

Nueva regulación sobre la educación terciaria privada en Uruguay

(Análisis del Decreto N° 104/2014 y de la evolución normativa)

• CLAUDIO RAMA

Resumen

El artículo analiza las características de la nueva regulación sobre la educación terciaria privada en Uruguay, aprobada en el 2014, a través del Decreto 104 del Poder Ejecutivo. Enmarca dicha norma en la estructura de regulación existente y realiza un análisis comparativo frente a la norma anterior; describiendo sus causas y profundiza en los conflictos que pretende resolver. Al insertar la norma en la tendencia a la regulación nacional, la describe como un eslabón adicional en el camino de la instrumentación de una concepción de control y fiscalización documental burocrática del MEC sobre la oferta privada que va ampliando sus áreas de regulación a medida que el sector privado se expande y diversifica. Se sostiene que su orientación general está asociada a la política pública y al objetivo de mantener el Uruguay como el país con menos incidencia de la matrícula privada en la región.

Palabras clave: Educación privada, Uruguay, regulación, educación superior, universidades.

Índice

Introducción.

1. La regulación de la Educación superior (1995 – 2014).
2. Dinámica y tensiones del marco normativo dominante.
 - a. El proyecto de creación de la agencia de evaluación y acreditación.
3. Contexto y causas del cambio normativo.
4. Los ejes centrales del nuevo marco normativo de regulación de la educación superior privada.
 - a. Menos plazos de presentación de las carreras.
 - b. Separación entre Maestrías Académicas y Maestrías Profesionales.
 - c. Nuevos requisitos para el ejercicio de la docencia.
 - d. Restringida libertad selectiva.
 - e. Aumento de la carga horaria de las carreras universitarias.
5. Conclusiones. Los impactos del nuevo marco normativo.

• Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE), profesor del Doctorado de Educación (UDE) e investigación categorizado en el SNI (Uruguay). Economista (UCV - UDELAR); Master en Gerencia Educativa (UJMV); Doctor en Educación (UNESR); Doctor en Derecho (UBA) y Postdoctorado (UFF, UNESR, UniCamp). claudiorama@gmail.com

Introducción

Uruguay carece de una regulación sistémica de la educación superior y el marco normativo actual se fragmenta en un modelo binario público y un sector regulado privado. La normativa de la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR) tiene una larga historia siendo la última de tipo regulativo, la que le confirió la autonomía expresada en la Ley Orgánica de la Universidad de la República (UDELAR) (1958). En relación a la educación terciaria privada, su avance ha sido lento y complejo dadas las resistencias derivadas del monopolio público precedente. La institución nació en 1984 por ley específica, que fue acompañada por el Decreto Ley N° 15-661 de ese mismo año que reconoce la validez de sus títulos profesionales sujetos a su registro en el Ministerio de Educación. A partir de la creación de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) se plantearon varias propuestas de creación de nuevas universidades y múltiples actores intentaron ingresar a la oferta universitaria privada constituyendo un movimiento político y educativo para habilitar ese subsistema mediante la conformación de un cuerpo normativo genérico. Los promotores de la Universidad de la Empresa (UDE) por ejemplo, ya en 1989 presentaron un proyecto de creación ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como universidad con un estudio de mercado y sus carreras terciarias fueron aprobadas en 1992 para si dictado por el MEC y recién finalmente su constitución como universidad se produjo posterior a la nueva norma. Ésta dada por el Decreto 308/1995, aprobado 11 años posterior, se constituyó de hecho en una reglamentación muy ampliada de la ley referida y que al establecer las bases del funcionamiento de un subsistema de la educación superior privada permitió la habilitación de nuevas universidades. Desde 1984 se presentaba además una compleja paradoja por la cual se autorizaba el funcionamiento de cursos sin un marco normativo, al tiempo que existía un monopolio en la oferta privada sin sustentación normativa ni política.¹

El Decreto 308 se concibió como una solución a dicha situación, al tiempo que habría el acceso para la irrupción de nuevos actores. Este se concibió en un inicio como una ley, pero derivó finalmente en un decreto por las resistencias de la UDELAR.² En caso de aprobarse una ley, el marco normativo propuesto podía imponer una lógica sistémica y por ende introducir un debate regulatorio frente a la autonomía de la UDELAR, el cual el gobierno no quería iniciar en el momento de una estrategia hacia la construcción de un subsistema privado. El decreto con muy leves modificaciones, conformó la arquitectura de regulación y de funcionamiento de la educación privada y por el cual se sustentó la autorización y reconocimiento de las instituciones y carreras terciarias y las formas de fiscalización gubernamental.

Dicha norma fue la puerta para la creación de universidades e institutos de educación superior privados con lo cual se conformó una dinámica terciaria dual diferenciada, sobre el cual se construyó el sistema de educación superior en el Uruguay. Dicho marco normativo ha estructurado una dinámica de funcionamiento binaria con alto control público del gobierno de turno sobre un sector privado que se financia por matrículas frente a un sector público gratuito sin regulación externa y que determinó una expansión lenta de la educación privada en el marco de una regulación burocrática, y con baja eficiencia y eficacia. Este marco normativo prácticamente no cambió durante 19 años hasta el 2014.

1. La regulación de la educación superior (1995–2014)

La regulación de la educación superior privada fijó la arquitectura institucional, los criterios y estándares mínimos de la creación de instituciones y programas, el funcionamiento del sistema privado y las formas de regulación. Se estableció que para ser “universidad” se requería la realización de docencia, investigación y extensión en tres áreas disciplinarias mínimas no afines, y para los institutos universitarios dos áreas no afines,



aunque las universidades también podían ofrecer estos estudios. La norma definió la características de los programas de grado y de postgrado (definidos como de especialización, maestría y doctorado), que las $\frac{3}{4}$ partes del personal docente debe poseer el grado de la carrera que impartan; que el 10% del personal académico debe acreditar 5 años de experiencia académica y que la mayoría del personal académico debe ser natural o residente en el país (Martínez, 2003). La oferta se podía realizar previamente por parte de las instituciones autorizadas que tenían relativa autonomía y los programas que querían acceder al reconocimiento debían someter al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la documentación antes del año de su dictado.

En este marco trabajosamente negociado entre la UDELAR y el gobierno no se establecieron estímulos

y se dispuso que las instituciones fueran asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro. La norma creó para asesorar un Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada del MEC, como órgano no vinculante y con representación de UDELAR, las privadas, el MEC y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), dando un rol destacado en ese ámbito a las universidades y por ende un relativo enfoque corporativo. Las privadas eran juez y parte, pero la UDELAR aunque miembro del órgano y dotada de opinión preceptiva en relación a la autorización de funcionamiento de las instituciones privadas, no quedó sujeta a las disposiciones o criterios del órgano, dada su autonomía legal y el rango de decreto de la norma. Se creó entonces una dinámica regulatoria dual no sistémica, que conformó una dinámica binaria o dual que otorgó a la universidad pública una injerencia en la regulación que careció en el marco constitucional.

A partir de este decreto se autorizaron a varias instituciones existentes con trayectoria docente a acceder al nivel universitario. Así sucesivamente nacieron ORT (1996), la Universidad de Montevideo (UM) (1997) y la Universidad de la Empresa (UDE) (1998) como universidades y el Instituto Autónomo del Sur (IAS) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) como institutos terciarios, con lo cual se comenzó a consolidar el camino de la diferenciación institucional a través de la conformación de un subsistema de educación superior privado (Rama, 2014a). Aunque participó en su formulación, el decreto fue objeto de un rechazo por la UDELAR, como reclamaron los sectores más radicales, ya que ponía en la órbita del Poder Ejecutivo la supervisión del sector terciario privado, que ella pretendía para sí. El recurso fue llevado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo donde fue rechazado en 1998. El tema nunca quedó laudado plenamente en el ámbito de la política y en el contexto de pugna entre el gobierno nacional y la UDELAR, su delegación no asistió al Consejo por un largo período y, aun luego de reintegrada, discrepó con los criterios empleados por los delegados del Poder Ejecutivo en múltiples ocasiones (Bentancur, 2004).

2. Dinámica y tensiones del marco normativo dominante

Para el año 2014, había en funcionamiento 4 universidades privadas y 15 institutos universitarios y no universitarios terciarios. Las autorizaciones se congelaron en el 2006 y recién se volvieron a autorizar instituciones desde el 2011, cuando se autorizaron 2 instituciones universitarias y un instituto terciario no universitario. En tal contexto crecieron de los procesos de solicitud de reconocimiento de carreras de grado y de postgrado con un creciente conflicto en los últimos años en relación a los tiempos de procesamiento y resolución de dichas solicitudes, la alta subjetividad y variabilidad de los procesos decisorios dado un sistema de autorización no por estándares sino por evaluación documental por parte de pares designados por el órgano predominantemente de la UDELAR y por las reducidas capacidades de recursos humanos, logísticos y materiales de los ámbitos de resolución y fiscalización. (Romero 2010). La

alta politización del proceso adicionada por un marco que permite un manejo discrecional y que entre el 2006 y el 2011 tuvo una orientación contra las universidades privadas, tornó el proceso de regulación burocrático, lento y arbitrario, y en un permanente conflicto. La norma de base fue permanentemente superada mediante resoluciones de menor orden sin asidero en el marco legal, en una situación de permanente indefensión y de arbitrariedad institucional que finalmente derivó en la renuncia de los representantes de las universidades privadas e inclusive de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCTEP), en forma masiva en el 2011. Ello condujo a una amplia renovación del órgano y de sus actores más radicales. El *impasse* estuvo además asociado a que las diferencias tomaron un cariz mayor y público a raíz de la presentación por el Poder Ejecutivo de un Proyecto de Ley de Evaluación y Acreditación emanado del MEC que unía las funciones de evaluación y regulación y finalmente otorgaba un



espacio determinante a la universidad pública en la regulación y fiscalización sobre las universidades privadas, y que se había gestado sin consenso.

a. El proyecto de creación de la agencia de evaluación y acreditación

El Poder Ejecutivo envió al Parlamento en 2009 y 2010 un anteproyecto de creación de una Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) como persona jurídica de derecho público no estatal, como un organismo integrando la función del establecimiento de los estándares mínimos de calidad para el sector privado (licenciamiento), su instrumentación y control (fiscalización), y el mejoramiento de la calidad (evaluación y acreditación). Se propuso una agencia donde era obligatoria (la mínima y la alta calidad) para las instituciones privadas y voluntaria (y sólo la alta calidad) para la universidad pública. (Martínez, 2011). Esta integraba el órgano de fiscalización y control sobre la educación terciaria privada -juez y parte-, pero sin ser sujeta obligante de las decisiones sobre los demás oferentes y actores universitarios. Tampoco se habilitaba la creación de otras agencias, ni se autorizaba a acreditarse internacionalmente, imponiendo un sistema de regulación sobre las privadas y no construyendo un mecanismo real de aseguramiento externo de la calidad universitaria.

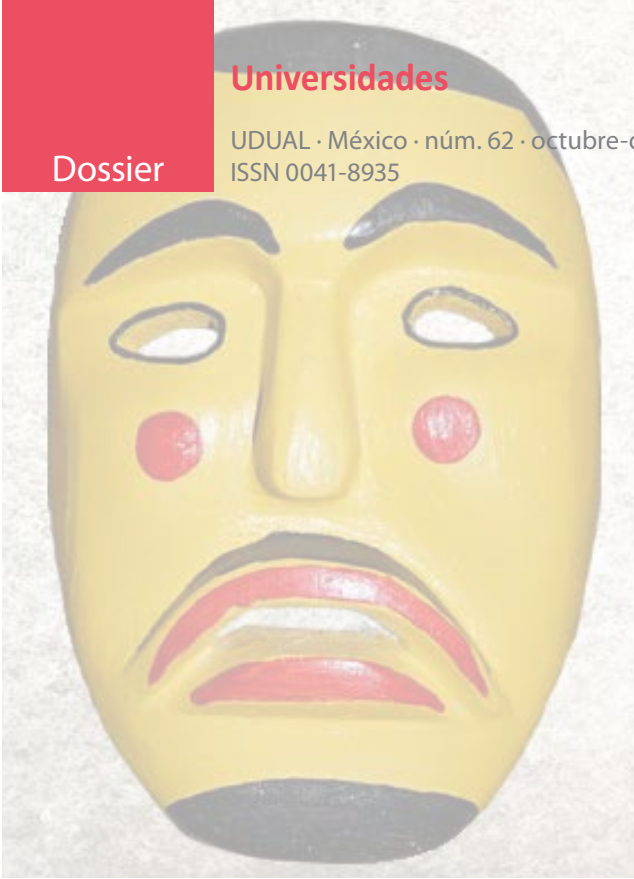
La composición de la agencia era corporativa sin participación de otros actores no académicos, los criterios de evaluación y acreditación eran academicistas, lejos del enfoque por competencias que está más cerca del mundo del trabajo, imponiendo un modelo de pares evaluadores de programas sólo académicos, cuando las tendencias muestran la conveniencia de la interacción de pares académicos, pares profesionales (ejercicio) y pares empleadores. La acreditación tampoco generaba derechos para acceder a mayor nivel de autonomía institucional o en la oferta de los programas de calidad.

El proyecto quedó engavetado en el Parlamento, no tuvo el apoyo completo de la bancada de gobierno, generó una fuerte resistencia en las universidades privadas y en el espectro político de la oposición. Al tiempo abrió un debate público de la incongruencia de imponer control y fiscalización sólo a las privadas y no sistémico para toda la educación superior, incluyendo también la que se financia con impuestos ciudadanos. En el 2011, el gobierno cambió su enfoque optando por separar la evaluación y acreditación de la autorización, eliminando aspectos referidos al reconocimiento de carreras o institutos, expresando que para el gobierno el plan original de la administración Vázquez, que antes había acompañado, daba demasiadas atribuciones a la UDELAR. (El País, 2/08/11). El proyecto se archivó dada la incapacidad de construir un sistema integrado de aseguramiento de la calidad y de superar el formato de dos sistemas universitarios con dos estándares distintos.

3. El nuevo marco de regulación: Decreto 104/2014

En el contexto de dicho *impasse* el gobierno avanzó en separar del proyecto los contenidos referidos a la fiscalización y control, lo cuales se plantearon en el marco de una modificación del Decreto 308/95. Como resultado de esta estrategia, el Poder Ejecutivo aprobó el 28 de abril del 2014 un nuevo decreto de regulación de la educación superior privada, argumentando la existencia de cambios en las instituciones, del desarrollo de los postgrados y de la necesidad de regulación de la educación a distancia. A la vez, excluyendo los aspectos de regulación de tipo de fiscalización y control de estándares y sistémico y únicamente como agencia de evaluación voluntaria de alta calidad fue presentado el proyecto de creación de una agencia, 5 años después de haber sido presentada la ley de evaluación y acreditación referida anteriormente.

El MEC (2014) sostuvo que las modificaciones son derivadas de la norma que amparaba al CCETP para for-



mular modificaciones, las cuales a su vez corresponden a componentes del Proyecto de Ley de 2010 y 2011 para la creación de una agencia de educación superior.

En realidad entre el año 2000 y el 2012 las carreras de grado aumentaron 2.3 veces, la oferta de postgrados 5.6, pero el ingreso a la educación terciaria sólo 2 veces, la matrícula 2.38 y el egreso 2.8 veces, resultado del funcionamiento de las cuatro instituciones creadas antes de esa fecha y de los institutos terciarios que aumentaron 2.2 veces y de los institutos terciarios no universitarios que se crearon y antes no existían. Como se visualiza para un período de 12 años, la evolución ha sido muy reducida y muestra un crecimiento privado lento y acotado, que ha mantenido al país de América Latina con menor participación del sector terciario privado.

El decreto en cuestión tuvo un largo proceso de discusión y algunos de sus nuevos elementos era resoluciones previas del MEC, artículos del proyecto de ley referido o Dictámenes del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP). Repite muchos de los conceptos y artículos de la norma anterior que deroga, avanzando en sutiles y significativos cambios. Algunos de ellos con consensos entre las corporaciones universitarias y otros que habían sido objetados por las universidades privadas. La nueva regulación constituye un relativo equilibrio,

resultado del estira y afloja entre las posturas políticas del MEC, de la UDELAR y de las universidades privadas en estos años, y expresa una clara intencionalidad de mayor regulación sobre lo privado, mantener el modelo dual y otorgar al MEC un mayor control sobre el subsistema privado a través de un enfoque de control burocrático y reglamentarista.

Las relaciones al interior del sistema universitario y entre el gobierno y las universidades privadas, han sido relativamente tensas desde el inicio de la Administración del Frente Amplio en el 2006 cuando todo el control y el enfoque dominante fue asignado a la UDELAR y más relajadas y fluidas desde el cambio del CCETP establecido en el segundo momento de la administración Mujica luego que el conflicto en el sistema terciario de regulación llegara a su cenit y que se expresara en el abandono de los representantes de las privadas en el CCETP y el giro posterior -más formal que real- que impusiera el gobierno a su política de relacionamiento y de fiscalización sobre las universidades privadas. (Rama, 2014b)

4. Los Ejes centrales del nuevo marco normativo de regulación de la educación superior privada

Los ejes centrales adicionales del Decreto 104 /2014 que apuntan a una mayor regulación y fiscalización, se expresan en las siguientes orientaciones.

a. Menos plazos de presentación de las carreras

El nuevo decreto impone un cambio radical en los requisitos y en las fechas de presentación de propuesta de reconocimiento de nuevas carreras por parte de las instituciones privadas ante el MEC, que ahora pasan a ser mayores y previos al inicio de su dictado. En el decreto anterior los recaudos se podían presentar en el año del inicio, luego otra norma lo redujo a seis meses y con esta pasa a seis meses antes. En total desde el Decreto

308 el tiempo se reduce en un año y medio. Ello no pretende resolver el problema real dado por los elevados tiempos de aprobación en el MEC, sino incorporar mayores controles y restricciones a la oferta privada. Esta autorización y fiscalización es lenta ya que no se basa en la verificación de estándares mínimos preestablecidos, sino en una evaluación por pares académicos con alta subjetividad de los evaluadores, del MEC y del CCETP, lo cual ha derivado en la expansión privada de ofertas en un proceso engorroso, burocrático y diferenciado, que no impone una regulación homogénea e igual para todos, sino que finalmente define las autorizaciones en el ámbito de la negociación y la política administrativa.

El Decreto impone más trabas burocráticas como ha sido el objetivo de ambas administraciones gubernamentales del partido de gobierno desde el 2006. El objetivo de las universidades privadas era que el ministerio se comprometiera en plazos precisos y delimitados de resolución, lo cual no se logró. Los dos representantes de las universidades privadas plantearon su rechazo a dicho artículo en el CCETP, su aprobación se dio sólo por los 6 representantes del sector público. El artículo expresaba:

“La solicitud de reconocimiento del nivel académico de nuevas carreras, por instituciones autorizadas, deberá presentarse ante el MEC 6 meses antes de la fecha de comienzo del dictado. La omisión de este requisito impedirá el reconocimiento de los estudios cursados en los 6 meses posteriores a la presentación.”

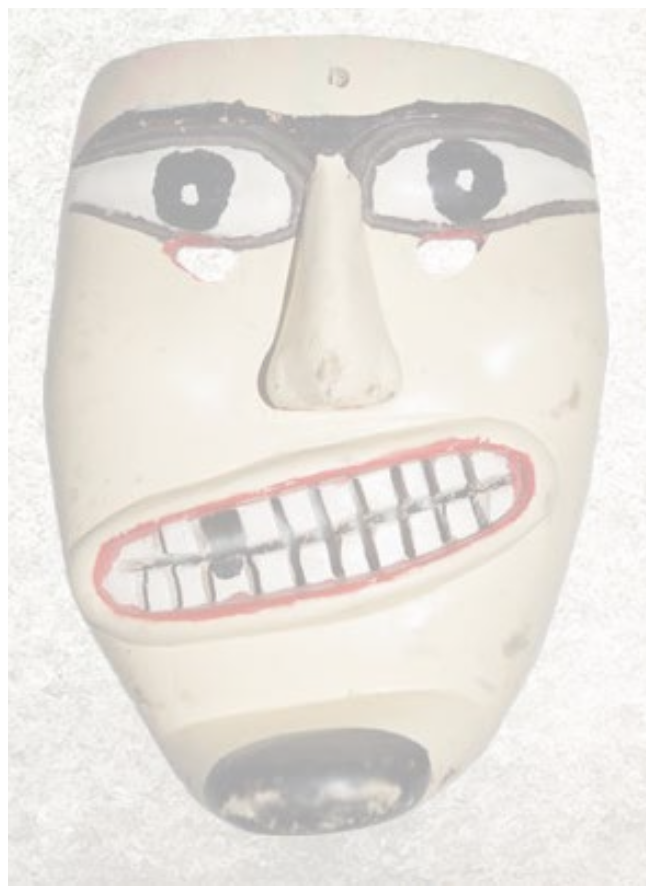
Mientras que el voto discordante de uno de los representantes del sector privado aceptaba pasar a 30 días después del inicio de su dictado, el otro representante, el Dr. Martin Risso, correctamente planteaba que:

“en los 20 años de vigencia del Decreto su principal e incuestionable problema fueron las demoras (muchas veces de años) del Estado en resolver. Esto ha ocasionado innumerables perjuicios a las universidades y las coloca en una situación jurídica de incertidumbre jurídica e

indefensión. (...) Entiendo que después de varios meses de trabajo no puede aprobarse un proyecto de Decreto que ignora el problema central de la norma a modificar.”

En aras de alcanzar un consenso, propuso acompañar el cambio con un agregado que fijaba un plazo para la resolución final por el Poder Ejecutivo de las solicitudes de autorización de programa de entre 400 o 450 días, que no fue aceptado. Ello derivó en su voto discordante con las siguientes consideraciones:

“Si el Estado y sus funcionarios no pueden, o temen no poder cumplir, la obligación de pronunciarse en 400 o 450 días libres de demoras ocasionadas por las entidades privadas, significa que el sistema es inviable, por no dar garantías a las universidades. (...) Se invoca para rechazar mi propuesta el interés de la Administración en tutelar la población, pero si el Estado no puede pronunciarse en 400 días libres, la única responsabilidad es la Administración y no se puede trasladar los perjuicios a las entidades privadas. El rechazo a la



propuesta implica analizar el tema exclusivamente desde la perspectiva estatal, ignorando los derechos e intereses de los administrados. Un plazo de 400 o 450 días contempla adecuadamente ambas perspectivas y nadie puede pensar que se le exige al Estado algo que no pueda y deba cumplir en dicho plazo.”

Los plazos de resolución del MEC han sido objeto de vasta y amplia discusión y crítica y siguen sin estar definidos. Con el decreto, de hecho el MEC gana más tiempo para sus procesos burocráticos de resolución que durante varios años e impone una presentación anticipada que limitará las ofertas. No resuelve el problema de las autorizaciones que está al interior de los procedimientos del MEC e impone un paradigma de fiscalización mas estatista. Con ello no reconoce como problema el tiempo de las resoluciones, sino que el problema es que estas se presenten después de iniciado, pero la solución normativa no resuelve el problema real de estudiantes que han terminado sus estudios y los trámites y los cambios de los programas se siguen produciendo creando permanentes focos de deslegitimación tanto de las universidades privadas como del propio MEC indirectamente a ojos de los estudiantes. La norma limitará la oferta en tanto que, anteriormente, las universidades podían proponer una carrera y si recibían inscritos se abocaban a formular todos los requisitos. Ahora ello no se puede realizar y la nueva oferta privada tenderá a reducirse, ya que implicará costos mayores con la misma incertidumbre de mercado de la demanda.

La norma finalmente aprobada agregó dos párrafos al artículo que expresan:

“Si la autoridad no se expidiera luego de transcurrido un año o más desde el inicio de cursos de la carrera y siempre que se hayan cumplido con lo establecido en este artículo, los estudiantes que hayan concluido antes de dicha resolución podrán completarla tal como fue presentada y registrar sus títulos según lo establecido por la Ley N° 15.661 de 29 de octubre de 1984.” (es la

ley que reconoce la validez de los títulos de las universidades privadas).

Sin embargo, para agregar mayor potencial manejo discrecional a los tiempos y prefigurando una tendencia de adicionales exigencias futuras, se añade otro párrafo que expresa:

“El Plazo mencionado en el inciso anterior se considerará suspendido desde el día en que el CCETP comunique un requerimiento a la institución y hasta el día que se cumpla con lo requerido.”

b. Limitación a la oferta de postgrados

En materia de postgrados, la norma incrementa considerablemente las exigencias sobre los planteles docentes para postgrado respecto a la norma anterior, distingue las maestrías y explicita los criterios de autorización de los doctorados. La norma introduce una distinción y una separación entre maestrías académicas y maestrías profesionales. Si bien no se sustenta tal diferencia, o eficiencia, de separar las maestrías, alimenta el interés expresado de que aquellos que tengan maestrías profesionales no puedan a futuro cursar doctorado. Ello se asocia al interés de hacer de éstos exclusivamente un nivel orientado a la formación de investigadores. La norma anterior establecía que los doctorados tenían como función tanto la formación especializada como la de formar investigadores, mientras que la nueva norma limita su rol sólo a formar investigadores. La norma no avanza en reconocer la distinción entre doctorados profesionales y académicos, como es tendencia mundial, pero asociado a la vez a reconocer doctorados profesionales. Sin embargo, positivamente luego de años de procesos de evaluación de los doctorados casuísticos, establece las dimensiones, componentes, criterios e indicadores para ordenar el proceso de su autorización. El marco es confuso ya que crea una distinción en un nivel de la formación sin clara continuación posterior, cambia el concepto de los doctorados que limitará la oferta de

doctorados privados pero a la vez termina la situación de indefensión de la carencia de estándares para la autorización de los doctorados. El Uruguay tiene una muy baja oferta de doctorados públicos y los privados están limitados en sus autorizaciones. Mientras que a nivel de grado los egresados son el 0.28% de la región, en postgrados el porcentaje de incidencia regional de los egresados aumenta a 0.4% por el peso del sector privado, pero en el doctorado la incidencia de egresados en el entorno regional se reduce a 0.19%. Ello se basa en reproducir el paradigma brasileño que limita las maestrías y los doctorados a un perfil académico y propende a que se focalicen en el sector privado.

c. Nuevos requisitos para el ejercicio de la docencia

La norma aumenta las exigencias formales docentes en términos de certificaciones y experiencia docente y de localización al imponer un porcentaje mínimo de docentes del interior para la docencia en sedes en el interior. Las exigencias son específicas para el sector privado contribuyendo a la diferenciación sistémica y, además, limitará la oferta de educación superior privada en el interior del país que es una de las mayores desigualdades del país en materia terciaria. Aumenta los controles formales en este caso sobre el mercado de





trabajo. El decreto parece ser claramente violatorio de la Constitución en sus artículos 7, 8, 36 y 53 que establecen la libertad de trabajo y donde expresamente se dispone que ella sólo puede ser limitada por una ley. Los decretos tienen un rango inferior y mediante éstos instrumentos no se pueden regular los artículos constitucionales. El artículo 7 de la Constitución establece que nadie puede ser privado de los derechos al trabajo sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general. La limitación se introduce en los artículos del decreto que establecen limitaciones al ejercicio de la docencia, como por ejemplo el artículo 12 inciso b que impone un porcentaje de docentes obligatorios en el dictado de cursos en el interior. Aunque se pueda reconocer la conveniencia de creación de comunidades académicas en las sedes de las universidades en el interior, la norma convive con normas superiores. Pero además se establece que se deberán solicitar las autorizaciones de carreras para cada sede, lo cual va a derivar en que

las carreras de las universidades entre sus diversas sedes sean distintas, creándose un problema enorme de burocracia, reconocimiento y movilidad. Hubiera sido más pertinente autorizar carreras nacionales, y separar el reconocimiento de las sedes o de los docentes. El artículo de marras, dado a la fuerte carencia de recursos humanos en el interior, crea un círculo vicioso por el cual no se pueden crear ofertas universitarias privadas por carecer de profesores, y la vez éstos no se pueden formar por carecer de ofertas universitarias que les permitan crear competencias.

d. Restringida libertad selectiva

El decreto otorga a las instituciones que tengan 20 años o más de autorización de funcionamiento (actualmente hay una sólo con ese tiempo), una relativa flexibilización en relación a la obligatoriedad de presentar las actualizaciones de sus programas: en lugar de presentar las

actualizaciones cada tres años ahora es cada cinco. A la fecha solo la UCUDAL tiene ese tiempo de existencia. En tal sentido, la norma diferencia entre los prestadores del servicio en función de un parámetro como son los años de fundación, sin explicitar una justificación de tal plazo. Ello constituye de hecho una arbitrariedad en favor de un actor y en detrimento de las otras instituciones autorizadas. La propia Constitución de la República así como la Ley 18.159 de "Promoción y defensa de la competencia" (2007) impone la libertad e igualdad de condiciones de las empresas en el mercado. La legislación plantea la posibilidad de una discriminación positiva en la igualdad ante la ley, pero que ello sólo puede ser realizado en base a un interés general claramente establecido. Ello no se sostiene ni argumenta en este caso, que carece de una razonabilidad mínima la separación en 20 años. Dada además la situación de que la UCUDAL tiene posición dominante en el mercado privado universitario, la ausencia de una sustentación de porque 20 años, se crea una discriminación normativa para una institución frente a las otras tres instituciones existentes. Ello puede ser considerado arbitrario y no se ajusta a la ley ni a la Constitución que dice claramente que todas las personas son iguales a la ley. La norma de hecho beneficia la estructura de costos y de exigencia de una institución en detrimento de la prestación del servicio por las restantes. Sin embargo la explicación de tal autonomía es exclusivamente para liberar la sobrecarga de trabajo del MEC dada la lentitud de su burocracia ante la expansión de los programas de las universidades que ha derivado a que el tiempo de revisión de las actualizaciones (no de las carreras nuevas) sea normalmente de tres años y más. (Garibaldi, 2014). Más que una concesión a la libertad y la autonomía o inclusive el reconocimiento a la baja utilidad de presentar todas las múltiples documentaciones cada tres años. Sin embargo, tal decisión se hace limitada, sin sustentación, para una institución y no para todo el sistema. De hecho cumple un rol futuro de aumentar la barrera de entrada a nuevos actores institucionales.

e. Aumento de la carga horaria de las carreras universitarias

La norma impone un aumento de las horas de clase presenciales de las carreras de grado de las universidades privadas que tienen un aumento de 22%, pasando de 1,800 horas a 2,200 horas. Ello es obligatorio sólo para las carreras ofertadas por las instituciones privadas y por ende encarecerá su oferta al limitar la demanda y cambiará las reglas de la competencia entre el sector público y privado al no ser un requisito sistémico. Pero además va en una dirección distinta a la dinámica educativa a escala mundial (Proceso de Bolonia) que apunta a separar los conocimientos básicos en las carreras y los conocimientos especializados en los postgrados, en un modelo 4 + 1 o 3 + 2 entre grado y postgrado y que está reduciendo los tiempos de formación en el grado universitario. Al ser una norma sólo para un segmento del mercado, introduce una mayor desigualdad e impacta tanto en la competencia como en los niveles de calidad sistémicos. La norma va a contramano de la tendencia de la formación universitaria que a escala mundial ha promovido un modelo de créditos académicos y la creciente habilitación de la incorporación de educación a distancia con nuevos mecanismos de evaluación de los aprendizajes orientados a un enfoque por competencias, y no mediante la valorización exclusiva de modelos presenciales de enseñanza.

5. Conclusiones

Los impactos del nuevo marco normativo

El decreto avanza en una mayor regulación de la educación superior privada con mayores exigencias y menores plazos mediante un mayor control burocrático y documental ante el MEC. Busca encauzar la educación para un modelo y aumentará los costos diferenciadamente y no sistémicamente, e implicará el aumento de la diferenciación de la educación superior, tanto frente

al sector público como entre el sector privado, así como entre quienes tienen ofertas en el interior y quienes no. El decreto refuerza la actual dinámica sistémica dual del Uruguay por la cual las normas de regulación del sector público y las del sector privado son distintas, aumentando el impacto negativo en la información homogénea que requiere el mercado profesional laboral.

La educación comparada internacional muestra la necesidad de regulaciones sistémicas que incluyan a todos los sectores y actores educativos como base de una dinámica de igualdad de oportunidades y de movilidad, cosa que ha sido largamente discutido en Uruguay a raíz de la discusión de la Ley de Evaluación y Acreditación en el Parlamento. En síntesis no apunta hacia un marco normativo de tipo sistémico y por ende no redundaría en una dinámica educativa nacional, que hubiera requerido de otros contenidos y de una ley.

En las últimas décadas, en forma espasmódica como respuestas de coyuntura, se ha comenzado a construir una dinámica cada vez más compleja de la educación superior en el país. La primera universidad privada y la diferenciación (1984), la regulación de la educación privada y el inicio de la diversificación terciaria jerarquizada (1995), la regionalización de la formación terciaria docente (1997), un sistema nacional de investigadores y una agencia de innovación (2005–2006), un plan estratégico en ciencia (PENCTI) (2010) y el fin del monopolio público con la creación de la Universidad Tecnológica (UTECH) (2013). Falta sin duda mucho por recorrer, pero es un camino que tiende a conformar subsistemas con pocas conexiones y desarticulado, que no redundaría en comparabilidad, colaboración y especialización, que requeriría estándares mínimos, una agencia de evaluación y acreditación, un sistema de recertificación de competencias profesionales e incorporar a otros actores externos para dar mayor pertinencia a la dinámica terciaria, especialmente dándole un rol educativo a los colegios profesionales.

El Decreto 104 constituye un paso más en este camino de avances muy lentos sobre un paradigma

de regulación y fiscalización burocrática de tipo documental y fragmentado y que no da libertades a las universidades promoviendo la diferenciación y la innovación institucional. En este caso del sector privado y especialmente en la posibilidad de utilizar ampliamente las nuevas tecnologías y ofertar nuevos programas y acciones en el interior.

Para llevar adelante reformas se requiere, sin duda, querer reformar, tener poder para reformar y diagnosticar claramente el problema que se quiera resolver. En este caso no es claro que el problema identificado -formalmente por el MEC- sea el aspecto más importante ni mucho menos de la "cuestión de la educación superior". Los diversos estudios indican como problemas la caída de los niveles de competencias de los ingresantes en los estudios universitarios, la existencia de una regulación burocrática, lenta y con bajas competencias técnicas, la ausencia de una regulación sistémica que determina baja movilidad y diferencias ante el mercado de trabajo, baja flexibilidad de los recorridos que facilita la deserción y limita la formación continua, la ausencia de un sistema de evaluación, pocos estímulos para la investigación, desigualdades sociales y regionales en los accesos, muy escaso acceso al ciclo terciario de los estudiantes de bajos ingresos, alta feminización, baja cobertura en el interior del país, escasos estudios de postgrado, ausencia de estímulos desde el sector público para mejorar la calidad, ausencia de un sistema de indicadores, alta deserción estudiantil, carencia de un sistema sólido de exoneraciones impositivas al gasto en formación de capital humano, caída de la tasa de retorno que ofrece el mercado para los estudios universitarios y falta de un sistema de licenciamiento profesional.

El decreto no encara ni apunta hacia esos problemas más profundos que limitan el mejoramiento de la calidad, de la equidad y de la cobertura de la educación superior en el país. Inclusive tal vez los incentiva al reducir la flexibilidad institucional, la oferta académica en el interior y en la capital, reforzando una tendencia a la regulación burocrática manteniendo el modelo dual.

Notas

- ¹ Información expresada por el Director de Educación del MEC de entonces, Dr. Pablo Mieres.
- ² Información expresada por el Ministro de Educación y Cultura de entonces, Cr. Samuel Lichtensztejn.

Bibliografía

- Acuña, Javier, Cafferatta, Graciela, Marrero, Adriana, Pereira, Leandro (2012). "La educación superior en Uruguay", en *Red Iberoamericana de Investigaciones en políticas públicas. La educación superior en el MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay hoy*. Buenos Aires, Biblos.
- Bentancur, Nicolás (2004). "Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 14, 2004, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Garibaldi, Luis (2014). "Consensos que habilitan y desafían", en revista *Debate Universitario*, núm 5.
- Landoni, Pablo (2010). "El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas". RAES, en *Revista Argentina de Educación Superior*, núm. 4. Buenos Aires.
- Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone Castro, Adriana (2011). "La educación Superior en Uruguay: matriz inercial y escenarios de cambios".

Revista de Innovación Educativa, ISSN: 1665-2673, vol. 11, núm. 57 – octubre-diciembre. Instituto Politécnico Nacional, México. D.F.

- Martínez Larrechea, Enrique (2003). "La educación superior de Uruguay en transición". *Informe para IESALC-UNESCO*, MEC, IESALC, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- MEC (2013). Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada. Montevideo, 18 de junio, 2013.
- MEC (2014). Modificaciones al decreto 308/1995 del 11 de agosto de 1995, MEC del 25 de marzo del 2014.
- MEC (2011). Informe Estadístico del MEC 2010, Montevideo, MEC.
- Poder Ejecutivo. República Oriental del Uruguay. Decreto 104/ 2014. Montevideo, 28 de abril 2014.
- Poder Ejecutivo. República Oriental del Uruguay. Decreto 308/1995. Montevideo, 11 de agosto 1995.
- Rama, Claudio (2014a). "El largo ciclo de la reforma de la diferenciación de la educación superior en Uruguay. De la universidad sistema al sistema universitario (1984–2013)". En revista *Avaliacao*, vol. 19, núm. 2, p. 509-530, jul. 2014. Campinas, Sorocaba, SP. Brasil.
- _____, Claudio (2014b). "El sinuoso camino de construcción de un sistema de educación superior", en Brunner, Jose Joaquín (2014) en *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Ediciones Universidad Diego Portales (UDP). Centro de Políticas Comparadas (CPCE). Santiago.
- Romero, Carlos (2010). *La educación superior en el Uruguay (2005-2009)*. Santiago, CINDA–Universia.

