

¿Descentralización e inclusión? Las políticas de democratización ensayadas en el interior por la Universidad de la República (Uruguay 2000-2018).

Tabaré Fernández (DS/FCS y NEISELF/CUR), Valentina Buzchiazso (UAE/FCS) y Paula Calixto (DS/FCS)

Ponencia a ser presentada ante las II Jornadas Regionales de Investigación en Educación Superior, 2020.

Draft - Please do not quote

Índice general

Presentación.....	3
Las sedes del interior.....	4
La democratización en la UDELAR: antecedentes y planes estratégicos	4
La política de obras y la construcción de campus en el interior.....	7
El Plan Director (2000-2006).....	7
El Plan de obras.....	9
La transformación curricular: nuevas ofertas y el interior	12
Las nuevas orientaciones en la Segunda Reforma y la Ordenanza de Estudios de Grado.....	12
Fondos para carreras en el interior.....	13
Los Ciclos Iniciales Optativos (CIOs).....	16
Tutoría entre pares y la política de respaldo a los aprendizajes (POGRESA).....	21
Conclusiones	24

Índice de esquemas y tablas

Esquema N° 1. Objetivos estratégicos del primer Plan de Desarrollo de la Universidad de la República, PLEDUR 2000-2005.	6
Esquema N° 2. Resumen de las políticas implementadas durante el Rectorado de Arocena (2006-2014).	6
Tabla 1. Matrícula proyectada y superficie requerida para atenderla al 2020. Plan Director.	8
Tabla 2. Superficie proyectada para construir en los quinquenios 2010-2014 y 2015-2020 en el Interior	10
Esquema N° 3. Diversificación curricular en la UDELAR 2007-2017. Nuevas carreras de grado y pre-grado en el interior.	14
Tabla 3. Distribución de los programas de grado con y sin financiamiento de la CCI según área universitaria y nivel ISCED.	15
Tabla 4. Cantidad de inscripciones en CIOS por sede. Año 2017	20
Esquema N° 4. Actores en la implementación de las políticas en el CURE sede de Maldonado.	Error! Bookmark not defined.
Esquema N° 5. Actores en la implementación de las políticas en el CUR	Error! Bookmark not defined.
Esquema N° 5. Actores en la implementación de las políticas en el CUT.....	Error! Bookmark not defined.

Presentación

Desde la Conferencia Mundial de la UNESCO en 1998, el tema de la democratización de la Educación Superior (en adelante, ES), el acceso a las carreras y más en general, al conocimiento, se ha ido imponiendo en las agendas de los distintos países (UNESCO, 1998; UNESCO, 2009), que como Uruguay, aún entrando al siglo XXI mantienen un “sistema de elites” (Trow, 2005) . Con base en estas ideas, las acciones de transformación tanto del sistema como de las instituciones particulares han sido designadas genéricamente como políticas de democratización. Articuladas con éstas, durante los primeros años dos mil hicieron aparición las políticas de inclusión educativa, primero en la Educación Básica, y luego también en la Educación Superior, tal como fue el caso ejemplar de Brasil durante el Gobierno de Lula (2003-2010). A su vez, la democratización se entroncó con otras políticas de transformación del sistema, anteriores éstas, y que tuvieron que ver con la desconcentración territorial en nuevas sedes de las instituciones de educación superior (en adelante IES) ya existentes o la creación de nuevas IES de carácter local o regional, en provincias o ciudades donde antes no existían (Landinelli, 2008).

Los tres tipos de políticas, democratización, inclusión y descentralización fundamentaron su accionar en el objetivo de incorporar a grupos sociales de estudiantes que, hasta inicios de los noventa, no accedían (o si lo hacían no persistían) en la Educación Superior. Varios fueron estos obstáculos: la distancia geográfica (con el consiguiente obstáculo del costo de la migración educativa); los costos de oportunidad laboral; los obstáculos académicos generados por el nivel de aprendizajes alcanzados en la Educación Media; o los prejuicios étnico, raciales o lingüísticos. Estos atributos determinaban una alta probabilidad de fracaso en la transición. En consecuencia, y esta es la tesis que aquí queremos desarrollar, “democratizar”, “descentralizar” o “incluir” como objetivo de políticas tienen el común desafío de requerir instrumentos consistentes para el rediseño y la protección del tránsito a la educación superior de estos grupos vulnerables. Esto es, requieren modificar la estructura de oportunidades que enfrenta una persona que ha elegido ingresar a la ES, cambiarla tanto en términos nacionales, como locales.

El proyecto “*Abandono, persistencia y graduación en la Educación Superior entre 2015 y 2018. Impactos de la descentralización de la UDELAR: regiones Noreste, Este y Montevideo*”, financiado por el Programa de Investigación para la Mejora de la Calidad de la Enseñanza Universitaria (PIMCEU, llamado 2017), tiene por **objetivo general** evaluar el impacto que han tenido las nuevas estructuras de oportunidades educativas de la ES generadas por la UDELAR con las nuevas políticas de Diseño Curricular (en adelante la Nueva Ordenanza de Estudios de Grado), la política Descentralización al Interior (2007-2014) y la política de Inclusión Educativa (2007-2014), sobre las probabilidades de abandono, persistencia y graduación comparando las regiones Noreste, Este y Metropolitana. La **hipótesis principal del proyecto** sostiene que el efecto conjunto de estas políticas contribuyó sustantivamente a modificar la estructura de reglas y recursos (Giddens, 1992; Sewell, 1992) que los estudiantes encuentran en la organización para llevar adelante sus acciones en tanto estudiantes.

Este trabajo presenta una primera sistematización de primeros avances hechos con base en el componente 2 (políticas de democratización) del referido

Proyecto y realizados sobre cuatro políticas (campus, tutorías, ciclos iniciales y nuevas carreras) aplicadas en tres sedes del interior (ubicadas en las ciudades Maldonado, Rivera y Tacuarembó). Las sedes de la UDELAR en el interior, creadas desde 2007 o totalmente reconfiguradas a partir de la política de descentralización, proporcionan casos excepcionales para estudiar la imbricación específica de las políticas consideradas y la creación de una estructura de oportunidades. Estos casos permitirán por lo tanto pasar de un enfoque macro de las políticas diseñadas donde incluso hay escasa documentación de su implementación particular (Fernández & Pereda, 2010; Fernández, Ríos, & Anfitti, 2014), a un enfoque micro, local, que atienda a cómo se adoptaron y /o adaptaron en cada territorio, o si además (o en sustitución) se desarrollaron programas o acciones propias locales.

Las sedes del interior

Nos abocaremos a tres sedes específicas del interior, que si bien fueron destinatarios y actores de la política desde 2007 partieron de distintas "líneas de base". Presentamos aquí un breve pantallazo general de cada una.

El Centro Universitario de la Región Este (CURE) de la ciudad de Maldonado fue creado en diciembre de 2007 por el Consejo Directivo Central de la UDELAR, conjuntamente con la aprobación de una importante asignación de fondos presupuestales para crear nuevos cargos docentes radicados (investigación y enseñanza) de alta dedicación. Comenzó a funcionar en 2008 en las tribunas del Estadio Municipal Domingo Burgueño Miguel y en 2013 se trasladó a un campus propio, totalmente nuevo que unificó en 2016 todas las actividades. En 2017 recibió 1004 inscripciones.

El Centro Universitario de Tacuarembó (CUT) fue creado en 1987 pero prácticamente cesó actividades en los años noventa y primeros dos mil; fue totalmente rediseñado en 2009 y en 2014 se trasladó a un gran campus inter-institucional en las afueras de la ciudad de Tacuarembó donde comparte algunos recursos con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria. En 2017 recibió 166 inscripciones.

El Centro Universitario de Rivera (CUR) fue creado en 1988, mantuvo actividad durante los años noventa a través de la presencia de cursos no universitarios de bellas artes y enfermería pero retomó actividades a partir de un Proyecto Institucional de la UDELAR para la enseñanza de grado, investigación y extensión llevado adelante en conjunto con el Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales la Facultad de Ciencias de la UDELAR; también tuvo presencia de estudios de grado en bibliotecología y de posgrado en sociolingüística por las mismas épocas. Si bien la UDELAR proyectó y finalmente comenzó a construir e inauguró un edificio nuevo en el campus inter institucional de la educación superior que comparte con la Formación Docente y la otra Universidad Pública, la UTEC, hasta el presente trabajo no ha sido ocupado y el CUR sigue funcionando en el mismo local que lo hizo la década pasada. En 2017 recibió 242 inscripciones.

Las dos secciones siguientes caracterizan primero en general las políticas, luego describen en particular tres programas seleccionados para este trabajo y finalizan estableciendo como éstas fueron articuladas a nivel territorial en las tres sedes del estudio indicadas en la introducción.

La democratización en la UDELAR: antecedentes y planes estratégicos

El tema y problema de este proyecto PIMCEU se ubica temporalmente durante tres rectorados de la UDELAR, de los Profesores Guarga (1998-2006), Arocena (2006-2014) y Markarian (2014-2018), caracterizados por fundamentos y estrategias político-institucionales distintas, aunque todas ellas incluyan programáticamente los temas de la democratización, la inclusión y la descentralización.

La democratización de Educación Superior surge como “concepto estelar” El tema general de este trabajo fue objeto de preocupación y destacada intervención del Profesor Brovetto durante su Rectorado (1990-1998)¹, aunque tuvo modestos logros por aquel entonces debido primero, al particular enfoque ideológico neoliberal al que adhería en términos generales el gobierno del Presidente Lacalle (1990-1994) y luego a la prioridad presupuestal total asignada a la Educación Básica que continuara también el Presidente Sanguinetti (1995-1999). Los logros más importantes por aquel entonces estuvieron en el tema de la inclusión educativa, gracias a la aprobación del Fondo de Solidaridad, organismo paraestatal destinado a proporcionar becas a estudiantes terciarios (excepto de Formación Docente) y al relanzamiento de la descentralización pero hecha en un solo lugar del país, la ciudad de Salto, conocida en la UDELAR como la “Regional Norte”².

La democratización de la educación superior se transformó en el primer objetivo del Plan Estratégico de la Universidad (en adelante, PLEDUR I) aprobado durante el Rectorado Guarga. Se instrumentó a través del procedimiento de proyectos institucionales (PI) cada uno con su respectiva asignación presupuestal obtenido de las partidas incrementales votadas en el Presupuesto Quinquenal aprobado por el Parlamento en el año 2000 (UDELAR-Rectorado, 2000). En el PLEDUR II elaborado durante el último año del Rectorado, se introdujeron 2006 dos objetivos adicionales.

Sin perjuicio de estos antecedentes, fue durante el Rectorado de Arocena que las políticas de democratización en general, pero las de descentralización, inclusión y diseño curricular en particular, tuvieron su mayor énfasis y asignación presupuestal. El punto de partida lo constituyeron lo que se denominó las “Jornadas Extraordinarias del Consejo Directivo Central” realizadas en marzo y en julio de 2007 durante las que se aprobó un conjunto de nuevas orientaciones programáticas para la UDELAR (UDELAR - Rectorado, 2007). Conceptualmente vinculadas a un enfoque neo-desarrollista y maximalista de reformas (Fernández, 2009; Bentancur, 2012; Bentancur, 2014), re-organizaron durante 2007 y 2008 todo el accionar de la Universidad concentrándolo fundamentalmente en cuatro líneas principales directamente conectadas con el tema de este trabajo: (i) la reforma de la Ley Orgánica; (ii) la reforma de los planes de estudio enmarcadas en la discusión y posterior aprobación de una “Ordenanza de Estudios de Grado y otros Programas de Formación Terciaria” (2011); (iii) el Programa de Desarrollo de la Universidad en el Interior³; y (iv) la inclusión educativa, del cual destacó el Programa de Respaldo al Aprendizaje (en adelante, PROGRESA). El Esquema 1 presenta las políticas incluidas dentro de estos lineamientos con sus respectivas fechas de puesta en marcha. Se

¹ Véase por ejemplo su intervención en la Conferencia Regional de La Habana de 1996 y su participación en la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998 (Brovetto, 1999).

² La Regional Norte surge inicialmente en 1958 a raíz de la apertura de cursos libres de Abogacía y Notariado. La sede es relanzada una década más tarde en el contexto de la discusión del Plan Maggiolo de la UDELAR y luego también durante la Dictadura Militar, en el proyecto de Ciudad Universitaria con la instalación de cuatro facultades. Todos estos esfuerzos se descontinuaron y para 1985 comenzó un nuevo esfuerzo que culminó en la aprobación de el primer diseño institucional (“Ordenanza”) que estableció la singularidad e identidad académica, política, administrativa y presupuestal de esa sede. Véase Jung, (2014).

³ Tenía como identificador en el Presupuesto Nacional 2005-2009 el número 911. A partir del Presupuesto Nacional 2010-2014, pasó a denominarse Programa 347.

aprecia que varias de las políticas están ubicadas en más de una columna, tal como es el caso de los y los Ciclos Iniciales Optativos (en adelante, CIO) un nuevo desarrollo curricular que también fueron parte de la política de descentralización y de una política de inclusión.

Esquema N° 1. Objetivos estratégicos del primer Plan de Desarrollo de la Universidad de la República, PLEDUR 2000-2005.

“1- Responder a la demanda creciente por enseñanza superior, promoviendo la equidad social y geográfica y mejorando la calidad de la oferta pública. Producto: Formación universitaria.
 2- Impulsar la creación científica, tecnológica y artística estimulando su calidad. Producto: Nuevos conocimientos científicos, aplicaciones tecnológicas y creaciones artísticas.
 3- Promover la utilidad social del conocimiento contribuyendo a la solución de los problemas que hacen a la mejora de la calidad de vida de la población. Producto: Acciones de extensión en la sociedad.
 4- Impulsar procesos de modernización en la gestión capaces de sustentar eficientemente las transformaciones de la Universidad de la República. Producto: Mejora de la gestión académica institucional y técnico-administrativa.
 5- Mejorar la atención de la salud que se brinda en el Hospital de Clínicas y con ello la calidad de la formación de los recursos humanos para la salud. Producto: Mejora de la salud de la población atendida.”

Fuente: PLEDUR (2000: 11).

Esquema N° 2. Resumen de las políticas implementadas durante el Rectorado de Arocena (2006-2014).

Descentralización	Enseñanza	Inclusión
Creación de nuevas sedes (2007)	Nueva Ordenanza de Estudios de Grado (2011)	Becas del Fondo de Solidaridad
Construcción de campus universitarios (2010)	Ciclos Iniciales Optativos (2009)	Tutorías entre pares
Grupos radicados de docencia integral (“PDU”) (2007)	Tecnólogos y Tecnicaturas terciarias no universitarias (2007)	Ciclos Iniciales Optativos (2009)
Nuevas carreras (2011)	Reforma y aprobación de NN planes de estudio enmarcadas por la Nueva Ordenanza (2010)	Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) (2010)
Tecnólogos y Tecnicaturas terciarias no universitarias (2007) propias e interinstitucionales	Nueva Ordenanza de Educación Permanente (2011)	Becas de alimentación en cantinas universitarias (Servicio de Bienestar Universitario)
Nueva institucionalidad: Ordenanza de Centros Universitarios Regionales (CENURES) (2011)		Guía de residencias particulares homologadas por UDELAR (Servicio de Bienestar Universitario)
		Subsidios del transporte departamental e interdepartamental

En este trabajo, nos ocupamos solamente de cuatro programas que implementaron estas políticas: (i) la construcción de campus en el interior; (ii) el establecimiento de nuevas carreras en el interior; (iii) la creación y puesta en marcha de los ciclos iniciales optativos y (iv) la organización de tutorías entre pares. Las tres secciones siguientes

se ocupan en forma comparada de presentar los hallazgos en las tres grandes dimensiones.

La política de obras y la construcción de campus en el interior

En el período en estudio, fueron identificados y analizados tres documentos programáticos en esta materia. Estos son: (i) las Bases para la Formulación de una política Territorial Universitaria del Plan Director publicado en 2004; (ii) el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo en Perspectiva Académica (Informe Final) de 2009; y (iii) Plan de Inversiones en infraestructura edilicia para la Universidad del Futuro, de 2010. Aquí interesa en particular, cómo la DGA incorporó los objetivos mandatos emanados de la planificación estratégica aprobada por el Consejo Directivo Central y distintos elementos técnicos para presentar un programa de obras que al cabo de quince años llevó a construir nuevos y muy singulares edificios en las sedes de Salto, Paysandú, Tacuarembó, Rivera, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres.

El Plan Director (2000-2006)

En el Plan Director hay cuatro ideas que vista en perspectiva de las dos décadas transcurridas, permiten caracterizar las políticas en esta materia.

En primer lugar, la existencia de una visión global. La política de obras de la UDELAR fue completamente redefinida a principios del 2000 como resultado de la puesta en marcha del primer PLEDUR. La Dirección General de Arquitectura (DGA) recibió la tarea de estudiar y proponer un Plan Director al Consejo Directivo Central. El documento explícitamente indica que es consecuencia de los objetivos estratégicos aprobados en el PLEDUR. Diverge así de una política de mantenimiento o de obras urgentes para auto-ubicarse como un instrumento dentro de una estrategia de desarrollo universitario.

En segundo lugar, el dimensionamiento de las necesidades edilicias de la UDELAR está anclado en dos pilares: por un lado, un diagnóstico exhaustivo de los edificios y predios universitarios, tanto propios como arrendados en todo el país; por otro, en proyecciones demográficas de la matrícula al 2020 y 2025 hechas sobre la hipótesis de cumplimiento de los objetivos estratégicos, muy especialmente, el primero, referido de responder a la demanda creciente por educación universitaria. Este fundamento explica la centralidad que tiene a lo largo del todo el documento la exposición sobre la desigual distribución de la superficie edificada entre las áreas académicas: el área social contaba con el 54% de la matrícula universitaria pero disponía del 26% de las áreas universitarias totales dedicadas a la enseñanza, asignación que según se informa, permitiría responder satisfactoriamente sólo a la mitad de la demanda registrada en 1999 por el Censo de Estudiantes (DGA-UDELAR, 2004, pp. 19-20).

“En relación a la inequidad geográfica en su tercera orientación el Plan Estratégico define que el propósito de ampliar y profundizar las políticas de descentralización universitaria conlleva la necesidad de consolidar y reactivar las actuales Casas Universitarias que se transformarán en Centros Universitarios y se crearán nuevos centros de acuerdo a los estudios de demanda de servicios universitarios en diferentes regiones del país, en las funciones de enseñanza, investigación y extensión, contribuyendo de esta forma a abatir la inequidad en el acceso a los servicios universitarios entre la capital y el interior” (DGA-UDELAR, 2004, pp. 95-96).

En tercer lugar, desde el mero comienzo del documento se formula un contraste de la planta física disponible para enseñanza en Montevideo y el interior⁴: 85% y 15% respectivamente. El diagnóstico marcaba aún el desequilibrio, porque de del subtotal interior, las estaciones y campos experimentales representaban un 67% de la superficie, con lo que terminaba siendo ínfimo el espacio destinado a la función de enseñanza en el interior. En la medida en que se proyectó que para el 2020 concurrirían a estos servicios del interior aproximadamente 43 mil estudiantes nacidos, generándose un aumento del 771%, quedó establecida la necesidad de jerarquizar una asignación superlativa en la edificación para el interior (DGA-UDELAR, 2004, p. 127). Esto se tradujo en una previsión aproximada de construcciones a realizar para atender al aumento proyectado de la demanda, tal como se presente en la tabla siguiente. ES de notar que toda la UDELAR y por todo concepto (incluido los campos experimentales) contaba al 2000 con unos 28mil metros cuadrados.

Tabla 1. Matricula proyectada y superficie requerida para atenderla al 2020. Plan Director.

	Matricula	Superficie (metros cuadrados)
Salto y Paysandú	12399	27258
Rivera y Tacuarembó	8741	19230
Este (Maldonado, Rocha)	12121	26600
Oeste (Colonia, Soriano)	6150	13530
Central (Durazno, Flores, Florida)	4120	9000
Total interior (servicios descentralizados fuera área metropolitana)	43351	95618

Fuente: (DGA-UDELAR, 2004, pp. 133-136)

El cuarto y último punto que caracteriza al documento es el planteo de la noción del papel multifuncional explícito que debería prestar la planta física a construir.

⁴ En aquel momento, solo Salto, Paysandú y Rivera.

“Esta política debe incluir las previsiones para que el bienestar forme parte de la misma. Por definición el centro universitario debería incluir todos los servicios necesarios para su funcionamiento. Particularmente en Montevideo, donde la Universidad debe asumir el importante desarrollo que ha tenido y por lo tanto, el procesamiento de las políticas sociales (de bienestar) que posibiliten el acceso de los estudiantes del interior y de la capital de bajos recursos. Esto implica crear y desarrollar políticas de becas, de alojamiento, alimentación, salud, deportes, etc” (DGA-UDELAR, 2004, p. 130).

Tal como queda explícito en la referencia anterior, conjuntamente con todos los estándares arquitectónicos establecidos a lo largo del documento programático, por ejemplo, el 0.80m² para las aulas comunes, quedó asentada la idea de un “edificio total” que incluye otros espacios “no académicos” destinados a atender especialmente a la población que sería objeto de los esfuerzos de la política de democratización.

El Plan de obras

El Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP) fue un programa creado para dotar de una ejecución expedita a las partidas presupuestales solicitadas al Parlamento con fundamento en las orientaciones del Plan Director. Esta idea de desdoblamiento de la Dirección General de Arquitectura está contenida en el documento programático anteriormente analizado y se concretó con prioridad una vez electo el nuevo Rector en 2006. Para 2009, fue presentado un documento multidisciplinario que propone sentar bases a esta tarea, retomando ideas ya asentadas e incorporando otras, pero sobre todo, dotándolas del marco más general del programa político de la “Segunda Reforma Universitaria”.

De este documento, aquí interesa destacar una idea principal: la aprobación de un cambio en el modelo arquitectónico y territorial de la UDELAR. Este aparece contenido en las nociones de “centro universitario” adjudicado a Montevideo y de “campus” adjudicado al interior. En particular, éste último término es la primera vez que ingresa a los programas de política universitaria. Sin embargo, el documento le atribuye dos acepciones, las cuales diferencian según el lugar para el que se proyectará el programa constructivo.

“En la actualidad la palabra campus se ha convertido en un concepto o forma de relacionamiento universitario, caracterizado por la agilidad, la fluidez y la intensidad de los vínculos entre sus distintas partes componentes. Se habla de campus universitario para las estructuras de naturaleza urbana o para las unidades que dieron origen al nombre, buscando ese tipo de relacionamiento que las nuevas tecnologías de comunicación favorecen. Este Plan adopta el concepto y propone la

adopción de todas las medidas necesarias para favorecer estos intercambios en los Centros históricos, y plantea el desarrollo de campus más tradicionales, como parques universitarios urbanos, para las áreas de desarrollo a mediano plazo, en Montevideo en Malvín Norte y para las nuevas implantaciones en el Interior del país.” (POMLP , 2009, p. 75)

Para 2009 la UDELAR había avanzado ya en la política de descentralización y la regionalización del Uruguay ya había sido aceptada en los términos que se manejaban desde el Plan Director. El eje Rivera-Tacuarembó con la posibilidad de incorporar a más largo plazo a Cerro Largo, se había constituido en la región noreste. El este, con los tres departamentos originales, Rocha, Treinta y Tres y Maldonado, estaban ya constituidos como Centro Universitario de la Región Este (CURE), la primera institución regional (no local) del nuevo tipo a crearse en el interior. A su vez, estaba en marcha el concurso de proyectos para el edificio de la sede de Maldonado. Esto quedó garantizado en el Plan de Inversiones que acompañó la solicitud presupuestal quinquenal presentada por la UDELAR a la Asamblea General en 2010 y que fuera aprobado en un altísima proporción (POMLP, 2010). La tabla 2 muestra los metros cuadrados proyectados para los dos quinquenios

Tabla 2. Superficie proyectada para construir en los quinquenios 2010-2014 y 2015-2020 en el Interior.

	2010-2014	2015-2020
CURE Maldonado, 1era. Etapa	4000	
CURE Maldonado, 2da etapa		3000
CURE Rocha, 1era etapa	3000	
CURE Rocha, 2da etapa		1550
CURE Treinta y Tres	1000	
Sub-total CURE	8000	4550
Litoral – Est. Exp Paysandú (laboratorios)	500	
Litoral – Paysandú (aulas)	1850	
Litoral -Salto 1era y 2da etapa		6000
Litoral – Paysandú 1era y 2da. Etapa		6000
Sub-total Litoral	2350	12000
Noreste – Rivera 1era. Etapa	3000	
Noreste- Rivera 2da. Etapa		1500
Noreste – Rivera (laboratorios)	150	
Noreste – Tacuarembó 1era. Etapa	1500	
Noreste – Tacuarembó 2da. Etapa		3000
Sub-total Noreste	4750	4500
Total período en el interior	15000 (17.9%)	21050 (22.4%)
Total periodo toda la UDELAR	83606	94180

Fuente: (POMLP, 2010, p. anexos 2 y 3)

La transformación curricular: nuevas ofertas y el interior

Tanto en el primer como en el segundo Plan Estratégico de Desarrollo quedó establecida la voluntad política del Consejo Directivo Central de procesar una revisión de la lógica con que se diseñaban los planes de estudio del grado. Sin embargo, fue en el Rectorado de Arocena donde esta voluntad se plasmó, estructuró jurídicamente y asignó fondos para generar cambios en la enseñanza de grado.

Básicamente, tres fueron las orientaciones principales. En primer lugar, se propuso racionalizar la duración de las carreras, aproximando la extensión real a lo proyectado por los planes de estudio, de tal forma que las exigencias se adecuaran a lo que era razonable pedir de un grado⁵. En segundo lugar, se propuso flexibilizar el cursado abriendo más oportunidades de elección dentro de conjuntos de materias ofertadas por el servicio, así como también entre materias que se ofertaban en otros servicios. En tercer lugar, se buscó generar nuevas ofertas de grado, en alguna medida apartadas de las carreras tradicionales y haciendo acopio de algunas acumulaciones que existían en la investigación. Estas transformaciones fueron progresivamente concretándose en algunos planes de estudio aprobados entre 2006 y 2009 y finalmente se consagraron en la Ordenanza de estudios terciarios aprobada en 2011.

Las nuevas orientaciones en la Segunda Reforma y la Ordenanza de Estudios de Grado

En las resoluciones programáticas aprobadas por las jornadas extraordinarias del Consejo Directivo Central de 2007, más precisamente la del 15 de abril, fue aprobado un documento titulado “Flexibilización y diversificación de la enseñanza universitaria”. En el numeral segundo de este documento se resolvía:

“afirmar que la flexibilización, diversificación y articulación de la enseñanza tienen como objetivo facilitar el acceso a la educación terciaria y universitaria, profundizar el proceso de democratización de la enseñanza superior y su universalización, y mantener los vínculos de los estudiantes con el sistema” (UDELAR - Rectorado, 2007, p. 29)

Con base en esta orientación, la Comisión Sectorial de Enseñanza asignó fondos concursables a los servicios que presentaran proyectos para nuevos planes de estudio que consagraran los principios de flexibilización de las trayectorias, sea a través del incremento de la optatividad, como de la habilitación de la “navegabilidad” de los estudiantes entre planes de estudio y entre servicios. Desde 2006 hasta 2015 surgieron nuevas carreras, algunas sin ningún tipo de conexión con anteriores programas de grado (fueran universitarios o terciarios no universitarios). El esquema siguiente resume alguno de estas novedades.

⁵ La crítica coloquial que se hacía es que había licenciaturas que parecían maestrías por las exigencias informalmente establecidas para graduarse y por el tiempo que demandaban.

También comenzó a promover directamente el diseño de nuevas carreras y no meramente reformas de planes de estudio (incluso más allá de la conversión de carreras técnicas a licenciaturas).

Finalmente, y por primera vez en la historia contemporánea de la UDELAR, la CSE promovió una Ordenanza de aplicación obligatoria en todos los servicios que regulaba la extensión de las carreras de grado, establecía la creditización de los cursos, sustituía el procedimiento de reválida de materias por el de reconocimiento de créditos, creaba la figura de la comisión de carrera y prescribía su integración tripartita (docentes, egresados y estudiantes).

Fondos para carreras en el interior

La UDELAR dispuso entre el 2005 y el 2014 de tres fondos diferentes para financiar nuevas ofertas de grado en el interior. En primer lugar, canalizó fondos a través de la comisión Mixta ANEP-UDELAR, subcomisión de los Tecnólogos. Este programa nacido originalmente de la colaboración entre la Facultad de Ingeniería y la UTU en 1994 para el área de la mecánica, se extendió luego a la informática a los efectos de contar con un título intermedio en un campo laboral en expansión. Para 2005 surgieron otros dos temas de colaboración, pero ya habiéndose conformado el marco institucional más amplio entre la ANEP y la UDELAR. Así surgieron el Tecnólogo de la Carne, que comenzó actividades en 2010 en Tacuarembó con el apoyo del Frigorífico homónimo y del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), y en 2012 el Tecnólogo de la Madera en Rivera.

El segundo tipo de asignación presupuestal tomó forma de fondos concursables y devino en dos llamados a “nuevas ofertas”: uno en 2010 y otro en 2011. Las bases para estos fondos permitían presentar distintos proyectos: desde Ciclos Iniciales Optativos (más abajo son tratados específicamente) hasta posgrados, incluyendo tecnicaturas, tecnólogos, licenciaturas e ingenierías, tanto nuevos como replicados.

El tercer tipo de asignación presupuestal consistió en situaciones ad-hoc, hechas con fondos genéricos disponibles en el Proyecto 921 correspondientes a la Ley de Presupuesto de 2005 y a economías resultantes de la ejecución de la Ley de Presupuesto de 2010, que fueron asignados a fortalecer proyectos que algunos presentaban problemas. Uno de los beneficiados fue el Tecnólogo en Telecomunicaciones que nació con un proyecto conjunto con ANTEL y se implementó en el CURE de Rocha.

La CCI estableció tres lineamientos básicos para el componente de los fondos concursables: a) las nuevas carreras debían fundarse en la nueva política curricular impulsada por el Rectorado y que se cristalizó en la Ordenanza de Estudios de Grado de 2011; b) la diversificación se realizó mediante concursos de proyectos curriculares, al igual que la radicación docente; c) se manejó un presupuesto básico incremental anual de 1 millón de pesos para carreras de 4 años; d) las carreras debían ser “nuevas” y “nacionales” y e) se aceptaron tanto propuestas para carreras cortas (hasta 3 años, 270 créditos) y carreras largas (4 o más años, 360 créditos). La CCI, en conjunto con la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) aplicó en forma estricta la nueva política curricular en la generación de diseños curriculares. Dado que en otro lugar he analizado algunos de sus fundamentos teóricos y su pertinencia para el logro

de los objetivos democratizadores (Fernández, 2009 a), aquí solo señalemos sintéticamente un conjunto de resultados que esta política tuvo sobre la oferta local, y en particular sobre las tres sedes estudiadas.

En primer lugar, la creditización y la movilidad horizontal impactaron sobre la cantidad de cursos básicos o instrumentales compartidos por distintos programas. Incluso, en algún caso, ciclos enteros de programas se corresponden con el cursado de otro programa, como es el caso de la Licenciatura en Gestión Ambiental, aprobada en 2011 para el CURE Maldonado y Rocha, que tiene por base el Ciclo Inicial en Ciencia y Tecnología, el cual también comparte materias con el Ciclo Inicial Optativo en el Área Social y Artística. Esto sin dudas, introduce sinergias y complementariedades en un contexto de escasez de recursos humanos disponibles para la enseñanza, tal como se fundamentó en todos los diagnósticos del 2004. Esta sinergia, en cambio no pudo estar presente en Tacuarembó (donde la propuesta de CIO social de 2012 no fue aprobada) ni en Rivera, que no presentó otras carreras luego de que le fuera aprobada la Licenciatura en Recursos Naturales en 2011⁶.

Esquema N° 3. Diversificación curricular en la UDELAR 2007-2017. Nuevas carreras de grado y pre-grado en el interior⁷.

	Area científico tecnológica	Area de la Salud	Area Social y Artística
CURE Maldonado	Licenciatura en Gestión Ambiental Tecnólogo en Informática	Técnico en Hemoterapia (2017)	Licenciatura en Turismo Tecnólogo en Administración y Contabilidad
Rivera	Tecnólogo Madera Licenciatura en Recursos Naturales	Licenciatura en Educación Física, Plan Conjunto ANEP UDELAR (2014, 2016) Carrera Escalonada de la Lic. Enfermería (2011)	CIO del área social (2017)
Tacuarembó	Tecnólogo Cárnico	Técnico Operador de Alimentos	Tecnólogo en Administración y Contabilidad Tecnatura en Desarrollo

En segundo lugar, la política fue eficaz en cuanto a la expansión de la oferta universitaria en el período considerado y más allá de lo comprometido. Entre 2010 y 2014, se crearon más de 40 programas⁸ nuevos, lo cual impactó en una importante

⁶ La única sinergia de esta carrera fue con la Tecnicatura en Gestión de Recursos Naturales, impulsada por el mismo equipo docente, y que ya contaba con un importante financiamiento desde los Proyectos Institucionales del PLEDUR I.

⁷ Mantenemos la convención adoptada en el PLEDUR I de llamarle pre-grado a las carreras conducentes a títulos de Tecnicatura y Tecnólogos, actualmente identificadas como niveles 5 en la jerga de la International Standard Classification of Education (ISCED) de la UNESCO (UNESCO, 2011).

⁸ Utilizo aquí el término de “programa” entendiéndolo como tal la implementación de un título de una “carrera” en una sede local. Advierto que este uso esconde una duplicación triplicación o incluso cuadruplicación de las carreras. Por ejemplo, la carrera de Licenciatura en Enfermería se contabiliza tres veces: Salto, Rivera y Rocha. El CIO Social del CURE se contabiliza doble: Maldonado y Rocha. La Tecnicatura en Deportes en Rivera se cuenta por cada una de las cuatro menciones que dicta (básquetbol, natación, fútbol, hándbol) lo que justifica en razón de los distintos recursos infraestructurales necesarios (por ejemplo, la piscina). La CCI ha adoptado para esta descripción el término “oferta”.

diversificación curricular. Hasta 2014 inclusive, fecha de finalización de las asignaciones presupuestales superlativas para la Descentralización, se contaba con 90 programas de grado que se pueden cursar en forma completa en una o más ciudades del interior del país. De estos 90 programas, 41 cuentan con algún tipo de apoyo financiero de la CCI.

Tabla 3. Distribución de los programas de grado con y sin financiamiento de la CCI según área universitaria y nivel ISCED.

	Sin financiamiento CCI			Con financiamiento CCI			Total 2014		
	Nivel 5	Nivel 6	Total	Nivel 5	Nivel 6	Total	Nivel 5	Nivel 6	Total
Ciencia, Tecnología y hábitat	8	9	17	7	8	15	15	17	32
Salud humana y tecnologías médicas	8	12	20	7	2	9	15	12	29
Humanidades, CCSS y Administración	6	7	13	13	3	16	19	12	29
Total	22	28	50	27	13	40	49	41	90

Fuente: elaboración propia con base en la información de carreras aportada por la CCI a la Asamblea General del Claustro de la UDELAR en mayo de 2014.

En tercer lugar, interesa destacar que, globalmente, la intervención de la CCI habría introducido modificaciones leves pero significativas en dos atributos de la estructura de la oferta según la distribución de los programas entre las tres áreas universitarias. Por un lado, mejoró la posición de los programas de la macro área de las Humanidades, las Ciencias Sociales, el Derecho y la Administración (en adelante, HCSA). De los 40 programas nuevos, 16 se corresponden al área HCSA lo que movió la estructura hacia una situación de mayor paridad entre áreas. Pero, por otro lado, el mecanismo de licitación no incentivó el desarrollo de programas del área de la salud, lo cual implicó una disminución global en su peso superlativo en la estructura⁹. La excepción fue la sede de Rivera. La Facultad de Enfermería, sobre la base del programa de formación de Auxiliares de Enfermería creado en el PLEDUR I, instaló una carrera de grado, la escalonada de Enfermería (hasta 2015). El ISEF por su parte abrió en forma conjunta con la ANEP una Licenciatura en Educación Física que llegó a Rivera desde Melo en 2015. De las tres sedes estudiadas, es de destacar que sólo hubo una única creación de un grado en el área de ciencias sociales: la Licenciatura en Turismo en el CURE. En Tacuarembó todos los programas creados del área social fueron de pre-grado: Tecnicatura en Desarrollo, Tecnicatura en Bienes Culturales, Tecnicatura en Lengua de Señas y Tecnólogo en Administración y Contabilidad. Rivera no tuvo por su parte, ningún programa de grado. Esta ausencia es más importante aún por lo destacado en todos los diagnósticos previos (tanto del PLEDUR

⁹ Una paradoja en momentos en que el país establecía el Sistema Nacional Integrado de Salud y generaba la mayor expansión de cobertura total en la población, con la consiguiente demanda de personal de salud (médicos, enfermeros y tecnologías médicas).

como los hechos para la Segunda Reforma respecto al peso superior al 40% que tienen los egresados de los Bachilleratos Humanísticos y de Administración).

En cuarto lugar, la nueva oferta aportada por la política de descentralización es globalmente paritaria por áreas universitarias pero *devela sesgos* cuando se considera simultáneamente el área y el nivel ISCED de la UNESCO. La expansión ha sobrerepresentado los programas de pregrado: 27 de los cuarenta programas son de tipo corto (ISCED 5), consistentes en certificados de ciclo inicial (sin pretensión laboral) o tecnicaturas (“tecnólogos”). Pero además del aspecto cuantitativo debe valorarse que esta expansión fue selectiva: ocurrió en las áreas no CYTH, y fundamentalmente, en el área HCSA. Si se observa la tabla por renglones, del total de 13 programas *largos* (ISCED 6) de licenciatura o equivalente financiados por la CCI, 8 tienen su origen en el área de las ciencias y tecnologías del hábitat. En el otro extremo, de los 16 programas de HCSA, 13 son cortos otorgando título de tecnicatura o tecnólogo o certificado de estudios iniciales en ciencias sociales sin salida laboral alguna (ISCED 5). Estos elementos generan una diversificación polarizada que debería ser cuidadosamente tenida en cuenta en relación a sus posibles efectos sobre las trayectorias educativas. Es claro que esto compromete seriamente la formación estrictamente *universitaria* a nivel local o regional y en particular, bloquea el inicio de la formación de investigadores en las distintas disciplinas. El caso más claro de este sesgo fue la sede de Tacuarembó: con excepción de una carrera (Ingeniería Forestal) las restantes instaladas fueron todas de pre-grado (ISCED 5a): alimentación, desarrollo, contabilidad, bienes culturales y lengua de señas.

Los Ciclos Iniciales Optativos (CIOs)

En abril del 2007, el Consejo Directivo Central aprueba una serie de propuestas sobre flexibilización y diversificación de la enseñanza, en donde plantea en primera instancia la preocupación por “abatir el alto porcentaje de estudiantes que se desvinculan” de la educación superior, sobre todo en la Universidad (UDELAR , 2007, pág. 29) fundamentalmente en las primeras etapas de la trayectoria. En este marco se esboza la creación de Ciclos Iniciales, como parte del proceso de diversificación, flexibilización y democratización de la enseñanza universitaria:

“Impulsar que se elaboren o completen propuestas de ciclos iniciales, estructurados por cada “macro área” o parte de ella, con carácter optativo, a ofrecer en Montevideo y/o en el Interior, que abran nuevas vías de acceso a las diversas carreras involucradas (evitando que cambios vocacionales obliguen a retornar a la enseñanza media), consoliden la formación requerida y permitan transitar “horizontalmente” en el marco de la enseñanza terciaria.” (UDELAR , 2007, págs. 30,31)

A partir de la resolución anterior, que establece la creación de trayectos iniciales como nuevas formas de ingreso a la universidad, se crean los Ciclos Iniciales, con el objetivo

de romper la lógica de la oferta ya disponible en Montevideo, con una propuesta más flexible, que favorece la movilidad horizontal, y permite al estudiante un mejor tránsito a la educación superior a través de una formación básica en conocimientos y habilidades. Con este objetivo, y teniendo en cuenta lo anterior, se ponen en marcha en 2010 tres Ciclos Iniciales Optativos, anclados en dos sedes del interior, en la región norte y región este: dos Científico- Tecnológicos y uno Social (éste último únicamente en Región Este).

Es importante destacar que durante su diseño se plantearon dos modelos de Ciclos Iniciales posibles en UDELAR, que establecían diseños curriculares con objetivos diferentes. El primero de ellos, que surge de forma previa a la resolución del CDC, es el Ciclo Inicial Conjunto (CIC). Fueron diseñados en los años 2005-2006 con el objetivo de articular carreras afines en distintos campos de formación (CSE , 2014). Estos Ciclos Iniciales Conjuntos con carácter flexible buscan favorecer la movilidad horizontal entre carreras, contribuir a la orientación de estudiantes en un campo de formación, y por lo tanto establecer una formación básica y general sólida, que le permita tomar la decisión de qué carrera elegir posteriormente, con mayores niveles de certidumbre.

El segundo modelo, creado de forma posterior a la resolución de 2007, incorpora desde otro punto de vista la preocupación por la desvinculación temprana de los estudiantes universitarios. En este caso ya no se trata solamente de generar trayectos iniciales flexibles, que permitan la movilidad horizontal, con formación sólida en un campo de conocimiento, sino que incorpora la necesidad de apoyar y orientar a los estudiantes en relación a sus habilidades para transitar por la universidad (CSE, 2010).

Los Ciclos Iniciales Optativos (CIOS) tienen como uno de sus principales objetivos establecer una mejor articulación entre educación media y educación superior, permitiendo el acceso a la UDELAR a estudiantes desde cualquier orientación previa, habilitando la continuidad de los estudios universitarios. En este sentido, los CIOS fueron creados con duración mínima de un año lectivo, con una estructura creditizada (CSE, 2010), que les permita a los estudiantes finalizar la formación, o de reconocer y continuar los estudios en otra carrera universitaria en la sede o en alguna facultad de Montevideo.

El segundo objetivo de los CIOS, -que los diferencia considerablemente de los CIC- es el de privilegiar la formación en habilidades y competencias necesarias para el tránsito por la Universidad, apuntando fundamentalmente a la construcción de autonomía, y al fortalecimiento de la formación personal (CSE, 2010).

En tercer lugar, de acuerdo a los lineamientos institucionales y como parte de la estrategia de democratización y descentralización, los CIOS se anclaron en los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria en las sedes de la UDELAR del

interior del país. Esta dimensión se refleja específicamente en otro de sus principales objetivos:

“brindar una oportunidad más de estudiar, particularmente para aquellos estudiantes que por su situación social o procedencia geográfica tienen posibilidades limitadas para el ingreso habitual a la UDELAR (...)” (CSE , 2014, pág. 4).

Por lo tanto, los Ciclos Iniciales Optativos fueron explícitamente creados para estudiantes cuya radicación geográfica no les permitiera acceder a la formación terciaria, manifestando su clara orientación a constituirse como una política de inclusión a la Universidad. Esto a través de un diseño curricular flexible, basado en el interés del estudiante, con apoyos de un docente tutor, encargado de la coordinación de cada ciclo.

Esto dio como resultado la implementación de los primeros tres CIOS en 2010. De acuerdo a una evaluación realizada por la Comisión Sectorial de Enseñanza en 2014, se puede observar que a nivel de diseño curricular, los CIOS Científico- Tecnológicos tienen un arreglo más cercano al modelo CIC, orientado a las carreras de Montevideo, con una proyección inicial armada desde los equipos técnicos de las facultades, con mayor preocupación la orientación vocacional, en formación disciplinar y movilidad estudiantil (CSE , 2014); mientras que el CIO Social de la Región Este se asemeja más al modelo CIO, con mayor incidencia de los equipos docentes locales, con una oferta académica proyectada hacia las demandas del territorio, y un enfoque interdisciplinar que incorpora la vinculación con el medio (CSE , 2014).

Lo anterior, sumado a las características propias de un programa flexible y anclado en el territorio con realidades institucionales diversas, ha dado como resultado una implementación heterogénea. Es decir, cada CIO tiene sus propias características en relación a la oferta, la gestión académica, y su interacción con las sedes, a pesar de ser un programa diseñado de forma común.

Estas dinámicas particulares, la construcción institucional de los programas y las sedes en el interior generaron algunas dificultades en su implementación. En 2014 se realizó la única evaluación, y se plantearon algunos elementos clave a modificar.

En primer lugar, en todos los casos se tendió a replicar el mapa curricular de los primeros años de las carreras con las que buscaba articularse, lo que generó la duplicación y superposición de asignaturas y contrataciones docentes (CSE , 2014). En segundo lugar, como aspecto a destacar, la evaluación también presentó la debilidad en la gestión de los CIOS. En este sentido plantea la necesidad de fortalecer su coordinación, tanto administrativa como académica, a través de la generación de capacidades ancladas en lo local, para la mejor utilización de recursos, y un

acompañamiento más personalizado a los estudiantes en su trayectoria. En tercer lugar, se observó que el nivel de egreso o culminación resultó insuficiente, en algunos casos por el nivel de exigencia que presentaban en relación a los conocimientos (sobre todo en los CIOS Científico- Tecnológicos), y en algunos casos, por falta de registro sobre las trayectorias estudiantiles, que no permitían saber la cantidad de estudiantes que finalizaron el ciclo (CSE , 2014).

Por último, se plantean las dificultades propias de generar un programa nuevo de formación a la vez que se transita por un proceso de construcción institucional de la UDELAR en el interior (CSE, 2014). En este sentido, se observan diferencias en las posibilidades de regionalización de los CIOS. Por ejemplo, los CIOS de la Región Este tienen una fuerte impronta local: están fuertemente asentados en la sede de Maldonado (donde tienen la mayor parte de los estudiantes), pero también tienen cursos en Rocha, Treinta y Tres y Minas (CIO Social). Lo mismo sucede con los CIOS implementados en la sede de Salto, donde las dinámicas locales tienen mayor peso que las regionales.

A pesar de estas dificultades, los CIOS se establecen como una política curricular importante en las sedes del interior, como puerta de entrada a la universidad. Es por eso que se incorporan posteriormente un CIO orientación Salud (en la sede de Paysandú) y un CIO Social (en la sede de Salto) en Regional Norte, y un CIO Social en la Región Noreste (en las sedes de Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo) en 2017. A su vez surgen Ciclos Iniciales que no replican el modelo CIO, tales como el Ciclo Inicial en Matemática en la sede de Salto, que es una continuación del CIO Científico-Tecnológico; y el Ciclo Inicial en Biología-Bioquímica en la sede de Salto, que permite continuar en las carreras de Facultad de Ciencias en Montevideo o la Licenciatura en Biología Humana que se dicta en las sedes de la Regional Norte.

Este aumento de la oferta en el interior se manifiesta en la cantidad de estudiantes que ingresan a los CIOS. En la **Error! Reference source not found.**⁴ se presentan para el año 2017 las inscripciones a los CIOS por sede. En términos generales se puede observar la heterogeneidad de las propuestas en las inscripciones por programa y por sede. Para las sedes estudiadas se puede observar resultados diversos. Mientras que en Maldonado los CIOS representan un 32,1% respecto al total de inscripciones la sede, para Rivera es un 18,2%, y para Tacuarembó un 7,8%.

Tabla 4. Cantidad de inscripciones en CIOS por sede. Año 2017

Sede/Programa	Cio Salud	CI en CCSS (Estudios Iniciales en CCSS, FCS)	Ciclo Inicial en Matemática	CIO Científico Tecnológico	CIO Social	Total inscr. sede	Inscr en CIO/Inscr total de sede (%)
Montevideo		947				22958	4,1%
Cerro Largo					42	42	100%
Maldonado				26	296	1004	32,1%
Paysandú	250			1		983	25,5%
Rivera					44	242	18,2%
Rocha				7	30	296	12,5%
Salto	3	90	7	57	229	1154	33,4%
Tacuarembó					13	166	7,8%
Treinta y Tres				5	19	63	38,1%
Total CIOS	253	1037	7	96	673		

Fuente: SGAE. Inscripciones a abril de 2017. No incluye inscripciones de ingreso en segundo semestre.

En síntesis, los CIOS fueron diseñados como una vía alternativa para el ingreso a la UDELAR, en tanto política de inclusión educativa centrada en una nueva propuesta curricular, que incluía un mayor acompañamiento, mayor flexibilidad en la trayectoria y una oferta sólida en conocimientos y habilidades básicas para el tránsito por la universidad. Esto en el marco de un proceso de reforma universitaria que tenía como objetivo la democratización, a través de políticas de descentralización territorial de sus funciones y propuestas formativas. En este contexto particular, los CIOS fueron creados como una propuesta que engloba los tres procesos de política: democratización, descentralización e inclusión educativa.

Tutoría entre pares y la política de respaldo a los aprendizajes (POGRESA)

El Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) constituye una de las más importantes políticas de inclusión educativas desarrolladas desde la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Udelar. Fue establecido formalmente en 2010. Se le atribuyó como objetivo general *“apoyar a todos los estudiantes que se encuentren en la etapa de transición, entre la salida de la secundaria y los primeros tiempos universitarios, aportar a su inserción plena en la vida universitaria, facilitar sus trayectorias educativas y acercar los recursos de la Universidad”*.

Santiviago (2018) sostiene que el trabajo del programa se orienta por una serie de categorías referenciales, entre ellas las de “(...) permanencia-desvinculación, trayectorias educativas, capital cultural y el apoyo inherente a la función de enseñanza. Asimismo, la participación estudiantil, la interinstitucionalidad, la construcción de la demanda, la responsabilidad institucional y la flexibilidad se erigen como conceptos claves para el buen desarrollo de las estrategias y políticas de apoyo y orientación estudiantil.” (p. 24)

Dentro de PROGRESA, “Tutorías entre Pares” (TEP) fue uno de los principales programas gestados desde el comienzo y que al presente constituye el principal al decir por el más reciente informe de evaluación presentado al CDC en el mes de junio de 2019. Fue diseñado como una estrategia de acompañamiento durante la transición a la enseñanza universitaria, una vez que el estudiante comienza sus clases en la(s) carrera(s) elegida(s) y dentro de un servicio universitario específico. Hubo en la UDELAR antecedentes al respecto. Tal como sostienen Cabrera, Couchet y De León (2018) la primera experiencia se remonta a 1983 en Facultad de Química, empezando a generalizarse en 2007 bajo el marco del movimiento de renovación de la enseñanza de Udelar en el que se crea el Plan de Acogida y Seguimiento a la Generación de Ingreso donde se fomenta la creación de las TEP como fortalecimiento al proceso de enseñanza de la generación de ingreso en varios servicios universitarios (desde la CSE se intenta perseguir el objetivo de trascender lo disciplinar), tales como Facultad de Ciencias (Programa Monitores), Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ingeniería, la Facultad de Odontología y la Facultad de Medicina.

Un paso importante en la institucionalización del programa fue la creditización de las actividades desarrolladas, cuestión que se comenzó a generar a partir de 2013:

“(...) al alcanzar la creditización de la propuesta de TEP, en el convencimiento de que las prácticas de tutorías entre pares promueven procesos de aprendizaje significativos tanto para tutores como para tutorados.” (Cabrera et al, 2018, p.104).

Entre los servicios que comenzaron este proceso de creditización se encuentra Facultad de Ciencias sociales, quienes transformaron el proceso que venían desarrollando en el programa denominado estudiante guía (E-g) para comenzar a

desarrollar lo que se denominó como TEP. Asimismo, en este proceso de curricularización Facultad de Psicología transformó el programa de acompañamiento entre pares que venía desarrollando desde el año 2009 en calidad de pasantía denominada “Tutorías entre pares: entre herencias, experiencias y disposiciones”. A este proceso se le suma el Centro Universitario de Paysandú en el año 2011; Facultad de Arquitectura en el año 2012.

A su vez, en el año 2013 se desarrolla otro hito importante en la historia de las TEP. Al respecto sostienen Cabrera et al (2018): A nivel central, en el año 2013 el Progreso llevó adelante los Espacios de Formación Integral (efi) por el Programa Compromiso Educativo, propuesta que constituyó una materia optativa o electiva para diferentes servicios, como Medicina, Psicología, Isef, Ciencias de la Co-municación, Ciencias Sociales, Humanidades, Ciencias Económicas, Veterinaria, Ingeniería y Ciencias. La propuesta también fue reconocida en los cenures: Litoral Norte, sedes Paysandú y Salto; Este, sedes Maldonado y Rocha, y Noreste, sedes Rivera y Tacuarembó. En este año se evidencia un notorio incremento de las tep, que no solo enfatiza el reconocimiento de estas como estrategia de apoyo estudiantil, sino que reconoce el aporte al proceso de formación que las experiencias de tep implican para los tutores. (p.106).

Actualmente desde el año 2016 se ha venido implementado la formalización de tutores a nivel central, bajo la responsabilidad de PROGRESA, el cual incluye dos cursos semestrales que otorgan 4 créditos cada uno: “El primero (tep 1) involucra una formación teórica y el segundo (tep 2) fundamentalmente práctica, con actividades de tutorías en la etapa de preingreso, coordinadas centralmente, y de apoyo al ingreso y la permanencia, coordinadas con los servicios.” (Cabrera et al , 2018, p.107) Dichos cursos funcionan como electivos en la mayoría de los servicios en donde han sido aprobados por sus respectivos consejos, siendo los servicios participantes los de las facultades de Arquitectura, Diseño y Urbanismo; Ciencias de la Educación; Ciencias Sociales; Ciencias Económicas y Administración; Derecho e ISEF; Humanidades; Información y Comunicación; Ingeniería; Medicina; Música; Odontología Psicología; Química y Veterinaria.

El programa de TEP es entendido por PROGRESA como un intento de trabajar la dimensión del capital cultural. Al respecto Santiviago (2018) sostiene: “Al igual que en otros aspectos, la inclusión del capital cultural como dimensión relevante en el apoyo a las trayectorias educativas de los estudiantes tiene su reflejo en las intervenciones del programa, que en este caso se desarrolla fundamentalmente por medio de la tutoría entre pares (tep).” (p.27) Cabe destacar a que hacemos referencia cuando hablamos de capital cultural. Se entiende el concepto de capital cultural tal como lo plantea Pierre Bourdieu (2000). Para él el capital es trabajo acumulado, y distingue así tres formas de capital (capital económico, social y cultural), de las cuales el capital cultural resulta relevante al tema a trabajar. Sostiene que las desigualdades educativas se manifiestan en el bajo desempeño de los estudiantes con bajo capital cultural, hecho que se traduce en diferentes preferencias individuales y familiares

hacia la educación: “(...) el rendimiento escolar de la acción educativa depende del capital cultural previamente invertido por la familia (...)” (Bourdieu, 2000, p.138).

Adicionalmente, otro concepto teórico que fundamentan la intervención mediante la modalidad de TEP (y que por su extensión será solamente mencionado) es el concepto de Vigotsky (1978) acerca del origen de las funciones superiores y el desarrollo de la zona de desarrollo próximo. Al respecto Santiviago (2018) sostiene que el concepto de zona de desarrollo próximo podría aplicarse al contexto de TEP ya que son un tipo de relación de asimetría y colaboración entre dos sujetos con niveles diferentes de conocimiento, los cuales mediante el trabajo contiguo promueven el desarrollo del conocimiento desde un tutor (con mayor nivel académico alcanzado) para con un tutelado, incentivando en el segundo, en el mejor de los escenarios, la motivación por el aprendizaje y la regulación del trabajo intelectual (el trabajo mediante roles definidos introduce al tutelado en las distintas formas de funcionamiento de la institución educativa).

A su vez, la estrategia de PROGRESA se encuentra enmarcada en el Derecho a la Educación (UNESCO, 2017), desde el entendido de que todos y todas las estudiantes importan, hecho por el cual el programa de TEP oficiaría como una herramienta democratizadora que contribuye al acceso y la persistencia de los estudiantes en la educación superior. Al respecto del derecho a la educación, Bello, Alvarez & Bouzó (2018) plantean: “La UNESCO (2017) plantea que «esto incluye tomar medidas para pre-venir y abordar todas las formas de exclusión y marginación, disparidad, vulnerabilidad y desigualdad en el acceso, participación y finalización de la educación, así como en los procesos y los resultados de aprendizaje” (p.113)

En relación a la presencia de las TEP de formación desarrolladas por los propios servicios en el año 2018 se muestra la siguiente tabla, extraída del Informe de Acreditación del Curso de Tutorías entre Pares. ProgresA (2019). El mismo detalla el servicio en el cual estuvo presente TEP a nivel local, los docentes y estudiantes involucrados.

Conclusiones

Este trabajo pasa revista con un objetivo descriptivo de políticas de democratización de la educación superior implementadas por la Universidad de la República entre los años 2000 y 2018, correspondientes a los Rectorados de Rafael Guarga (1998-2006), Rodrigo Arocena (2006-2014) y Roberto Markarian (2014-2018). Nos circunscribimos en las continuidades y cambios, en los énfasis, en la jerarquía presupuestal o en el ritmo en cuatro conjuntos de políticas: (a) las edificaciones; (b) la diversidad y diseño curricular de las carreras de grado; (c) los Ciclos Iniciales Optativos (CIOS); y (d) las tutorías a los nuevos ingresos.

El estudio ha focalizado estas políticas en lo que de específico han tenido por en su articulación con la extensión de los servicios universitarios, en particular, la enseñanza de grado, hacia el interior del país, en particular en las regiones del Litoral, Noreste y Este. Este proceso se ha denominado la “descentralización de la UDELAR”.

El tema fundamental abordado es la interrelación en el diseño (objetivos e instrumentos) así como algunos elementos de implementación que están documentados. La pregunta general es en qué medida hubo interrelación y si la hubo en qué grado, entre los objetivos de democratización de la Educación Superior, de la inclusión educativa y de la descentralización.

Nuestra hipótesis, escéptica, es que si bien hubo interrelación, en especial en su fundamentos y expresión de objetivos, no necesariamente resultó en una coherente selección de instrumentos, asignaciones o territorios, ni menos aún pensamos en que haya sido empíricamente coherente.

Los hallazgos que podemos mostrar permiten inferir que estas políticas efectivamente estuvieron articuladas. Hay un antes y después pautados por los primeros dos años del Rectorado de Arocena. El gran “paraguas ideológico” que representó el movimiento de la “Segunda Reforma Universitaria” sin dudas permitió articular procesos de cambio iniciados en otras épocas, en forma muy fragmentada, o menos ambiciosa. Así las obras planeadas para la descentralización al comienzo de los 2000 en el Plan Director, sufrieron cambios significativos en las regiones este y noreste.

Las políticas de CIO también nacidas previamente al comienzo de la Segunda Reforma como Ciclos Básicos Comunes (CBC) mutaron significativamente al comienzo de la Segunda Reforma para transformarse en políticas de inclusión para la transición a la Educación Superior, para luego volver a mutar fruto de la implementación, como componentes cruciales en la construcción académica de las sedes del interior. La descentralización concluyó haciendo de los CIOS programas del interior universales en el interior (más próximos a la idea original de los CBC), sin que se desarrollaran los programas CIO focalizados, para poblaciones específicas en riesgo.

Referencias

- Bentancur, N. (2012). Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21.
- Bentancur, N. (2014). *La "Segunda Reforma" de la Universidad de la República (2006-2014). Ideas y programas de un modelo desarrollista*. Montevideo: AUCIP, V Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Brovetto, J. (1999). La educación superior en Iberoamérica: crisis, debates, realidades y transformaciones en la última década del siglo XX. *Revista Iberoamericana de Educación*, 21.
- Carreño, G., Cánepa, G., Fernández, T., Figueroa, V., Goncalvez, W., Marques, A., . . . Salvat, R. (2015). *Logros de la Udelar en el Interior del País (2005-2015)*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- Contera, C., Chouy, G., Fraga, L., Koolhas, M., & Setaro, M. (2005). *Proyecto institucional "enseñanza para estudiantes radicados en el interior". Año 2003*. Montevideo: Serie Informes de Ejecución nº1. Comisión Sectorial de Enseñanza, Universidad de la República.
- CSE . (2014). *Informe general. Evaluación de los Ciclos Iniciales Optativos*. Montevideo: Universidad de la República .
- CSE. (2010). *CICLOS INICIALES OPTATIVOS. Una alternativa de Ingreso a la Universidad de la República*. Montevideo: Universidad de la República.
- DGA-UDELAR. (2004). *Plan Director . Bases para la formulación de una política territorial universitaria*. Montevideo: Dirección General de Arquitectura, Universidad de la República.
- Fernández, T. (2009 a). Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a la Educación Superior de Uruguay. *Revista de Educación Superior*, 152, 13-32.
- Fernández, T. (2009). Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a la Educación Superior de Uruguay. *Revista de Educación Superior*, 152, 13-32.
- Fernández, T., & Pereda, C. (2010). Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media y Superior (2005-2009). En T. Fernández, *La desafiliación en la educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. (págs. 205-230). Montevideo: Universidad de la República / CSIC.
- Fernández, T., Ríos, Á., & Anfitti, V. (2014). Tres programas de tránsito entre ciclos educativos. En T. Fernández, & Á. Ríos, *El Tránsito entre ciclos en la Educación media y Superior de Uruguay* (págs. 209-236). Montevideo: Colección Art.2, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Fernández, T., Rodríguez, P., Clavijo, E., Figueroa, V., Marques, A., Rodríguez, C., & Silveira, A. (2017). *Evaluación Diagnóstica en Lectura y Matemática a estudiantes que ingresan a carreras de la UDELAR en el CURE, el Noreste y en las Facultades de Psicología y de Ciencias Económicas en 2017*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.

- Figuroa, V. (2018). *Claves para comprender el acceso a los estudiantes del interior del país a la Universidad de la República : una investigación realizada en Salto, Tacuarembó y Cerro Largo*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Giddens, A. (1992). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Jung, M. E. (2014). *Antecedentes históricos de la Universidad en el interior del país (1973-2007)*. Montevideo: CCI-UDELAR.
- Landinelli, J. (2008). Escenarios de la diversificación, diferenciación y segmentación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En A. L. Gazzola, & A. Didriksson, *Tendencias en la Educación Superior de América Latina y el Caribe* (págs. 155-178). Caracas: UNESCO, IESALC y Ministerio de Educación Superior, República Bolivariana de Venezuela.
- Lorda, N., & Figuroa, V. (2013). *Polos de Desarrollo Universitario: Perfil disciplinario de los docentes, Programas Regionales de Educación Terciaria y oferta educativa en el interior del país*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República.
- POMLP . (2009). *Plan de Obras de mediano y largo plazo (POMLP) en perspectiva académica. Informe final*. Montevideo: Unidad de Elaboración del POMLP, Rectorado, Universidad de la República.
- POMLP. (2010). *Plan de inversiones en infraestructura edilicio para la Universidad del futuro*. Montevideo, : Rectorado, Universidad de la República.
- Rodriguez Ingold, C., & Marques, A. (2017). *Tercer informe sobre el estado de situación de los nuevos programas educativos financiados por la Comisión Coordinadora del Interior (2014-2016)*. Montevideo: Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República. Obtenido de file:///e:/Documents/BIBLIOTECA/Educacion_Superior/rodriguez%20marques%202017%20tercer%20informe%20carreras%20eversion%20WEB.pdf
- Sewell, W. J. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation. *The American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- Stuldreher, A. (2013). *Presencia universitaria en el interior. 25 años de la Casa de la Universidad en Tacuarembó*. Montevideo: Psicolibros.
- Trow, M. (2005). Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: forms and phases of Higher Education since WWII. En P. Albatch, *International Handbook of Higher Education*. Kluwer.
- UDELAR . (setiembre de 2007). *Hacia la Reforma Universitaria N°1. Resoluciones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República .* Montevideo.
- UDELAR - Rectorado. (2006). *Plan Estratégico de la Universidad de la República II (2006-2010)*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.
- UDELAR - Rectorado. (2007). *Hacia la Reforma Universitaria. Resoluciones del CDC del 31/03/07 al 14/08/07. Serie Documentos del Rectorado n°1*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.
- UDELAR - Rectorado. (2015). *Plan Estratégico de la Universidad de la República (2015-2019)*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República.
- UDELAR-Rectorado. (2000). *Plan Estratégico de la Universidad de la República (2000-2004)*. Montevideo: Rectorado de la Universidad de la República (UDELAR).

- UNESCO. (1998). *Informe Final: Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. París: UNESCO, United Nations.
- UNESCO. (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. París: UNESCO. Obtenido de http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf
- UNESCO. (2011). *International Standard Classification of Education*. Ginebra: United Nations of Educational, Scientific and Culture Organization, United Nations.