Anexo 1.

INGRESOS Y EGRESOS DE LA UDELAR

(2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingresos	14895	15648	16360	17346	17744	18497	18668	18569	18374
Egresos	3053	4182	3714	4247	3999	4235	4776	4808	5038

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2009), Anuario Estadístico de la Educación.

Anexo 2

INGRESOS, MATRÍCULA Y EGRESOS SEGÚN FORMA DE ADMINISTRACIÓN EN CANTIDADES ABSOLUTAS Y PORCENTAJES AÑO 2008

FORMA DE ADMINISTRACIÓN	INGRESOS	MATRÍCULA	EGRESOS
VALORES ABSOLUTOS TOTAL	23.566	100.452	7.018
Universidad de la República	18.374	81.123	5.038
Instituciones Universitarias Privadas	5.192	19.329	1.980
PORCENTAJES TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%
Universidad de la República	78,0%	80,8%	71,8%
Instituciones Universitarias Privadas	22,0%	19,2%	28,2%

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2009), Anuario Estadístico de la Educación.