



Perspectivas rectorales sobre el papel de la Universidad de la República con la sociedad y su relación con las políticas inclusivas

Karina Parga

Universidad de la República, Uruguay

kparga@fing.edu.uy

Emiliano Clavijo

Universidad de la República, Uruguay

emiliano.clavijo@cse.udelar.edu.uy

Resumen

El estudio examina cómo las autoridades de la Universidad de la República (Udelar) conciben el papel de la institución en relación con la sociedad y su influencia en el desarrollo e implementación de políticas de educación inclusiva entre los años 2006 y 2022. Mediante una metodología cualitativa, análisis de documentos y memorias rectorales, se identificaron tres categorías de inclusión educativa: interactiva diversificada, unilateral e interactiva estratificada. Cada rectorado adoptó enfoques distintos: Arocena (2006-2014) promovió la democratización del conocimiento y la interacción universidad-sociedad; Markarian (2014-2018) se centró en la calidad de la enseñanza y la autonomía universitaria; y Arim (2018-2022) destacó la inclusión

durante la pandemia de Covid-19, con atención a poblaciones vulnerables.

Las políticas inclusivas en Udelar siguen un enfoque gradualista, orientado a responder a la vulnerabilidad de diversos grupos sociales y abordar desafíos contemporáneos de desigualdad social en Uruguay. Aunque el análisis documental presenta limitaciones, sería beneficioso incluir técnicas que capturen las percepciones del *demos* universitario. Las medidas buscan mejorar la permanencia estudiantil mediante acceso igualitario, apoyo académico y flexibilidad curricular. No obstante, la evaluación del impacto en las trayectorias educativas aún está en fases iniciales y requiere mayor análisis.

Introducción

Desde el retorno del proceso democrático en Uruguay, se observa la transformación de las políticas universitarias en Uruguay que provocan la llegada a la Universidad de la República (Udelar) de nuevos sectores de la población que antes no ingresaban (Errandonea, 2023). En tanto, esto produce nuevas demandas que requieren de una mirada pedagógica particular que atienda a la diversidad de los ingresantes: género, migraciones, estudiantes privados de libertad, estudiantes primera generación de universitarios en su familia, estudiantes en situación de discapacidad, entre otras demandas.

Se concibe a la *educación inclusiva* como un proyecto político, epistémico y pedagógico (Gaete y Luna 2019), basado en el derecho a la educación para todas las personas, cuyas transformaciones pueden constatare a nivel de objetivos, estrategias e instrumentos de políticas (Hall, 1992), por lo que se concibe como prioritario el rol de las ideas en el proceso de diseño e implementación de políticas (John, 2000). En este marco, conviven los modelos educativos de *integración* e *inclusión educativa*, cuyas apuestas varían en función de que no es posible concebirse en tanto prácticas puras, sino que tales acciones deben enmarcarse en un proceso de transformación cultural profunda. La *integración* se centra en aceptar la diferencia y adaptar el currículo para abordar las llamadas “necesidades educativas especiales”, lo que sostiene la responsabilidad

del proceso de aprendizaje en el estudiante. Por otro lado, la *inclusión* incide en el abordaje de las barreras que se producen entre el estudiante y el medio en que se desarrollan los procesos de aprendizaje que inhiben la participación del estudiante, su permanencia y egreso de la Universidad (Elizondo, 2017).

A partir de discusiones técnico-políticas a escala regional y nacional acerca de las orientaciones en materia de políticas de educación superior, las universidades latinoamericanas experimentan transformaciones profundas. Producto de la promoción al acceso en la educación superior, emergen escenarios de “inclusión excluyente” (Ezcurra, 2018), donde los estudiantes ingresan a la educación superior, pero carecen de las herramientas necesarias para adaptarse efectivamente al entorno universitario. Al asumir el desafío de ser una institución inclusiva, la universidad debe forjar cambios culturales, pedagógicos y edilicios, así como el interés de los actores de la comunidad universitaria para afianzar este proyecto (Garcés et al., 2022).

El caso en estudio muestra un escenario gradualista en la implementación del modelo de educación inclusiva. La concepción del rol de la Universidad y su relación con la sociedad por parte de las autoridades universitarias da forma a los objetivos de política y el planteamiento de estrategias e instrumentos de políticas orientadas por este modelo, tal como lo expresan las perspectivas de las autoridades rectorales¹.

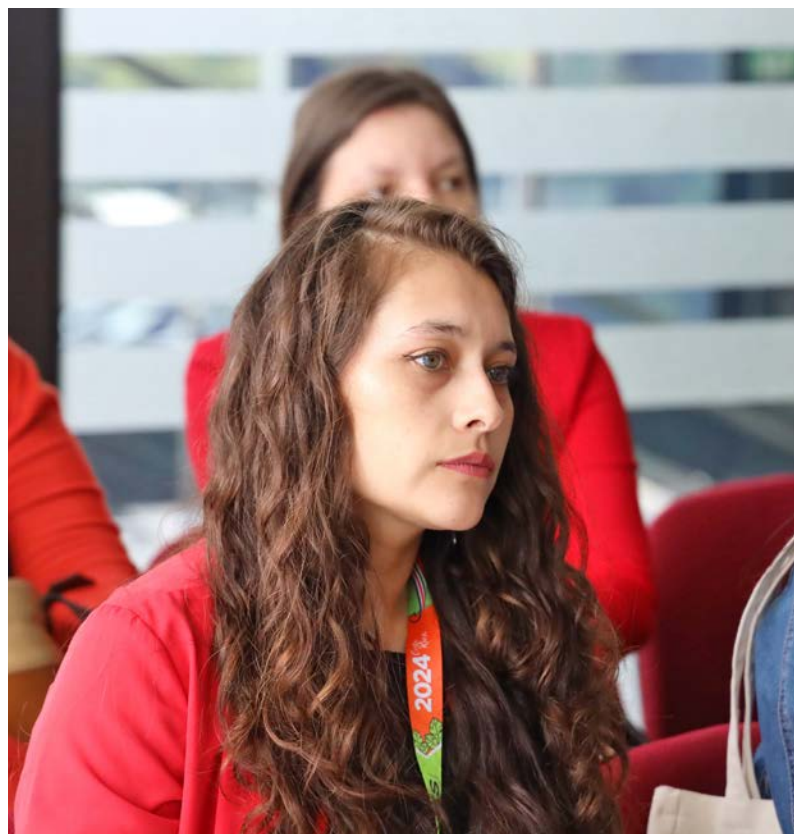
1 Esta afirmación no pretende desacreditar las prácticas y recorridos innovadores realizados por diversas Facultades e Institutos de la Udelar. Un ejemplo sumamente interesante hacia un cambio de paradigma es el glosario inspirado en el enfoque DUA, práctica desarrollada por Mollo et al. (2024) en el ámbito de la química, presentada en el XII CLABES desarrollado en Temuco en 2023. En particular, el presente documento se concentra en comprender y reflexionar críticamente acerca de las propuestas rectorales frente a los modelos expuestos y las miradas de la universidad frente a la sociedad.

Así, la visión arocenista se basa en la noción de “universidad para el desarrollo”, una propuesta anclada en el desarrollo humano sostenible mediante la integración de las tres funciones universitarias (investigación, enseñanza y extensión) en interacción con la sociedad (Arocena y Sutz, 2016). Por otro lado, la perspectiva markarianista pone el énfasis en la autonomía institucional en su interacción con la sociedad y el poder político, priorizando la racionalización y optimización de los recursos humanos y financieros en el ejercicio de las funciones universitarias (Udelar, 2014b). Finalmente, Arim asume un posicionamiento del rol de la Universidad en un contexto regional de complejidades respecto a los diagnósticos de los principales problemas contemporáneos de las universidades latinoamericanas: la educación inclusiva, la sustentabilidad y la democracia. Su preocupación se centra en la estratificación institucional como respuesta a la masividad y expansión desde la diversificación institucional, y su impacto en la agudización de las desigualdades y la movilidad social a través de la educación superior, favoreciendo la consolidación de las élites universitarias en su ámbito de inserción institucional (Cabrera y Arim, 2023).

Objetivo

Comprender cómo las autoridades de la Universidad de la República (Udelar) conciben el papel de la institución en relación con la sociedad y su influencia en el desarrollo e implementación de políticas de educación inclusiva entre los años 2006 y 2022.

En este sentido, la hipótesis que orienta este trabajo es que la adopción del modelo de educación inclusiva en la Udelar se encuentra condicionado por las creencias de las principales autoridades universitarias respecto al rol de la Universidad en su relación con la sociedad. En este sentido, los distintos rectorados han recorrido un modelo de *integración* que experimenta ajustes a partir de la adopción diferenciada de instrumentos y estrategias de políticas propias del modelo de integración o de inclusión.



Metodología

El presente estudio persigue una estrategia metodológica de investigación cualitativa, basada en el relevamiento y análisis documental y de contenido de las propuestas y memorias rectores de quienes desempeñaron funciones entre los años 2006 y 2022².

Hall (1992) identifica tres órdenes de cambio. Los objetivos de política guardan relación con los fines de la política analizada. En tanto, las estrategias remiten a la planificación para su ejecución y gestión de los procesos que de ésta se desprenden. Finalmente, los instrumentos de política son recursos y mecanismos que viabilizan su ejecución.

En función del modelo de inclusión enunciado en el capítulo introductorio (Elizondo, 2017) y concibiendo la impronta de las políticas educativas en este marco en cada período rectoral se identifican, tres categorías que comparten la noción de integración educativa, por hacer foco de análisis e intervención a partir del estudiante y no de la interacción del estudiante con la institucionalidad universitaria.

En tanto, las categorías se diferencian de la siguiente forma.

Integración interactiva diversificada: la jerarquización de la relación universidad y sociedad a partir de su interacción y retroalimentación de aprendizajes entre actores universitarios y no universitarios para el desarrollo nacional;

Integración unilateral: la universidad se posiciona como un actor más en su relación con la sociedad y se reivindica su autonomía política y técnica;

Integración interactiva estratificada: la universidad mantiene una vocación por temas de interés social, aunque aborda los desafíos sociales y pedagógicos en forma diferenciada según grupos sociales específicos.

Estos documentos dan cuenta de un proceso de acumulación de saberes, prácticas y consensos entre diferentes actores que participaron de las instancias de discusión en un contexto institucional regido por los principios de autonomía y cogobierno universitario. Sin embargo, cabe señalar que la comparación documental es un ejercicio complejo en virtud de los formatos que estos presentan. Finalmente, hay que señalar que se trabajó con documentos de libre acceso por lo que su tratamiento no requiere de solicitud de acceso a la información pública, ni consideraciones por parte de comité de ética.

Resultados

En oportunidad del caso analizado, los períodos rectorales de Arocena, Markarian y Arim en la Udelar, dan cuenta de la importancia creciente de estrategias e instrumentos de políticas que atiendan a criterios de inclusión y diversidad estudiantil. Bajo el liderazgo de cada uno de estos rectores, se llevaron a cabo diversos esfuerzos para mejorar la accesibilidad y atender

la diversidad de demandas educativas, aunque estas improntas, se encuentran condicionadas por la cosmovisión del relacionamiento entre los asuntos de políticas.

Durante el período de Rodrigo Arocena (2006-2014), la Universidad se enfocó en la democratización del conocimiento para facilitar el

2 El análisis considera los documentos programáticos de los rectorados de Rodrigo Arocena (2006-2014), Roberto Markarian (2014-2018) y Rodrigo Arim (2018-2022, actualmente ejerciendo funciones en un segundo período rectoral).

desarrollo nacional. Para lograrlo, se implementaron instrumentos de política como el desarrollo de ciclos iniciales, la curricularización de la extensión universitaria y la semipresencialización de cursos. Las estrategias incluyeron la diversificación de modalidades educativas y el Plan de Acogida y seguimiento a las generaciones de ingreso, que en 2010 se transformó en el Programa de Respaldo al Aprendizaje (Progresá). Este enfoque promovió una integración interactiva diversificada entre la Universidad y la sociedad. Por consiguiente, de un caso de integración interactiva diversificada.

Durante el rectorado de Roberto Markarian (2014-2018), se pretendió avanzar en políticas educativas que priorizaran la calidad de la enseñanza y la respuesta a necesidades sociales, concibiendo a la Universidad como un actor autónomo respecto al poder político.

Las políticas incluyeron intervenciones en pre-ingreso, ingreso y permanencia de estudiantes, difusión de la oferta universitaria, y actividades de bienvenida. Las estrategias se enfocaron en evaluar las políticas de enseñanza, promover el compromiso estudiantil, mantener la regionalización, y utilizar tecnologías de apoyo, como el ProData-EVA para necesidades educativas específicas. Este período se caracteriza por una integración unilateral de la universidad con la sociedad.

Cuadro 1. Órdenes de cambio y orientación de políticas en educación inclusiva en Udelar, Uruguay (2006-2022)

Rectorado	Instrumentos de Política	Estrategias de Política	Objetivos de Política	Categoría de orientación
Rodrigo Arocena (2006-2014)	Desarrollo de ciclos iniciales. Curricularización de la extensión universitaria. Semipresencialización de cursos	Diversificación de modalidades educativas. Plan de Acogida y seguimiento a las generaciones de ingreso, en 2010, denominado Programa de Respaldo al Aprendizaje (Progresá)	Democratizar el conocimiento con miras a viabilizar el desarrollo nacional	Integración interactiva diversificada
Roberto Markarian (2014-2018)	Intervención en escenarios de pre-ingreso, ingreso y permanencia de los estudiantes. Difusión de la oferta universitaria, actividades y jornadas de bienvenida. Cursos introductorios, orientación vocacional, ExpoEduca, inserción en la vida universitaria y formación de tutores pares.	Evaluación de las políticas de enseñanza. Promoción de la alta dedicación y compromiso del Estudiante. Preservación del proceso de regionalización en el interior del país. Tecnologías de apoyo a la Enseñanza.	Garantizar la calidad de la enseñanza. Considerar necesidades sociales y productivas reconociéndose como un actor co-participante a partir de una visión autónoma respecto al poder político	Integración unilateral

Rectorado	Instrumentos de Política	Estrategias de Política	Objetivos de Política	Categoría de orientación
Rodrigo Arim (2018-2022)	Becas estudiantiles. Proyectos de accesibilidad en áreas de infraestructura y comunicación. Instrumentos de apoyo a migrantes. Instrumentos de apoyo a personas privadas de libertad. Prevención de conductas que impliquen acoso, violencia y discriminación. Espacios de cuidados.	Preservación del derecho a la educación y al trabajo. Delegación de atribuciones y recursos económicos a las Facultades.	Democratizar la educación superior y asegurar formación de calidad a lo largo de la vida y en todo el país. Adaptar el crecimiento y diversidad estudiantil mediante mecanismos de ingreso diversificados. Expandir las funciones universitarias a todas las regiones del país. Mejorar la permanencia y finalización de los estudios de grado.	Integración interactiva estratificada

Fuente: elaboración propia con base en las categorías de Hall (1992) y documentos rectorales (Udelar, 2014a, 2014b, 2017, 2020, 2022).

Por último, el rectorado de Rodrigo Arim (2018-2022) estuvo atravesado por la pandemia mundial de COVID-19, lo cual marca un punto de inflexión en la comparación de los procesos rectorales. En este sentido, la Universidad se enfocó en la democratización de la educación superior y en garantizar una formación de calidad a lo largo de toda la vida y en todo el país. Para ello, se continuaron los apoyos a través de becas estudiantiles, proyectos de accesibilidad en áreas de infraestructura y comunicación, e instrumentos de apoyo a migrantes y personas privadas de libertad. Además, se promovieron medidas para prevenir conductas de acoso, violencia y discriminación, así como la creación de espacios de cuidados para la población universitaria. Se continúan los avances en términos de reconocimiento de la importancia de la inclusión en la educación superior, con especial énfasis en la discapacidad. Se crea la Comisión Central de Inclusión en Discapacidad, la cual es integrada por representantes del demos universitario y estructuras institucionales de apoyo.

Esta Comisión cogobernada aborda asuntos como la educación inclusiva y laboral, la accesibilidad física, comunicacional y actitudinal y la recepción y seguimiento de procesos de inclusión de estudiantes, docentes y funcionarios técnicos, administrativos y de servicios con discapacidad.

Finalmente, las estrategias de política se orientaron a preservar el derecho a la educación y al trabajo, además de abordar el crecimiento y la diversidad estudiantil mediante la diversificación de los mecanismos de ingreso, y desarrollar las funciones universitarias en todas las regiones del país. Este enfoque buscó una integración interactiva estratificada, abordando la permanencia y finalización de los estudios de grado.

Conclusiones

Este trabajo presenta una propuesta teórica que supera la dicotomía entre inclusión e integración al analizar las políticas universitarias desde una perspectiva de educación inclusiva. Primero, se destaca la relevancia de las ideas en el análisis de las políticas educativas. Segundo, se observan ajustes en las políticas durante cada período rectoral, reflejando una impronta gradualista, a partir del análisis de documentos que alcanzan a cuatro períodos rectorales.

La tipificación de las políticas de integración educativa revela distintos enfoques que impactan en la permanencia y el abandono estudiantil, ya que los instrumentos, estrategias y objetivos de políticas resultan variables a pesar de la tradición gradualista de las políticas educativas universitarias en Uruguay:

Integración interactiva diversificada

La universidad y la sociedad interactúan y se retroalimentan, desarrollando estrategias conjuntas para el desarrollo nacional, lo que podría fomentar un entorno más inclusivo y reducir la desvinculación estudiantil al fortalecer el apoyo y la participación de los estudiantes de diversos orígenes socioculturales.

Integración unilateral: La universidad actúa de manera autónoma con relación a la sociedad, defendiendo su independencia política y técnica. Este enfoque se avoca a la búsqueda de la calidad educativa, pero podría limitar la adaptación de las propuestas formativas a las necesidades específicas de los estudiantes, afectando potencialmente su permanencia.

Integración interactiva estratificada

La universidad aborda los desafíos sociales y

pedagógicos de manera diferenciada según grupos específicos, lo que permite una atención más personalizada y adaptada a las necesidades de distintos segmentos estudiantiles, contribuyendo a una mayor inclusión y reducción de la desvinculación.

Cabe señalar que el análisis documental realizado debería integrar técnicas que recojan las voces del *demos* universitario, permitiendo una comprensión más completa de las percepciones sobre los ajustes de políticas.

En este escenario, la Udelar demuestra un continuo fortalecimiento de sus funciones a través de propuestas y reformas que evidencian su compromiso con la adaptación a los cambios sociales. A pesar de los desafíos actuales, como la insuficiencia de financiamiento, el deterioro progresivo en la relación entre horas docentes y número de estudiantes, el impacto negativo de la pandemia en el rendimiento académico, y el incremento de la matrícula universitaria, la universidad sigue avanzando en la mejora de sus servicios y en la expansión de su presencia en todo el territorio nacional (Universidad de la República, 2023).

En definitiva, los enfoques de integración presentan diversas implicancias en la permanencia estudiantil y reflejan la necesidad de desarrollar dispositivos de acompañamiento, entre otros asuntos, con miras a la interculturalidad a partir del abordaje de poblaciones migrantes, tema central del XIII Congreso Latinoamericano sobre Abandono en Educación Superior (CLABES). A pesar de los desafíos enumerados, la educación inclusiva garantiza el derecho a aprender de grupos en riesgo de exclusión. Esta se presenta como una respuesta esencial para garantizar la participación continua de todos los estudiantes en la educación

superior. Sin embargo, la evaluación del impacto de estos enfoques en las trayectorias educativas se encuentra en etapas iniciales en el caso analizado.

Por lo tanto, es esencial avanzar en estudios que profundicen en el impacto de estos modelos en la permanencia y el abandono estudiantil. Es necesario ajustar y mejorar las políticas no solo en términos de eficacia (logro de los objetivos), efectividad (impacto en las poblaciones objetivo) y eficiencia (relación entre recursos y objetivos), sino también en términos de equidad. Esto requiere considerar la justicia social como un valor fundamental.

El abordaje equitativo del acceso, la permanencia y el egreso en la educación superior, frente a los desafíos sociales emergentes, subraya la necesidad de desarrollar instrumentos y estrategias flexibles. Estas deben adaptarse a las dinámicas de desigualdad social y a la creciente diversificación de las problemáticas que afectan a diversos colectivos en la actualidad. Este enfoque es un reflejo de los retos comunes que enfrenta el caso nacional y el contexto latinoamericano, donde las universidades deben responder a una amplia gama de desigualdades para asegurar una educación superior inclusiva y equitativa.

Referencias

- Arocena, R., y Sutz, J. (2016). Universidades para el desarrollo. En Foro Abierto de Ciencias de América Latina y el Caribe. UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246445>
- Cabrera, C., y Arim, R. (2023). Pistas para reflexionar sobre la (des) igualdad. *Revista Educación Superior y Sociedad*, 35(1), 81-104.
- Elizondo, C. (2017). Educación inclusiva. Un paradigma Transformador. *Pedagogías de la inclusión. Fórum Aragón*, 22: 28-32.
- Errandonea, G. (2023). Evolución del acceso, la permanencia y el egreso en la Udelar. *InterCambios*, 10(1): 191-202.
- Gaete, A. y Luna, L. (2019) Educación Inclusiva y participación. *Fuentes*, 21(2): 161-175
- Garcés, E., Alcívar, O., y Garcés, E. (2022). La educación inclusiva en la universidad: reclamos y propuestas. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 336-343. Epub 02 de abril de 2022. Recuperado en 23 de junio de 2024, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202022000200336&lng=es&lng=es
- Hall, P. (1992). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25: pp. 275-96.
- John, P. (2000). *Analyzing public policy*. Continuum.
- Mollo, A., Rodino, E., Nuñez, I., Esteves, M. y Linale, M. (2024). Glosario de química en DUA: Un paso hacia la educación inclusiva para promover el ingreso y la permanencia en educación superior. En R. del Valle (Ed.), *Actas XII Congreso Latinoamericano Sobre el Abandono en Educación Superior CLABES* (pp. 352-358). Universidad Católica de Temuco, Chile. ISBN: 978-956-6224-39-6.
- Universidad de la República. (2014a). Memoria del rectorado 2006-2014. Recuperado de https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2021/10/memoria_del_rectorado_2006-2014.pdf
- Universidad de la República. (2014b). Programa del Rectorado de Roberto Markarian. Recuperado de https://www.psic.edu.uy/sites/default/files/programa_rectorado_markarian.pdf
- Universidad de la República. (2017). Memoria 2016. Recuperado de <https://udelar.edu.uy/bibliotecas/wp-content/uploads/sites/40/2018/01/Memoria2016Udelar.pdf>
- Universidad de la República. (2020). Propuesta al país. Universidad de la República. Recuperado de https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2020/10/Propuesta-al-pa%C3%ADs_2020-10-06_web.pdf
- Universidad de la República (UDELAR). (2022). Memoria del Rectorado UDELAR 2018-2022. Recuperado de <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2022/12/Memoria-del-Rectorado-UDELAR-2018-2022.pdf>
- Universidad de la República. (2023). Rendición de cuentas 2022. Recuperado de <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2023/05/%F0%9F%93%98%F0%9F%93%98%F0%9F%93%98-Rendicion-de-Cuentas-2022-Documentos-de-Google-todo.pdf>