

**A PROPÓSITO
DE LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA
POLÍTICA TERRITORIAL UNIVERSITARIA**

Arq. Carlos Folco
Arq. Juan Pedro Urruzola

Unidad del Plan Director
Septiembre 2004

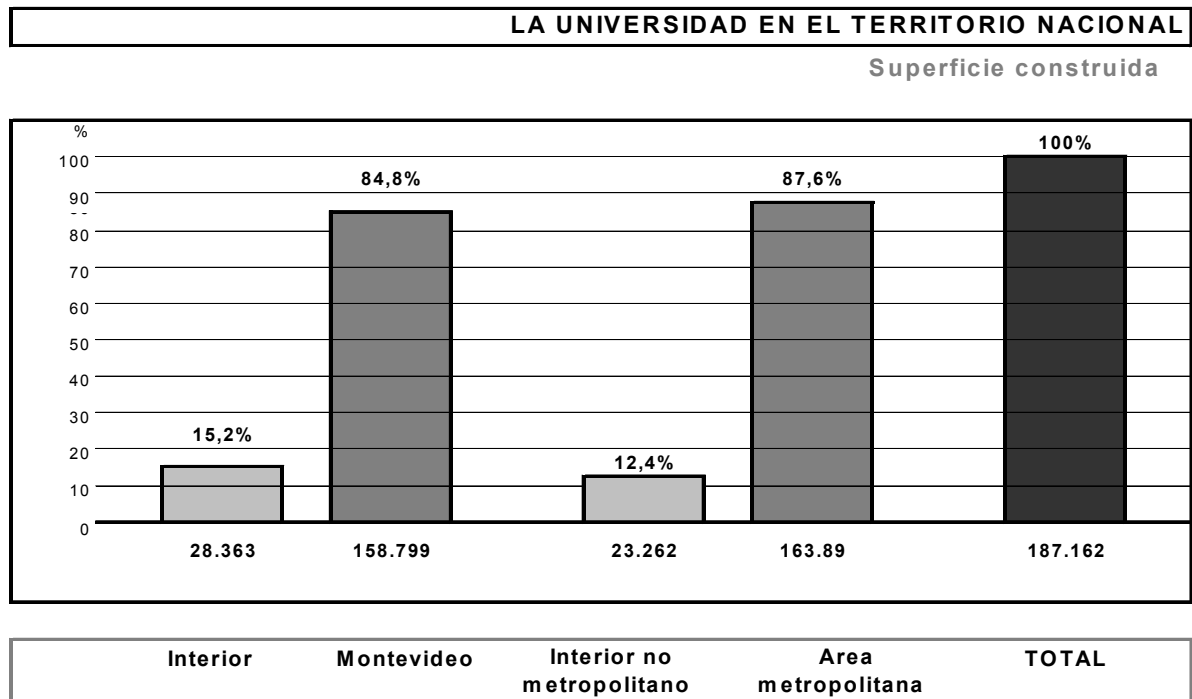
La Universidad de la República se encuentra inmersa en un profundo proceso de transformación de sus estructuras académicas que impacta en sus tres funciones básicas de enseñanza, investigación y extensión. Con él se pretende adecuar las estructuras académicas a los requerimientos y desafíos que las nuevas realidades sociales y culturales, nacionales e internacionales, plantean.

La estructura físico-territorial, soporte material del desarrollo de las actividades universitarias, no puede estar ajena a este proceso. La larga vida útil de sus edificios, la vigencia y calidad de los diseños formales y espaciales así como sus altos costos de reposición, le confieren una inercia que muchas veces no acompaña los cambios de fines y funciones requeridos por las innovaciones académicas propuestas.

Algunas características de la UdelaR actual

1.- La estructura territorial de la UdelaR a nivel nacional presenta desequilibrios muy importantes. La concentración en Montevideo de todos sus servicios académicos y de la mayor parte de las infraestructuras necesarias para su funcionamiento ponen en evidencia el “macrocefalismo” característico de nuestro país.

De la totalidad del área que la UdelaR destina a sus servicios académicos, apenas el 15.2% se localiza en el interior. De esta cifra, apenas la cuarta parte está destinada a servicios con clara vocación local y/o regional, mientras que el resto se destina a servicios dependientes de sus respectivas sedes montevidéanas.

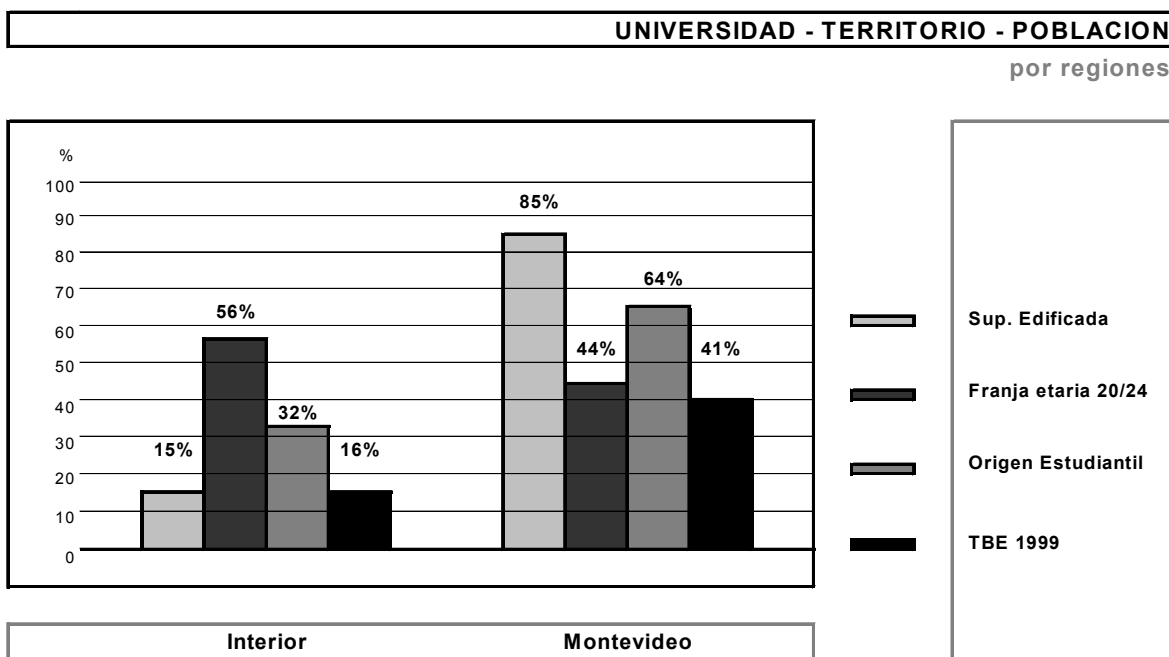


2.- El centralismo de la UdelaR y su consecuente inequidad geográfica se hace patente cuando constatamos que un 64,5 % de su matrícula nació en Montevideo, que tiene el 42% de la población nacional, y el 31,7 % en el interior, donde habita el 58% de la población del país. Si consideramos su lugar de residencia, tan solo el 15,8 % de la matrícula lo hace en el interior.¹ La actual composición de la matrícula universitaria señala

¹ Este porcentaje se reparte mayoritariamente entre la matrícula de la Regional Norte (en torno a los 4.000 estudiantes) y la población que, residiendo en el área metropolitana, estudia en Montevideo.

que al menos 14.000 estudiantes (20% de la matrícula total) provenientes del interior debieron desplazarse a la capital para poder acceder a sus estudios terciarios. Sin embargo, no podemos saber cuántos no lo pudieron hacer.

La actual composición de la matrícula supone una Tasa Bruta de Escolarización (TBE) nacional del 27,3%. Sin embargo, la TBE montevideana se sitúa en el 41% mientras que la del interior no supera el 16%.²



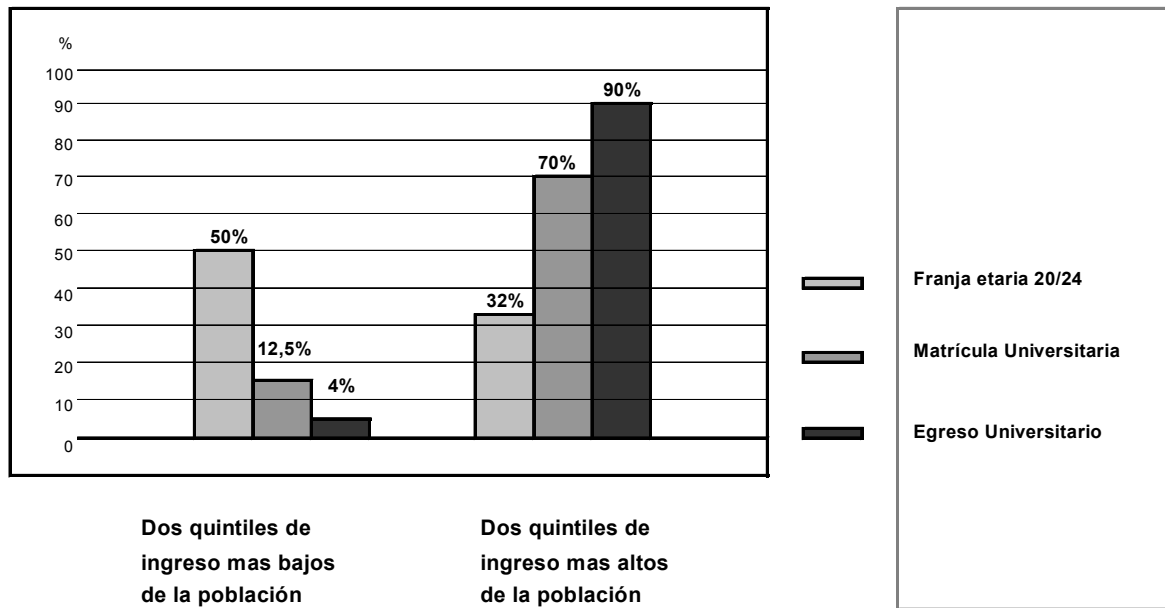
3.- El análisis de algunas de las características de la actual población estudiantil hace evidente la existencia de una fuerte inequidad social en su acceso. “En los últimos 12 años la composición de la matrícula universitaria, en términos de la distribución según quintiles de ingreso, arroja que alrededor del 70% de los estudiantes universitarios pertenecen al 40% de hogares con ingresos más altos mientras que aquellos pertenecientes al primer quintil apenas superan el 4% en algunos años”³

En 12 años (1986-1997) los egresados de los dos quintiles económicamente más altos constituyeron más del 90% del total de los egresados, mientras que los egresados de los dos quintiles más bajos apenas superaron, en alguno de estos años, el 4%.⁴

² La Tasa Bruta de Escolarización vincula la cantidad total de estudiantes matriculados con el total del grupo de edad que, según la reglamentación nacional, debería matricularse en ese nivel. En nuestro país se toma la franja etaria 20-24. Ver “Algunos tópicos sobre la educación en Uruguay”, Documento de Trabajo del Rectorado N° 2, mayo 2000. Pág.7.

³ Torello, Casacuberta, “Las características socio-económicas de la matrícula universitaria”, Documentos de Trabajo del Rectorado 4, julio 2000. Pág. 7.

⁴ Idem, pág.6.



4.- La UdelaR fue recientemente re-estructurada en áreas académicas, buscando la superación de las viejas barreras sectoriales que impiden una integración flexible y dinámica del conocimiento universitario. Particularmente, en materia de enseñanza se prevé la flexibilización de los planes de estudio y la diversificación de la oferta. El escenario de desarrollo esperado se caracteriza como dinámico, innovador y pro-activo y deberá enfatizar las vinculaciones con el resto del sistema público del país, desde una perspectiva marcadamente nacional y de atención a las peculiaridades y características de las regiones y las localidades. Con estas transformaciones se busca el reforzamiento de la “equidad institucional”, entendida como la promoción de oportunidades igualitarias de ingreso y la permanencia de los estudiantes con independencia de su situación socio-económica o su lugar de residencia. Las nuevas áreas, sin embargo, distan mucho aun de haberlo logrado. La Universidad de la República sigue siendo una federación de facultades, en la mayoría de los casos muy atadas a la defensa de los intereses corporativos de las distintas profesiones.

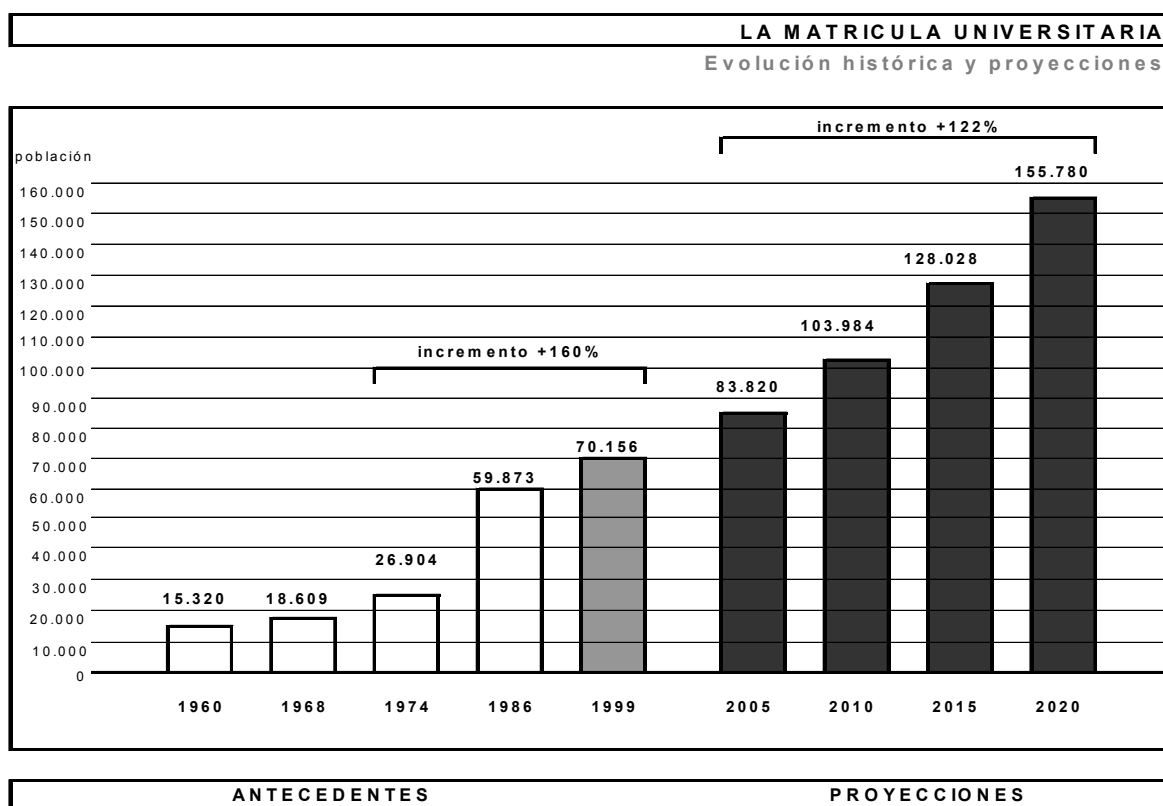
En términos territoriales la centralidad es una respuesta consistente a la persistente estructura académica federativa de la UdelaR. La centralidad, además, dificulta enormemente el desarrollo de políticas universitarias generales que permitan anticipar y planificar adecuadamente las necesidades físico-territoriales, estableciendo respuestas a la vez flexibles, integradas y socialmente eficientes. En este sentido no sería temerario

afirmar que el primer edificio conceptualmente universitario construido por la UdelaR, desde la finalización del Edificio Central, es la sede de la Regional Norte en la ciudad de Salto.

El centralismo montevideano constituye, entonces, un factor de fuerte inequidad territorial que, favorecido por la actual estructura universitaria federativa, enlentece considerablemente los procesos de transformación académica emprendidos.

La problemática universitaria en los próximos 20 años

1.- El crecimiento de la matrícula es una característica fundamental de las universidades contemporáneas. Entre 1960 y 1995 la cantidad de estudiantes universitarios en el mundo se multiplicó por seis (de 13 a 82 millones), de tal manera que en 1995 constituían el 16,2% del total de jóvenes entre 18 y 22 años. Estos crecimientos han tenido una distribución geográfica desigual. En efecto, la tasa bruta de escolarización calculada para los países centrales, también en 1995, alcanza el 59,6 %. En América Latina esa tasa está en un 17,3%, mientras que en Uruguay hemos visto que se sitúa en el 27,3%.⁵

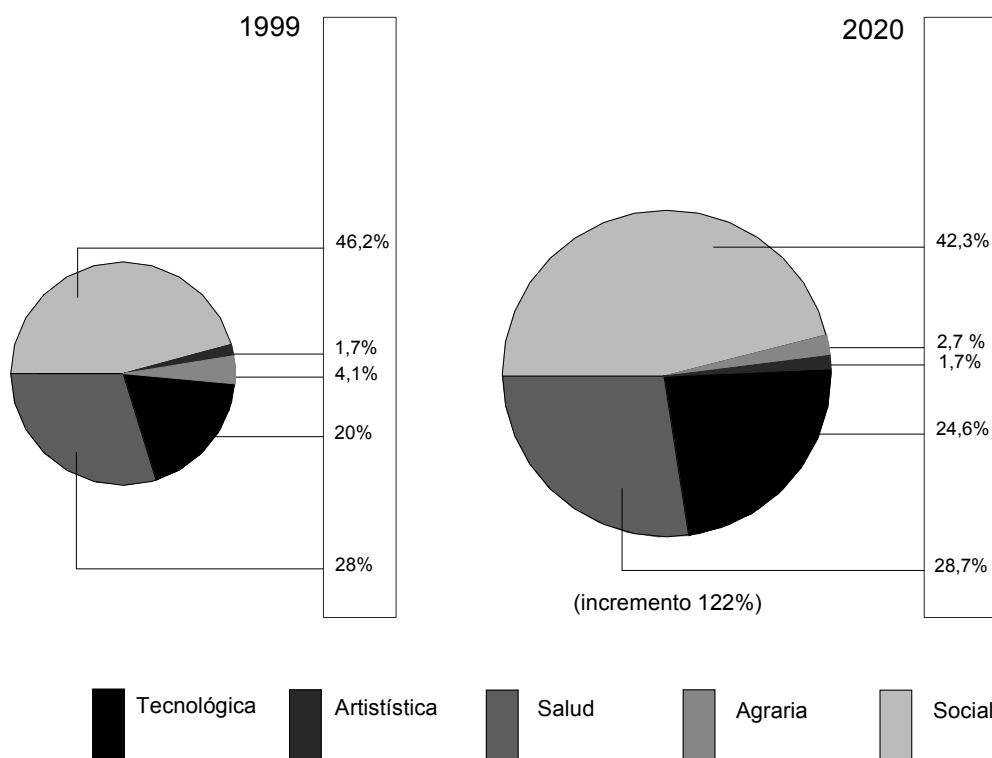


⁵ Idem.

En nuestro país la cantidad de estudiante universitarios aumentó 4.5 veces en los últimos cuarenta años y 2.7 en los últimos veinticinco. Las proyecciones de la matrícula universitaria para los próximos 20 años prevén un crecimiento que duplica su cifra actual.⁶ Estas proyecciones, por otra parte, encuentran en la evolución de la matrícula de la educación secundaria pública un fuerte respaldo. En efecto, entre 1985 y 2001 la misma tuvo un incremento del 66 % que a nivel del bachillerato llegó al 83 %.⁷

Es evidente que la UdelaR no puede asumir esta presión social como un mero crecimiento cuantitativo. Dicho de otra manera, en 20 años y de verificarse los crecimientos previstos, deberemos contar con una Universidad:

MATRICULA UNIVERSITARIA
Actual y estimada al año 2020



⁶ Ver Fernández, Firpo y Pereda, "Proyección de la Matrícula Universitaria", Documento de Trabajo del Rectorado N° 3, junio 2000. De los varios escenarios manejados en este trabajo tomamos el que utiliza valores promediales en sus dos variantes fundamentales (clima educativo y situación económica). Por otro lado, los padrones electorales de las tres últimas elecciones universitarias (1999, 2001 y 2003), realizados por la Corte Electoral, corroboran totalmente las proyecciones planteadas.

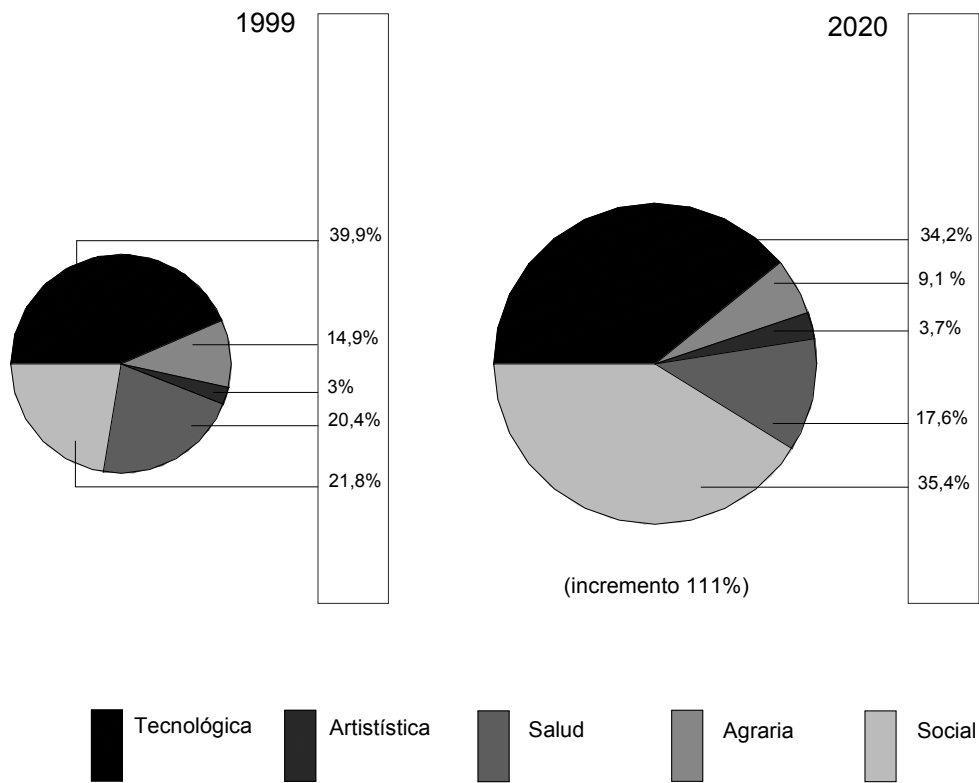
- que duplica, aproximadamente, la cantidad de estudiantes actuales
- con una plantilla docente y funcional apropiada
- con una estructura académica que debería preverse desde ya fuertemente interrelacionada y flexible, como la actual estructura por áreas académicas lo pretende
- con una planta física adecuada a los nuevos requerimientos

Una propuesta curricular flexible supone levantar las fuertes barreras corporativas establecidas por el modelo tradicional, para pasar a un modelo que avanza en la integración y en la Inter-disciplina, que establece tramos comunes entre las diferentes formaciones con un aumento de las disciplinas electivas, que diversifica la formación de grado, que promueve la movilidad del estudiante en sentido horizontal y vertical y que utiliza como herramienta un sistema de créditos basado en el reconocimiento del esfuerzo del estudiante.

⁷ Ver “Aportes al análisis de los Bachilleratos de la Enseñanza Secundaria”, ANEP, 2001, para los datos anteriores al 2001 y la página web del CES para los del 2001.

SUPERFICIE DE LOS EDIFICIOS UNIVERSITARIOS

Actual y estimada al año 2020

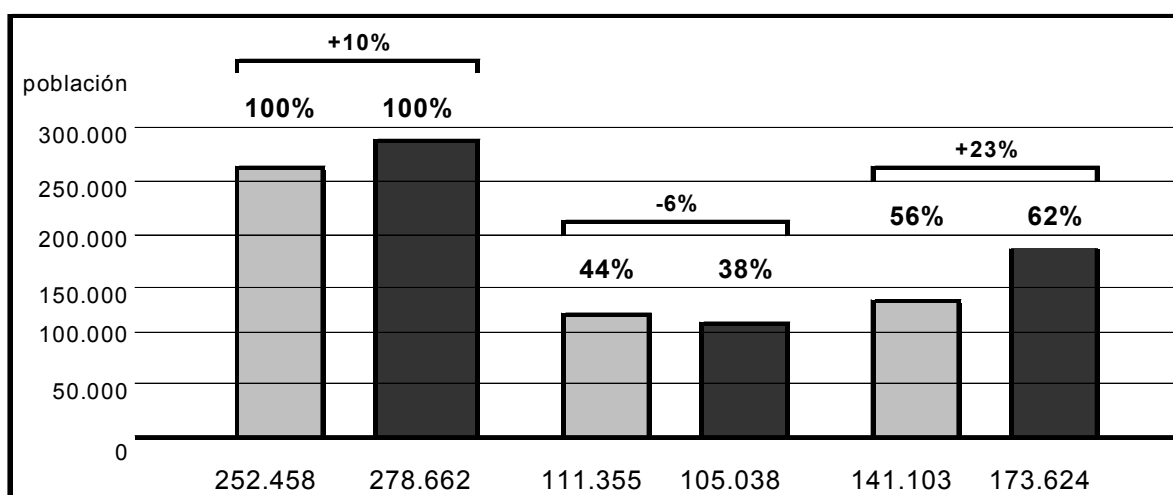


2.- La necesidad de una transformación profunda de las estructuras físico-territoriales de la UdelaR se hace más perentoria al considerar el impacto del crecimiento poblacional previsto sobre su actual estructura territorial. En efecto, las necesidades de crecimiento de la planta física de la UdelaR para responder al incremento de su matrícula en los próximos 20 años implican un importantísimo aumento de su área.⁸ Si por un momento pensáramos en mantener el modelo de crecimiento actual, en que cada servicio crece en el ámbito del centro en que se ubica, los territorios de la UdelaR se enfrentarían en el mediano plazo a una situación de colapso objetivo.

3.- Las cifras indican que el crecimiento de la matrícula previsto se apoyará en un fuerte aumento de la participación de la población proveniente del interior del país. En efecto, las proyecciones demográficas consultadas prevén al 2020 un crecimiento poblacional del 14,2% para todo el país. Este crecimiento se produciría prácticamente en su totalidad en el interior del país. En particular, se estima que la franja etaria 20-24 se incrementará exclusivamente en el interior (+23%), mientras que en Montevideo decrecerá considerablemente (-6%).⁹

POBLACION ACTUAL Y CRECIMIENTO ESTIMADO

Franja etaria 20 - 24



Uruguay Montevideo Interior

1999
 2020

⁸ Según el modelo de crecimiento que hemos desarrollado el crecimiento del área total podría llegar al 130%.
⁹ Ver trabajo para OSE dirigido por J.J.Calvo en la Facultad de Ciencias Sociales.

Si analizamos la evolución de la matrícula de la educación secundaria entre 1985 y 2001 podemos corroborarlo. En efecto, mientras que en la capital su crecimiento se ubicó en el 37%, en el interior alcanzó el 91%. A nivel del bachillerato el incremento de la matrícula en la capital llegó al 46%, mientras que en el interior trepó al 125%.¹⁰

Por ello, cuando el PLEDUR define la necesidad de “responder a la demanda creciente por enseñanza superior, promoviendo la equidad social y geográfica y mejorando la calidad de la oferta pública”¹¹, es natural que esta se concrete, particularmente, en una orientación que propone “impulsar el incremento de la oferta educativa universitaria en el interior de la República”.¹² En esta dirección de pensamiento, el PLEDUR también define la necesidad de ampliar “significativamente la oferta académica en el interior 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 del país.”¹³ También puede presumirse que un crecimiento como el previsto deberá apoyarse, necesariamente, en el ingreso de sectores sociales hasta hoy decididamente excluidos.

Políticas y propuestas

1.- Se propone transitar de la estructura académica y territorial actual, sustancialmente montevideana, a otra de naturaleza nacional. La descentralización universitaria debe vincularse a los territorios reales de la República y su población, buscando el reconocimiento de sus lógicas regionales, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La nueva estructura constituida por unidades físico-académicas sensatamente flexibles, al posibilitar vínculos estrechos con la población del todo el país y sus problemáticas, permitirá, por un lado, la superación de las profundas inequidades geográficas existentes y, por el otro, el enriquecimiento del conjunto de las actividades universitarias. Este proceso de descentralización deberá vincularse con otros proyectos de características similares, generando así, sinergias de gran interés en una perspectiva nacional más general¹⁴. Esta nueva estructura deberá considerar particularmente los nuevos territorios metropolitanos que se han conformado en torno a la capital. El decrecimiento de la franja etaria 20-24 previsto para Montevideo en los próximos 20

¹⁰ Ver nota 7.

¹¹ PLEDUR, Cuaderno del Rectorado N° 10, Pág.. 11.

¹² Idem, pág. 13.

¹³ Idem, pág. 21.

¹⁴ Una política descentralizadora como la planteada requiere necesariamente un sistema de transmisión de información de alta velocidad. Antel llega en la actualidad al 90% del territorio nacional con fibra óptica y está técnicamente capacitada para llegar, con el ancho de banda requerido, a cualquier punto del país.

años, mencionado anteriormente, se da en el marco de un territorio metropolitano que se consolida de manera supra-departamental (incluyendo, además de Montevideo, a San José y Canelones) y para el cual se prevé un crecimiento de la franja etaria 20-24 (porque la crisis del centro –Montevideo- se da en un contexto de consolidación y crecimiento importante de las periferias).

Finalmente será necesario construir nuevas políticas de bienestar universitario que respondan a sus contenidos más generales (deporte, cultura, beneficios sociales, etc) y a la vez se conviertan en instrumentos inteligentes para la promoción de la equidad en los planos académicos, social y geográfico. Los ámbitos del bienestar universitario deberán ser concebidos como verdaderos centros de integración inter-universitaria y social.

En síntesis, la Universidad de la República debe proponerse transitar de la actual estructura única y centralista a una red de unidades descentralizadas, interconectadas y profundamente vinculadas a los territorios reales del país.

2.- El “centro universitario” conforma la unidad idónea de agregación del nuevo sistema propuesto. Se trata de un ámbito territorial, generalmente urbano, constituido por un conjunto de servicios con una masa crítica asociada, que aseguran a su vez un relacionamiento fluido, intenso y creativo. “Constituye una forma de integración de actividades universitarias diversas que proporciona un fuerte sentido de pertenencia del usuario a la institución (...) Los servicios que integran los centros son de diferente naturaleza. Unos son específicamente académicos, y en ellos se basa la existencia misma del centro. Otros, no menos necesarios, responden a diversas necesidades de la población universitaria y, eventualmente, ciudadana: restaurantes, servicios de salud, hospedaje, deportes, recreación, servicios culturales (exposiciones, debates, teatro, música, etc), publicaciones, bolsa de trabajo, actividades gremiales, etc. En fin, todo aquello que hace al ser y a la actividad universitaria”.¹⁵

Esta unidad de agregación física y académica tiene una proyección nacional. El modelo conforma una red territorial fundamentada a partir de una lógica de carácter regional. Esta nueva lógica consolida su escala nacional desde una serie de centralidades que desarrollan actividades académicas con un importante grado de especificidad y autonomía.

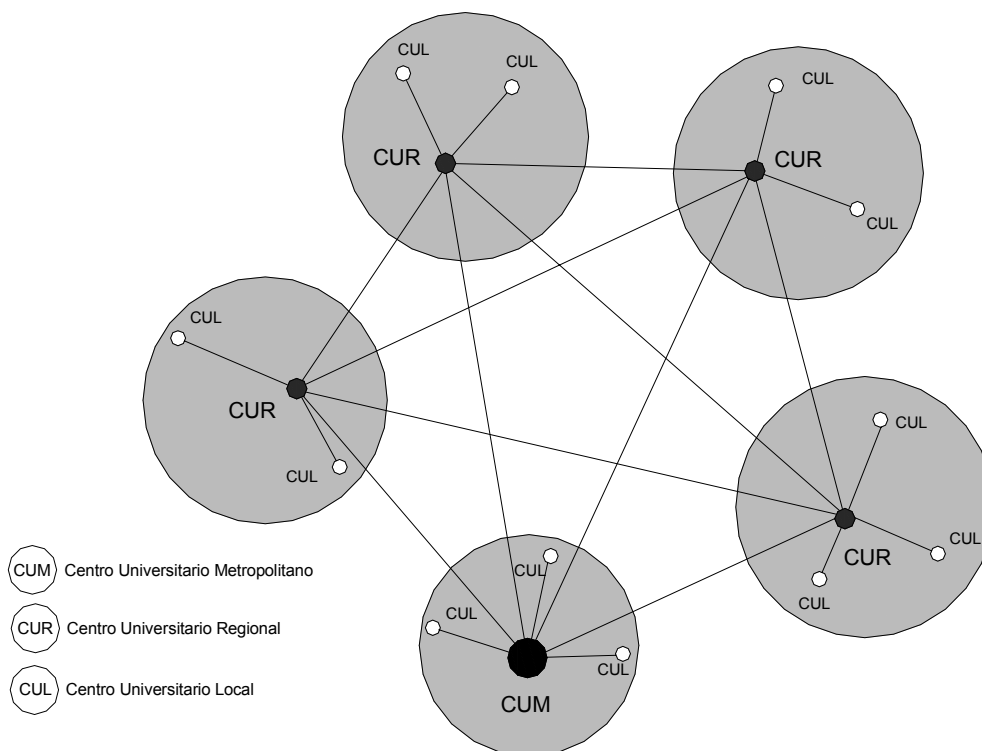
¹⁵ Ver “Plan Director. Fundamentos Conceptuales”, DGA -UdelaR, 2000. Pág. 38.

Establecer una verdadera descentralización académica supone vincularse fuertemente a los problemas de las regiones, identificándolos y vinculando a ellos la oferta de enseñanza y su articulación con la investigación. En otras palabras, se trata de desarrollar un plan nacional de educación superior de la UdelaR fuertemente anclado en la pertinencia, que a través de la producción de conocimientos y de la formación de recursos humanos, actúe como agente de cambio y no de mera reproducción inercial del modelo dominante.

Naturalmente integrada, la nueva estructura vincula 3 escalas particulares: nacional, regional / metropolitana y local. La primera refiere a la red universitaria en su conjunto, que cubre el territorio de la República y tiene proyecciones trans-fronterizas; la segunda refiere a los nodos de dicha red como centros de naturaleza regional o metropolitana; la tercera pretende incluir los ámbitos locales que “escapan” a la estructura anterior y tienen un interesante antecedente en las casas universitarias del interior.

LA NUEVA ESTRUCTURA

UNIDADES ACADÉMICAS DESCENTRALIZADAS



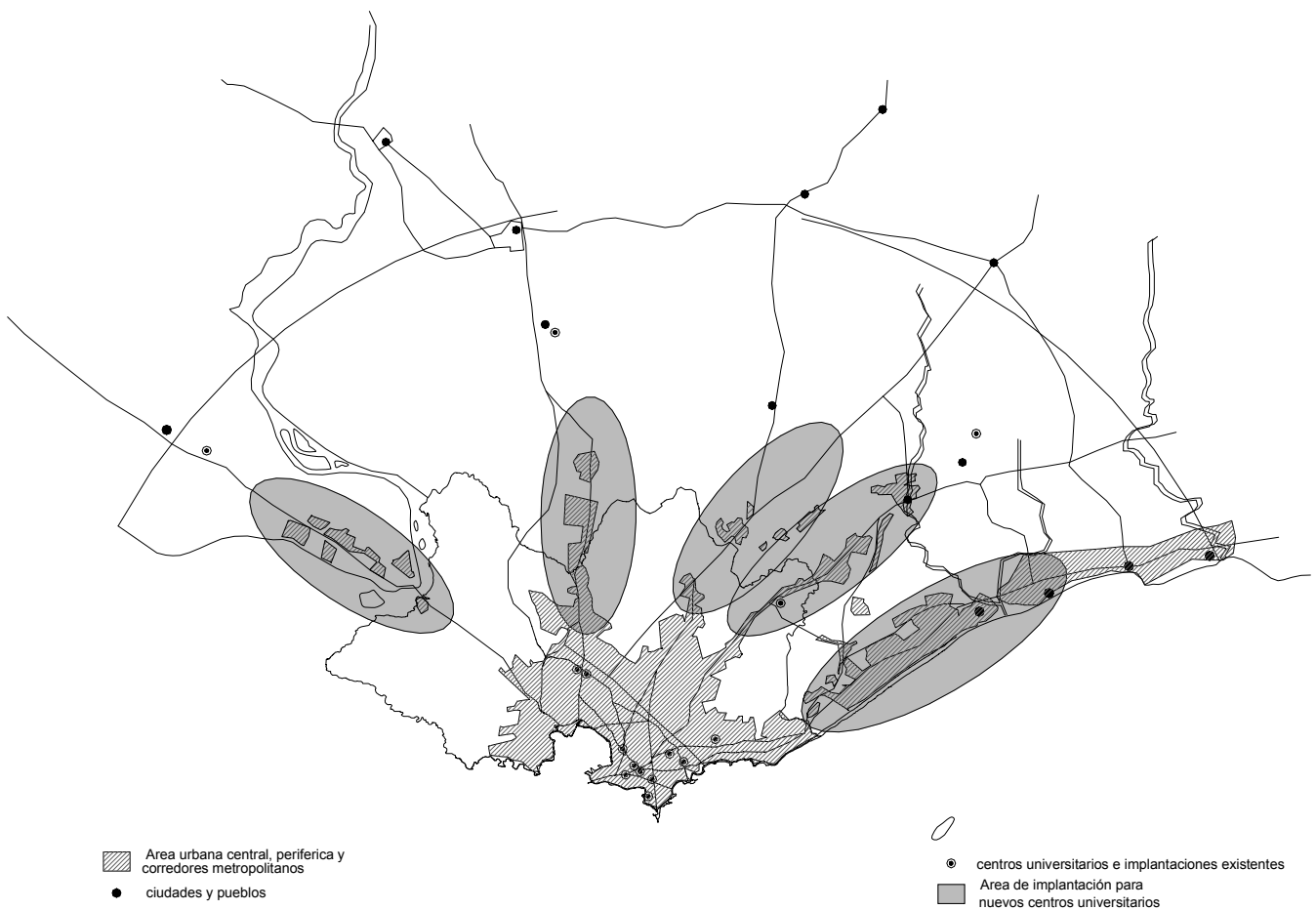
- Centro Universitario Metropolitano

Este Centro de estructura compleja y proyección nacional está constituido por una red territorial de Centros Universitarios que responde a las nuevas lógicas de localización poblacional. Se integra con los cinco centros urbanos históricos que actualmente conforman el grueso de la UdelaR y con los futuros crecimientos, tanto urbanos como metropolitanos.

Los nuevos centros universitarios podrían conformar un aporte nada menor a las actuales periferias, tan caracterizadas por sus importantes deficits urbanos.

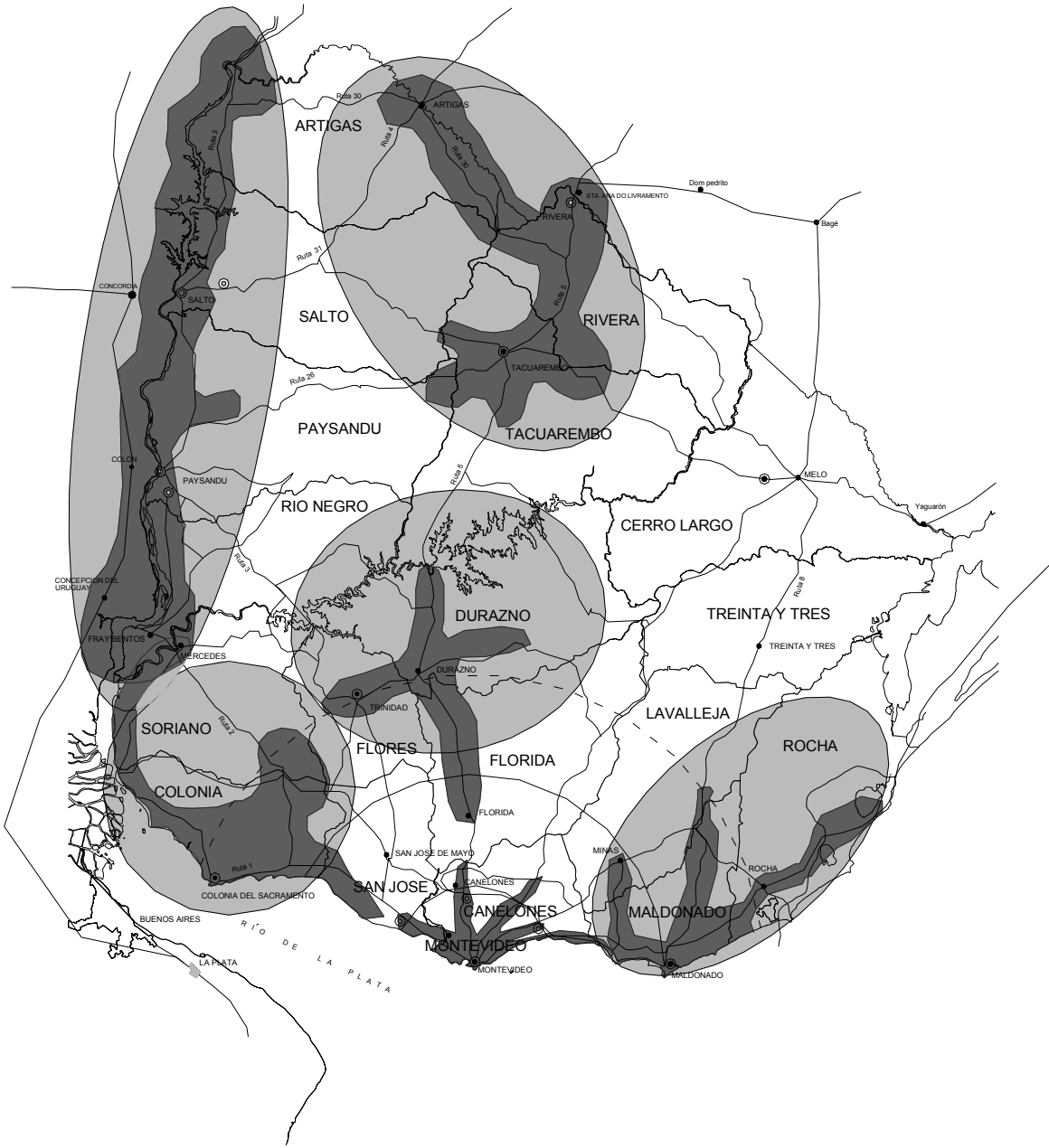
Area Metropolitana y los nuevos territorios universitarios

Hipotesis 1



Ambito Nacional - Definición de Regiones

Hipotesis 1



- Areas de influencia de los CUR
- Ciudades y pueblos
- ⊙ Ciudades c/CUR (existentes o a crear)
- ⊙ Implanataciones univ. existentes
- Distancia maxima 200 km
- Distancia maxima 100 km

- Centro Universitario Regional

Los Centros Regionales concretan una oferta fundamental en el marco de un proyecto que pretende descentralizar las actividades universitarias y particularmente su acceso. Se ubican en el interior no-metropolitano y su localización territorial pretende responder a un proyecto de regionalización. La Regional Norte de Salto puede considerarse el primer centro, incipiente, de este tipo.

La presencia de la Universidad constituye un claro elemento de calificación del territorio por su significación social, cultural y económica. Su regionalización constituye un aporte sustantivo al desarrollo de un territorio equilibrado y sustentable.

- Centro Universitario Local

Se ubican en los otros centros urbanos. Constituyen centros de difusión y penetración de las labores universitarias en la sociedad. Fuertemente vinculados a la población local y a las instituciones públicas y privadas, pueden eventualmente acoger propuestas académicas que interesen particularmente en ese ámbito territorial. Las Casas Universitarias existentes (en funcionamiento o no) conforman un antecedente de mucho interés.

Notas finales

La estructura territorial planteada es una propuesta abierta y dinámica. Una red universitaria nacional jerarquizada, conformada por centros regionales singulares y articulada con otros proyectos nacionales fundados en nuestro territorio y su población real, más que un proyecto constituye una idea básica de la Universidad necesaria.

Las cifras y datos manejados anteriormente deben ser considerados instrumentos indicativos de la realidad actual y futura que nos desafía. El territorio nunca es inocuo, tenga o no una política como fundamento, y su planificación, por el contrario, es imprescindible para la consecución de los trascendentes objetivos que la sociedad le asignó a la Universidad de la República.

Bibliografía básica

AA VV, *“Censo 2000. Informe del II Censo de docentes”*, Documento de trabajo del Rectorado N° 15, UdelaR 2001.

Dirección General de Planeamiento, *“Estadísticas Básicas de la UdelaR”*, Catálogo 2001, UdelaR 2001.

Fernández, C. Firpo y M. Pereda, *“Proyección de la Matrícula Universitaria. Período 2000-2030”*, Documento de trabajo del Rectorado N° 3, UdelaR 2000.

AA VV, *“Plan Estratégico de la Universidad de la República”*, Documento de trabajo del Rectorado N° 10, UdelaR 2000.

Folco y Urruzola, *“Plan Director I. Fundamentos conceptuales”*, UPD – DGA, UdelaR 2001.

Folco y Urruzola, *“Plan Director II. Relevamiento Edificio en Montevideo”*, UPD – DGA, UdelaR 2002.

Índice

Algunas características de la UdelaR actual.....	3
La problemática universitaria en los próximos veinte años.....	6
Políticas y propuestas.....	10
Notas finales.....	15
Bibliografía.....	16